

## **FORMAÇÃO DE PROFESSORES: UMA ANÁLISE PRELIMINAR DO PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO CONTINUADA DOS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

Luciane Torezan Viegas<sup>1</sup>  
Margareth Fadanelli Simionato<sup>2</sup>  
Fabiane Romano de Souza Bridi<sup>3</sup>

### **Resumo**

Neste trabalho discutiremos as políticas públicas a partir de uma breve elucidação do conceito deste campo de investigação e seus desdobramentos para, em seguida, proceder ao exercício de tentativa de análise de políticas públicas no campo específico da formação de professores. Sendo o foco de análise desta proposta, delimitar o campo de estudo em políticas públicas a uma área específica, optamos por analisar o Programa Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica, instituída pela Portaria Ministerial n. 1403/2003, que estabelece o Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada dos Professores. Inicialmente, buscamos uma breve conceituação da área de políticas; na sequência, propomos uma reflexão sobre avanços e retrocessos dos movimentos dos trabalhadores em educação, na luta pela formação de qualidade dos professores, problematizando algumas categorias recorrentes nos discursos, tanto acadêmicas quanto no cotidiano das escolas, configurando-se como questões-chave na discussão do programa. A seguir, situamos o programa numa perspectiva histórica até a situação atual, elucidando os atores envolvidos e sua possibilidade de intervenção na arena política e na arena da política, sob a abordagem

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Educação pela UFRGS, professora do Curso de Pedagogia do Centro Universitário Metodista do IPA.

<sup>2</sup> Doutoranda em Educação pela UFRGS, professora do Centro Universitário Feevale.

<sup>3</sup> Doutoranda em Educação pela UFRGS, professora do Departamento de Educação da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC.

do ciclo de políticas. Por fim, apontamos alternativas viáveis de análise do programa em sua fase atual de implementação.

**Palavras-chave:** políticas públicas; formação continuada de professores; ciclo de políticas.

A origem do estudo de políticas públicas como área de conhecimento e investigação deu-se nos Estados Unidos no meio acadêmico, com ênfase nos estudos sobre as ações dos governos (SOUZA, 2003), diferentemente da vertente européia, onde este campo se constitui como consequência dos avanços de estudos sobre o Estado. Para Souza, esta disciplina nasce “como um ramo da ciência política capaz de orientar os governos nas suas decisões e entender como e por que os governos optam por determinadas ações” (2003, p.3). Através da formulação de políticas públicas, os governos explicitam seus propósitos em programas e ações que poderão, ou não, produzir mudanças na realidade social. Dentro do campo de políticas públicas foram desenvolvidos modelos explicativos para possibilitar o entendimento do motivo pelo qual o governo propõe ou não, determinadas ações que repercutirão na vida dos cidadãos.

Inserir-se nesse campo de discussões é estar num campo de lutas composto por um enorme aparato de procedimentos, tanto formais quanto informais, na busca da melhor solução na resolução de conflitos que envolvem os bens públicos. De acordo com Rua, “as políticas públicas (policies) [...] são *outputs* resultantes da atividade política (politics): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores” (1997, p.2). As demandas que mobilizam a atividade política são dirigidas aos governos pelos atores sociais, mas só passam a ser política pública quando

se revestem da autoridade do poder público. Os esforços empreendidos nos trabalhos de análise e decisões sobre políticas públicas implicam em responder às questões: quem ganha o que, por que e que diferença faz. (Laswell apud Souza, 2003). Dito de outra forma por Souza é através da formulação de políticas públicas que “os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real” (2003, p.5). Nesta perspectiva, somente o governo, enquanto representante do Poder Público, poderia propor políticas públicas nas diferentes áreas, o que impossibilitaria instituições não-governamentais de utilizarem ou definirem suas ações, do âmbito privado, como políticas públicas.

Dada a importância do campo de estudo das políticas públicas, tem-se multiplicado o número de pesquisas debruçadas sobre estas questões, porém, no Brasil esta caminhada ainda está em seu início<sup>4</sup>. À recente constituição do Estado brasileiro, somam-se as constantes reviravoltas políticas radicais na política brasileira que, de acordo com Frey “os governos brasileiros devem ser considerados bem menos resultado da orientação ideológico-pragmática da população ou dos partidos, do que uma consequência de constelações pessoais peculiares”. Alain Touraine (apud Frey, 2003, p.245) já apontava para esse feito quando afirma em seus escritos que a política na América Latina é menos problema de interesse do que de paixão. Neste sentido, Frey chama a atenção ao fato de que, no caso brasileiro, ao entrar no campo de análise das políticas públicas, deve-se verificar se realmente as instituições “exercem um papel importante e decisivo nos processos de formação de vontade e de decisão e se não, quais consequências isto acarreta para o processo político em geral” (2003, p.249).

### **Formação teórica ou formação prática: elementos em disputa**

---

<sup>4</sup> Sobre esta discussão ver Faria (2003), Frey (2000).

A necessidade da educação continuada como requisito para o trabalho, dado o grande progresso tecnológico e às mudanças e avanços constantes do conhecimento, acabaram por produzir a incorporação cotidiana da formação profissional. A educação permanente, ou formação continuada, ou educação continuada incorpora-se aos diferentes setores da educação, impulsionando uma avalanche de necessidades, exigindo a formulação de políticas públicas para a área que respondam a esta problemática.

A decadência do *welfare state* no período pós-guerra, as constantes crises pelas quais os países têm passado e as instabilidades econômicas abrem campo para a discussão sobre a possibilidade do Estado em dar conta de abarcar a totalidade. Abre caminho para a instauração do Estado mínimo e a proliferação de políticas de Estado neoliberais. A sociedade do conhecimento passa a ser o *locus* privilegiado de mudança e desenvolvimento, na qual a educação tem um papel central, sendo a ela atribuído, o poder de erradicar a pobreza e promover o conhecimento. Ao mesmo tempo, a reestruturação produtiva e as conseqüentes modificações no processo de trabalho passam a exigir competências cognitivas e comportamentais superiores dos trabalhadores, não mais estando em consonância com a formação pautada no paradigma taylorista/fordista ainda oferecido pela escola. De acordo com Pochmann:

[...] a aprendizagem e a qualificação tendem a exigir um reposicionamento frente à diversidade do local de trabalho e as oportunidades variadas de formação e capacitação, bem como outro olhar sobre o papel da escola tradicionalmente utilitária e funcional para o trabalho do século XX, prisioneira exclusiva da educação nas fases precoces da vida humana (crianças, adolescentes e jovens). (POCHMANN, 2008, p.4)

Ao mesmo tempo são promulgadas as políticas educacionais ditadas à América Latina pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), sistematizadas no Relatório Delors (2002), reconfigurando a educação e sua finalidade formativa. Em meio a este cenário temos a evolução da

educação no Brasil, orientada por ações descontínuas e forte clientelismo, bem como, a grande defasagem na formação dos quadros de educadores para a Educação Básica ao longo da história.<sup>5</sup>

A arena de discussões sobre formação de professores tem suscitado calorosos debates, tanto em seu percurso histórico quanto no momento atual. O alinhamento das decisões políticas à economia transnacional e às determinações dos organismos mundiais configura-se num campo de lutas e disputas. No escopo destas discussões percebem-se questões fundantes que subjazem às orientações e diretrizes de formação. Esta invisibilidade aparente esconde uma trama de ações, fluxos e refluxos que determinam os rumos da formação atual dos trabalhadores em educação. Muitos têm sido os esforços em dar visibilidade ao invisível destas orientações, porém, cabe ressaltar que, muitas vezes, sob categorias muito utilizadas na formação, inicial e continuada dos professores, estão pressupostos de filiações ideológicas diversas das que aparentemente se mostram. Scheibe traz à tona a discussão sobre a dicotomia entre teoria e prática observada em diversos programas de formação:

[...] o campo da formação para o trabalho acentua, cada vez mais, suas dimensões técnico-profissionalizantes em detrimento de uma formação mais orgânica do cidadão trabalhador. São os saberes práticos que assumem o papel central nas políticas de formação, nas quais a teoria passa a constituir-se em elemento secundário (SCHEIBE, 2006, p.201).

### **Formando, deformando ou conformando: projetos em disputa**

Trazemos ao centro desta reflexão, uma categoria muito utilizada nos programas de formação inicial e continuada de professores, pautada nas políticas públicas de educação: o *professor reflexivo*. Sob a égide da reflexão está se construindo uma epistemologia da prática, que reforça o conceito de aprender fazendo. Um saber fazer apoiado em crenças com base em teorias tanto científicas quanto espontâneas. A grande

---

<sup>5</sup> Sobre este assunto ver documentos da Anfope, Anped, Forumdir, Anpae.

problemática que se apresenta é o aligeiramento da compreensão destas teorias produzidas em outra realidade social, respondendo a perguntas nela situadas, com filiações filosóficas e ideológicas condizentes ao seu tempo e espaço social. Em muitas situações estas teorias acabam por serem transpostas para a realidade brasileira sem adequações, como se estivéssemos no mesmo patamar de desenvolvimento econômico, histórico, cultural e social.

Uma formação pautada no pressuposto do professor reflexivo sem maiores questionamentos pode reforçar a valorização do conhecimento produzido na prática cotidiana, buscando responder à existência da dicotomia entre teoria e prática. A supervalorização dos saberes do senso comum, sem uma reflexão teórica que a sustente de forma a fundamentar suas incoerências, pode levar à exacerbação do pragmatismo e do utilitarismo, quando orienta a escolha de conteúdos conforme sua utilidade imediata para o aluno. Estas escolhas excluem questões teóricas que envolvem o questionamento dos “porquês” e do “para quem”. Arce (2001) chama a atenção para o cuidado que se faz necessário na avaliação da entrada destas teorias estrangeiras no Brasil. Cabe investigar o quanto sua orientação filosófica e ideológica está filiada aos princípios e produções neoliberais e pós-modernas, rompendo com noções de tempo e espaço, com categorias fundantes como totalidade e contradição na perspectiva de concordância com conceitos pós-modernos de conhecimento particularizado em detrimento da totalidade. Ou como Slavojzizek (2008) traz em seus escritos:

Diz a visão pós-moderna que não existe realidade objetiva: nossa realidade consiste em múltiplas histórias que nos contamos sobre nós mesmos... conhecer uma sociedade significa conhecer não apenas suas regras explícitas – devemos também saber como aplicar essas regras. (Caderno mais - Folha de São Paulo – ago/2008).

Há que se ter o cuidado de verificar, no escopo das propostas de formação, a utilização da categoria professor reflexivo que alude à ação-reflexão-ação como alicerce reforçador da formação aligeirada do professor que temos confirmado nos últimos anos,

a partir das legislações exaradas pelos órgãos competentes. A ênfase no aprender a aprender, sem maiores reflexões, leva a conceber a formação do professor como um técnico, um “prático”, que esteja suficientemente preparado para gerir o processo de aprendizagem e ensino que não exija muita teorização.

A meta de formação superior para todos os docentes é uma reivindicação cara aos educadores brasileiros, mas perde seu sentido essencial quando adquire um significado predominantemente técnico-profissionalizante, descaracterizando sua dimensão intelectual crítica, que possibilita ao profissional da educação compreender a realidade do seu tempo, para melhor interferir na transformação das atuais condições da escola, da educação e da sociedade. (SCHEIBE, 2006, p. 201).

Há que se desenvolver o exercício crítico de análise, pautado numa vigilância epistemológica “bachelardiana” para que este professor não reduza sua prática ao fazer cotidiano alienado e alienante. Pochmann vem discutindo a questão da formação para o trabalho na perspectiva da dicotomia concepção-execução quando expõe que “ganha relevância o salto tecnológico associado à difusão de múltiplas cadeias de produção no espaço mundial, que diferencia o ‘trabalho de concepção’ do ‘trabalho de execução... os países ricos concentram as funções de ‘concepção’... enquanto os países periféricos se especializam no trabalho de ”execução” (2008, p.4). Aproximando estes estudos do economista às políticas de educação exaradas pelos organismos mundiais, percebe-se estreita aproximação no tocante à formação de professores, pois esta, além de aligeirada, está se restringindo apenas à formação do prático alienado, próprio para formar bons executores.

Nesta discussão inserem-se diversos autores e demais componentes dos órgãos representativos de educadores que discutem esta formação aligeirada, oferecida também em educação a distância, dicotomizada da reflexão teórica consistente, como no dizer de Scheibe “formação efetiva é algo que leva tempo e não se realiza por certificação sumária” (2005, p. 200). Uma das grandes questões reside no fato de que os movimentos de educadores apontam para a urgência na qualificação da formação de

professores, porém há enorme discordância destes movimentos com as normatizações e ações que foram encaminhadas para a oferta. Analisando a formulação desta política, é notória a divergência neste ponto entre os atores envolvidos. Conforme Rua (1997, p.02) “grande parte da atividade política dos governos se destina à tentativa de satisfazer as demandas que lhes são dirigidas pelos atores sociais”. Contudo, não é o que se observa neste caso, pois as demandas têm sido atendidas, porém, a visibilidade dos trâmites está ofuscada pelos discursos pautados no elogio à formação em serviço, à formação prática, do prático, do executor, que atende às necessidades da economia mundial, neste novo modelo de desenvolvimento, nesta nova divisão internacional do trabalho.

Ao se reduzir o professor a um “prático” com pretensão, ou mesmo falso domínio da solução de problemas da prática cotidiana da escola e da sala de aula, afastam-se as possibilidades de formação deste profissional como educador crítico (Freire) como intelectual transformador (Giroux), como professor pesquisador (Kincheloe) como mediador ativo do processo ensino aprendizagem (Sacristán), sujeito pensante crítico e criativo de seu trabalho. (SCHEIBE, 2006, p.204-205)

### **Formação Continuada de Professores da Educação Básica: Instituído a Rede**

É neste contexto histórico, social e ideológico, de grandes desafios impostos à formação de professores que temos a formulação e implementação da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica. O documento que trata de tal política é de autoria do Ministério da Educação e da Secretaria de Educação Básica e institui as diretrizes, as ações e os processos de implementação do mesmo.

A referida política tem por finalidade “contribuir com a qualidade do ensino e com a melhoria do aprendizado dos estudantes por meio de um amplo processo de articulação dos órgãos gestores, dos sistemas de ensino e das instituições de formação, sobretudo, as universidades públicas e comunitárias” (MEC/SEB, 2005, p.6).

Esta política de formação continuada nasce através da Portaria Ministerial n. 1403/2003 que instituiu o Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores. Proposta pelo então Ministro da Educação Cristóvão Buarque, objetivava, através de avaliações individualizadas, o Exame Nacional de Certificação de Professores. A lógica que fundamenta a sua criação evidencia adesão às propostas neoliberais que defendem princípios, tais como Competência, Formação Continuada, Avaliação, Produtividade, Eficiência, Qualidade.

Campos (2002) em estudo realizado sobre os documentos oficiais que tratam da formação de professores da Educação Básica no Brasil, durante a década de 1990, aponta para as quatro dimensões basilares presentes nestes documentos: “*a ressignificação da prática pedagógica*, que passa a ser caracterizada pela imprevisibilidade e fluxos descontínuos de acontecimentos; *a aquisição de competências*; *a avaliação das competências*; e *a certificação das competências*.” (SCHEIBE, 2004, p. 183). Neste contexto, é visível a presença destas dimensões na proposta de Certificação e Formação Continuada. Esta proposta inicial, após forte resistência e pressão dos educadores, foi sustada pelo posterior Ministro da Educação Tarso Genro, ainda no ano de 2003.

Segundo consta no texto do documento “*Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica – Orientações gerais: objetivos, diretrizes e funcionamento*”, o mesmo vem sendo elaborado desde 2003 até o ano de 2005, data de sua publicação, numa tentativa de (re)formulação e (re)significação das concepções e ações presentes na proposta anterior. Nas contradições da própria lógica das políticas públicas sabe-se que, nesta arena de disputas políticas, apesar das rupturas possíveis, muito se mantém em função do ideário liberalizante que rege as relações sociais e econômicas. Desta forma, no corpo do documento, é possível visualizar claras

críticas às concepções liberais que regeram as propostas de formação de professores e as tentativas de rupturas a estas concepções, ao mesmo tempo em que se observa a manutenção de ações condizentes ao que se critica.

Segundo o documento, este resulta de um “trabalho coletivo que envolveu o diálogo entre o Ministério da Educação, as universidades, as entidades e associações da área, as secretarias de educação de estados e municípios e os Centros que formam a Rede.” (MEC/SEB, 2005, p. 9-10). Desta forma, a política e as ações de implementação foram definidas pelos diferentes atores sociais que compõem a Rede.

Nesta perspectiva, a análise de tal proposta no âmbito das políticas públicas aponta para uma tendência que tem sido constante nas últimas décadas: optar pela Educação a Distância como modalidade de formação de professores adotada pelo Ministério da Educação. A Secretaria de Educação Básica do MEC investe em programas de formação continuada como uma forma de garantir a “qualidade da educação básica” e indica a formação docente como elemento primordial de tal conquista. Analisa-se, obviamente, toda a política de financiamento, mas o discurso de certa forma centra a questão da qualidade da educação na formação de professores. Será a formação de professores o principal ponto de investimento para a conquista da qualidade de ensino?

### **O Contexto Histórico**

A dimensão histórica, contemplada no texto, apresenta o esforço característico da década de 1980 para romper com o pensamento tecnicista que predominava no âmbito educacional. Destacam-se as discussões produzidas no campo dos educadores e a concepção emancipadora de educação e formação de professores, visando superar as dicotomias presentes nesta formação: a democratização das relações no interior das escolas e a construção de projetos coletivos. Nesse sentido, experiências inovadoras e

significativas foram produzidas nos contextos educacionais. O debate e a participação organizada produziram efeitos na nova Constituição de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação 9.394/1996, apesar de aspectos importantes presentes nas ideias, debates e experiências educacionais no país não terem sido contemplados no texto da lei.

Entendemos que, como campo de disputa de diferentes propostas educacionais, a arena da elaboração de políticas públicas, no caso da legislação acima citada, pressupõe que grupos se organizem e lutem por espaço no texto legal. O entendimento da elaboração e implementação de políticas como elemento de disputas de diferentes concepções associa-se à concepção de Rua (1997, p.03) afirmando que “a política compreende um conjunto de procedimentos destinados à resolução pacífica de conflitos”. Tais conflitos, na perspectiva da autora, giram em torno da alocação de bens e recursos públicos, no caso das políticas educacionais, dos recursos destinados à formação de professores.

As redefinições das políticas educacionais no Brasil, na década de 1990, compreenderam a adesão às reformas liberais que se estenderam por toda a América Latina. Tais reformas defendiam uma Pedagogia Pragmática centrada nas demandas do mercado e na empregabilidade, regidas pelo individualismo e o imediatismo. É neste contexto que temos a reforma educacional no plano da formação inicial e continuada. Considerada uma das áreas estratégicas, a Formação de Professores para a Educação Básica ganha novas instâncias para sua efetivação, com a criação dos Institutos Superiores de Educação (ISEs) e do Curso Normal Superior. Além disso, o foco desta formação centra-se no desenvolvimento de competências.

Os processos de formação continuada encontram suas dificuldades e desafios nas condições de formação inicial – oferecida preferencialmente, em instituições não

universitárias – aliadas às condições de precariedade do exercício da profissão (ambiente e condições de trabalho, recursos materiais, recursos humanos) e a pouca remuneração dos professores. É neste contexto que o documento vem propor políticas efetivas que garantam a articulação entre formação inicial, formação continuada e profissionalização. (MEC/SEB, 2006)

### **Formação Continuada: base legal**

Na perspectiva desta política, a formação – inicial e continuada – é compreendida como momentos distintos de um mesmo processo que visa à construção de uma prática docente qualificada e de afirmação da identidade, da profissionalidade e da profissionalização do professor.

Encontra seu respaldo legal na LDB 9.394/96 em seu artigo 63, inciso III que delega às instituições formadoras a manutenção de “programas de formação continuada para os profissionais da educação”. Ainda, estabelece em seu artigo 67 inciso II “que os sistemas de ensino deverão promover aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para este fim”.

O FUNDEF estabelece que 60% dos seus recursos sejam destinados à remuneração do magistério e os 40% restantes aplicados em diferentes ações, dentre as quais, a formação inicial e continuada dos professores.

O Conselho Nacional de Educação, através da Resolução nº 03/97 em seu artigo 5º, determina que os sistemas de ensino “envidarão esforços para implementar programas de desenvolvimento profissional dos docentes em exercício, incluída a formação em nível superior em instituições credenciadas, bem como, em programas de aperfeiçoamento em serviço”. Também o PNE, Plano Nacional de Educação – Lei nº. 10.172/2001 – ao estabelecer objetivos e metas para a formação inicial e continuada dos

professores, objetiva elevar o “padrão mínimo de qualidade do ensino”, através da criação de programas articulados entre as universidades e as secretarias de educação.

O projeto de reforma universitária apresentado pelo MEC (2004) define que a educação superior compreenderá, dentre cursos de graduação, pós-graduação, e programas de extensão, “programas de formação continuada, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de educação superior”.

Diferentes documentos legais sustentam a garantia de oferecimento e a necessidade da formação continuada no exercício da prática docente, objetivando a “qualificação pedagógica da ação docente tendo em vista garantir uma aprendizagem efetiva condizente com os fins da educação escolar e com o efetivo direito à educação e à escola de qualidade” (MEC/SEB, 2005, p. 18).

#### **Articulações entre a Política da SEB/MEC, a Rede Nacional de Formação de Professores e os sistemas públicos de ensino**

A Rede Nacional de Formação Continuada insere-se num contexto maior de propostas do Governo Federal e do Ministério da Educação. Estes apresentam como linhas prioritárias quatro principais eixos, a saber: *Redefinição e ampliação do financiamento da educação básica* (substituição do FUNDEF pelo FUNDEB); *Inclusão social* (através da implementação do FUNDEB, visa garantir a progressiva inclusão dos alunos nos diferentes níveis de ensino, expandindo a garantia de acesso e permanência para além do ensino fundamental; ademais, temos a implementação do ensino fundamental de nove anos); *Democratização da gestão* (oportunizado, principalmente, através de dois programas voltados à participação popular na gestão e ao controle social das políticas educacionais – Programa de Capacitação de Conselheiros Municipais da Educação e Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares); e Valorização/formação inicial e continuada dos profissionais da educação (para a formação inicial de professores, sem habilitação exigida, estão sendo desenvolvidos os

programas PROINFANTIL, PROFORMAÇÃO e PRÓ-LICENCIATURA, para educação infantil, ensino fundamental – séries iniciais e ensino fundamental – séries finais, respectivamente. A formação é oferecida, exclusivamente, na modalidade a distância, e em nível médio nos programas PROINFANTIL e PROFORMAÇÃO).

Na busca pela articulação entre formação inicial e continuada é que o Ministério da Educação, em parceria com as universidades, constitui a Rede Nacional de Formação de Professores.

### **Os objetivos e estrutura da Rede**

Constituem-se objetivos da Rede Nacional de Formação Continuada:

- Institucionalizar o atendimento da demanda de formação continuada;
- Desenvolver uma concepção de sistema de formação em que a autonomia se construa pela colaboração, e a flexibilidade encontre seus contornos na articulação e na interação;
- Contribuir com a qualificação da ação docente no sentido de garantir uma aprendizagem efetiva e uma escola de qualidade para todos;
- Contribuir com o desenvolvimento da autonomia intelectual e profissional dos docentes;
- Desencadear uma dinâmica de interação entre os saberes pedagógicos produzidos pelos Centros, no desenvolvimento da formação docente, e pelos professores dos sistemas de ensino, em sua prática docente;
- Subsidiar a reflexão permanente na e sobre a prática docente, com o exercício da crítica do sentido e da gênese da sociedade, da cultura, da educação e do conhecimento, e o aprofundamento da articulação entre os componentes curriculares e a realidade sócio histórica;

-Institucionalizar e fortalecer o trabalho coletivo como meio de reflexão teórica e construção da prática pedagógica. (MEC/SEB, 2005, p. 22 e 23)

Como se trata de uma política ainda em implantação, não há dados referentes ao alcance de tais ações no âmbito da formação de professores brasileiros. Os objetivos acima citados referem-se à qualidade da ação docente como elemento balizador do avanço em termos educacionais e questionamo-nos em que medida é possível verificar a abrangência de tal proposta na prática pedagógica dos professores envolvidos.

Neste sentido, Rua (1997, p.12) afirma que há estudos que apontam “os atores que exercem posições de comando devem ser capazes de obter efetiva obediência dos seus comandados” para que haja uma implementação “perfeita” da política. Segundo a autora, tal perspectiva está pautada na ideia de implantação hierarquizada, distante da visão de complexidade do processo que envolve diferentes atores interessados e engajados na implementação das políticas.

Ressaltamos que, quando se trata de políticas públicas, o processo é muito complexo e envolve diferentes atores, desde os representantes do Poder Público, como os envolvidos do Ministério da Educação e Secretaria de Educação Básica, bem como os interessados na formação oferecida, no caso, os gestores e professores da rede pública. Outros atores, de iniciativa tanto pública quanto privada, também entram nesta relação, como os parceiros e proponentes dos programas como as universidades envolvidas na elaboração e implantação das propostas por áreas.

A estrutura da Rede Nacional de Formação Continuada pressupõe que as Universidades formem Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação, mantendo uma equipe que coordene a elaboração de programas voltados para a formação

continuada de professores de Educação Básica em exercício nos sistemas estaduais e municipais de educação. Desta forma, cada Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação desenvolverá programas e cursos de formação continuada de professores e gestores, bem como projetos de formação de tutores e desenvolvimento de novas tecnologias de ensino e gestão das unidades e redes de ensino. Portanto, aos Centros compete, além de garantir a gratuidade dos cursos de formação continuada para professores, produzir pesquisas, materiais didático-pedagógicos impressos e multimídia, assim como *softwares* para gestão de escolas e sistemas.

### **Possibilidades de análise**

O documento de Orientações Gerais da Rede Nacional de Formação de professores propõe o acompanhamento como instrumento indispensável na gestão de políticas, permitindo “reforçar as capacidades institucionais de avaliar as condições de êxito da ação planejada, examinar a curto e médio prazo seus avanços bem como analisar a necessidade de correção de curso do processo” (2005, p.08).

Frey (2000) diferencia três dimensões da ciência política que têm norteado as discussões em torno das políticas públicas. A primeira, a dimensão institucional, refere-se ao sistema político-administrativo (*polity*). A seguir, a dimensão processual do “processo político” (*politics*), frequentemente de caráter conflituoso no que diz respeito à tomada de decisões no âmbito dos bens e recursos públicos. Por fim, a dimensão material (*policy*), que está de acordo com os conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

Nesta perspectiva, os programas da Rede Nacional poderão ser compreendidos como decisões do sistema político-administrativo nacional, **no caso** o Ministério da Educação, em disputa com os interesses dos sistemas estaduais e municipais, que ao

mesmo tempo em que conflituam, participam como atores da implementação da política em suas regiões de abrangência. Os conteúdos da proposta da Rede Nacional podem atender às expectativas dos gestores e professores do sistema público estadual e municipal e, ao mesmo tempo, poderão ser rechaçados por não contemplarem as expectativas e modalidades esperadas. Salientamos aqui a contradição presente nas decisões e adesão dos diferentes atores e na implementação dessas mesmas políticas no âmbito da gestão e da docência.

Retomando o documento *Orientações Gerais* (2005), destacamos que no próprio texto aparece uma proposta de avaliação da política pública em três dimensões interligadas: o acompanhamento físico-financeiro, o acompanhamento pedagógico e o acompanhamento do processo. O acompanhamento físico-financeiro consiste no monitoramento clássico de produtos e recursos (eficiência) e aponta os Comitês Gestores como responsáveis por tal especificação. Conforme o referido documento, o acompanhamento pedagógico visa assegurar a qualidade e fidelidade dos materiais aos objetivos a que se propõem (eficácia) e uma equipe de especialistas em Educação a Distância estará analisando os produtos entregues e realizando seminários por área de formação. Com relação ao acompanhamento do processo, o documento afirma que consiste no monitoramento do efetivo cumprimento dos objetivos (efetividade) por meio de instrumentos encaminhados aos atores envolvidos, Universidades, sistemas de ensino, escolas e visitas, por amostragem, analisando o impacto na ação pedagógica e, conseqüentemente, na qualidade de ensino.

Na perspectiva de apontar alguma abordagem para a avaliação de políticas públicas, buscamos o referencial de Mainardes (2006, p.50) no qual afirma que “os profissionais que atuam nas escolas não são totalmente excluídos dos processos de formulação ou implementação de políticas”. O autor traz estudos apontando que o foco

de análise de políticas deveria incidir sobre a formação do discurso da política e a respeito da interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à prática. Isto, segundo Mainardes (2006, p.50) envolve “identificar os processos de resistência, acomodação, subterfúgios e conformismo dentro e entre as arenas da prática e o delineamento de conflitos e disparidades acerca dos discursos nessas arenas”.

Neste sentido, os contextos do processo de formulação de uma política envolveriam as influências dos diferentes grupos comprometidos, as redes sociais dentro e em torno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo, bem como as agências que exercem influência sobre o processo de criação de políticas nacionais. Caberia, também, na análise, o contexto da produção do texto que normalmente são articulados com a linguagem do interesse público mais geral e são resultados de disputas e acordos, pois os grupos competem para controlar as representações da política. E, por último, o contexto da prática na qual a política está sujeita a interpretações e recriação, produzindo efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original. (MAINARDES, 2006).

Entendemos que a abordagem de Mainardes (2006), o ciclo de políticas admite que os professores e demais profissionais exercem um papel ativo no processo de interpretação e reinterpretação das políticas educacionais. Neste sentido, seria uma das possibilidades para avaliar a política da Rede Nacional de Formação de Professores. cremos ter implicações determinantes quanto ao processo de implementação das políticas educacionais, aquilo que os professores e gestores pensam e acreditam. Assim, conforme o autor, o texto das políticas terá uma pluralidade de leituras em razão do grande número de leitores, o que abre espaço para o entendimento da complexidade e

abrangência de uma proposição política, bem como da arena em que conflituam diferentes perspectivas.

### **Conclusões**

Entendemos que a análise de políticas públicas pressupõe uma gama de propostas teórico-metodológicas: a opção por uma está permeada de outras tantas possibilidades. No entanto, o entendimento da complexidade de qualquer proposta política e a necessária seleção de um projeto de investigação nos leva a optar pelo ciclo de políticas de Mainardes (2006) como uma das abordagens para analisar e avaliar a Rede Nacional de Formação de Professores. O próprio texto do documento Orientações Gerais (2005) aponta possibilidades de avaliação quando indica o acompanhamento físico-financeiro, pedagógico e de processo como uma necessidade ao analisar a política. A eficiência, eficácia e efetividade destacam-se como indicadores de análise e nos possibilitam retomar a discussão inicial do texto, que traz autores que criticam a sociedade do conhecimento como o lócus privilegiado de mudança e desenvolvimento. A educação passa a ter um papel central, sendo atribuído a ela, o poder de erradicar a pobreza e promover o conhecimento, pois entendemos que a discussão seja bem mais complexa. Cabe ainda, neste espaço, apontar para contradições presentes na proposta, especificamente quando se trata da formação inicial do professor. A forma aligeirada oferecida, pautada numa epistemologia da prática traz em si, consequências que somente poderão ser evidenciadas com o passar do tempo. Ao se dar voz a estes atores na avaliação de uma política, seja qual for à forma escolhida, o que se pode esperar? Que hipóteses nos movem neste campo empírico? Que resultados teremos a partir desta formação? A quem tem servido esta proposta de formação pautada na desvinculação entre teoria e prática, ou, dito de outra forma, de uma prática “reflexiva”? Infelizmente

estas respostas apenas virão com o passar do tempo, cabendo-nos hoje, o papel de questionar, apontar tanto contradições quanto possíveis caminhos. A arena de disputas estará sempre aberta.

## **TEACHER TRAINING: A PRELIMINARY ANALYSIS OF THE NATIONAL TRAINING OF TEACHERS OF BASIC EDUCATION**

### **Abstract**

This work will discuss the public policies from a brief elucidation of the concept of this investigatory field and of its implications for after proceeding to the testing exercise of public policies analysis in the specific field of teachers training. Being the focus of analysis of this proposal, to delimit the study field in public policies in a unique specific area, we opted for analyzing the National Program of Continuous Training of Teachers from the Basic Education, set up by the Ministerial decree n° 1403/2003, which establishes the National System of Continuous teachers training and certification. Firstly, we researched for a brief conceptualization in the policy area, after that, we propose a reflection about advances and regressions of workers' movements from education, in the struggle for a qualified teachers' education, questioning some recurrent categories in the discourse, in both academic and school like, being configured as key-questions in the program discussion. Then, we situated the program in a historical perspective until the current days, elucidating the actors involved and their possibility of intervention in the political field and in the policy field, by using the approach of the policy cycles. Finally, we indicate feasible alternatives to the analysis of the program and its current phase of implementation.

**Key-words:** public policies; teachers' continuous training; cycle of policies.

## Referências

ARCE, Alessandra. Compre o kit neoliberal para educação infantil e ganhe grátis os dez passos para se tornar um professor reflexivo. **Educação e Sociedade**. Campinas, Ano XXII, n.74, abril/2001, pg.251-283.

DELORS, Jacques. **Educação: um tesouro a descobrir**. São Paulo: Cortez, MEC: UNESCO, 2002.

FREITAS, Helena Costa Lopes de. A (nova) política de formação de professores: a prioridade postergada. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1203-1230, out. 2007

FREITAS, Helena Costa Lopes de Freitas. A nova configuração da formação: a política desvirtuada. In: **Educação e Sociedade**. Vol. 24, n.85. Campinas, 2003. p.1095-1124

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**. Brasília, IPEA, n.21, p.211-259, jun.2000.

FARIA, Carlos Aurélio. Idéias, conhecimentos e políticas públicas: um inventário suscito das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol.18, n.51, fev.2003, p.209-259.

MAINARDES, Jéferson. A abordagem do Ciclo de Políticas: uma contribuição par a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol.27, n.94, p.47-69, jan/abr, 2006.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA. **Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica – Orientações Gerais: objetivos, diretrizes e funcionamento**. Brasília: MEC, 2005.

POCHMANN, Marcio. Os retrocessos do atual modelo. **Lemonde diplomatique Brasil**. Ano 1, n.12, julh/2008.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. BID/INDES, 1997 (digitado)

SCHEIBE, Leda. Formação de professores: dilemas da formação inicial à distância. **Educere et educare**. Revista de Educação. Vol I, n.2, julh/dez. 2006. p.199-212.

SCHEIBE, Leda. Projeto de profissionalização docente no contexto da reforma educacional iniciada nos anos 1990. In: **Educar**. n. 24. Curitiba: Editora UFPR, 2004. p.177-193

SOUZA, Celina. **Políticas públicas**: conceitos, tipologias e subáreas. Salvador, 2003. (digitado).

ZIZEK, Slavoj. Um mundo desregrado. Caderno Mais, **Folha de São Paulo** de 24 de agosto de 2008.

**Data de recebimento:** 27/10/2009

**Data de aceite:** 14/10/2009