



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

CLOTENIR DAMASCENO RABÊLO

**PAPEL DO MUNICÍPIO E RELAÇÕES FEDERATIVAS:  
atuação de municípios cearenses nas políticas de formação  
continuada de alfabetizadores**

**NATAL - RN**

**2014**

CLOTENIR DAMASCENO RABÊLO

**PAPEL DO MUNICÍPIO E RELAÇÕES FEDERATIVAS:  
atuação de municípios cearenses nas políticas de formação  
continuada de alfabetizadores**

Tese de Doutorado apresentada à coordenação do Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Educação.

Linha de Pesquisa: Política e Práxis da Educação.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Alda Maria Duarte Araújo Castro

**NATAL - RN**

**2014**

**Divisão de Serviços Técnicos.**  
**Catálogo da Publicação na Fonte. UFRN / Biblioteca Setorial do NEPSA /**  
**CCSA**

Rabêlo, Clotenir Damasceno.

Papel do município e relações federativas: atuação de municípios cearenses nas políticas de formação continuada de alfabetizadores / Clotenir Damasceno Rabêlo. – Natal, RN, 2014.

343 f.

Orientadora: Profª. Dra. Alda Maria Duarte Araújo Castro.

Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Educação. Programa de Pós-graduação em Educação.

1. Educação inclusiva – Tese. 2. Formação continuada – Professores – Tese. 3. Política educacional – Tese. 4. Papel do município – Tese. I. Castro, Alda Maria Duarte Araújo. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/UF/BS

CDU 377.8

**CLOTENIR DAMASCENO RABÊLO**

**PAPEL DO MUNICÍPIO E RELAÇÕES FEDERATIVAS:  
atuação de municípios cearenses nas políticas de formação  
continuada de alfabetizadores**

Tese de Doutorado apresentada à coordenação do Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Educação.

**Data da Aprovação: 29/07/2014**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Alda Maria Duarte Araújo Castro (Orientadora)  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Isabel Maria Sabino de Farias (Examinadora externa)  
Universidade Estadual do Ceará – UECE

---

Prof. Dr. Marcelo Soares Pereira da Silva (Examinador Externo)  
Universidade Federal de Uberlândia – UFU

---

Prof. Dr. Hironobu Sano (Examinador Interno)  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

---

Prof. Dr. Antonio Cabral Neto - UFRN (Examinador Interno)  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

## DEDICATÓRIA

À Alexandra (Sandra), amiga e companheira, pelo conforto na dor, pelo cuidado no dia a dia, pelo silêncio e cumplicidade nos medos, pela força e sustentação nas dúvidas, pelo amor sem medidas cotidianamente revelado, pela certeza da presença desinteressada, pela proteção e pela fidelidade.

Às minhas “famílias”: em Morada Nova, pais e irmãos naturais aqui lembrados na pessoa de minha irmã Cláudia, matrona de todos nós, protetora e refúgio em nossos desafios. Em Icapuí, pais e irmãos adotivos, aqui lembrados na pessoa de Zé Lopes (*In memoriam*) e Doralice (vulgarmente Daice), pelo zelo e carinho com filhos naturais e adotivos. E ainda à Lucia (*In memoriam*) e ao Mineiro e filhos, amigos fiéis na trajetória, pelo espaço de acolhida, descontração e lazer permanentes, sobretudo quando o cansaço batia.

## AGRADECIMENTOS

Ao Deus da minha vida e da minha história, por ter aberto os caminhos, pela força e suporte na trajetória, e pela graça de concluir esse ciclo, na perspectiva de novos que já despontam.

À Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Alda Maria Duarte Araújo Castro, pela acolhida a esse cearense esperançoso, sobretudo pela simbiose de atuação materna e paterna na orientação, respectivamente, pela ternura e rigor com que conduziu minhas aprendizagens.

Aos gestores atuais e, sobretudo, aos ex-gestores municipais da educação em Jaguaruana e Palhano, que integram esse esforço investigativo com suas contribuições, pela abertura, acolhida, presteza e colaboração reveladora aos olhos do pesquisador.

Aos amigos Karene Rebouças e Expedito Rebouças, agradecido por terem sido suportes fundamentais na minha chegada e instalação em terras potiguares, e certeza de arrego e refúgio nessa já amada e bela Natal.

Aos companheiros e companheiras da Linha de Pesquisa Política e Práxis da Educação, pelo espaço privilegiado de compor essa equipe de educadores cujo trabalho investigativo, compromisso e atuação prática me inspiraram a entrar nessa luta e solidificaram-me como profissional da educação engajado na elaboração coletiva de uma educação com qualidade democrática e social.

Aos gestores municipais de Icapuí - CE do período, Manuel Jeová, e, sobretudo, Jerônimo Reis, bem como aos seus respectivos Secretários da Educação, Mário César e Mauro Alexandrino, grato pelo reconhecimento e anuência em relação à necessidade de dedicação exclusiva nessa obra de produção científica.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, pelo financiamento concedido aos estudos em todo o período, sem o qual se teriam tornado impraticáveis os esforços pessoais de desenvolvimento da pesquisa.

Aos anjos de minha vida, que continuam me indicando os sinais dos tempos nos meus percursos pessoais e profissionais, manifestando “a passagem da carruagem com seus cavalos trilhados”.

## EPÍGRAFE

“Mas o sentido do exame está no fato de que no seu movimento em espiral ele chega a um resultado que não era conhecido no ponto de partida e que, portanto, dada a fidelidade formal do ponto de partida e do resultado, o pensamento, ao concluir seu movimento, chega a algo diverso – pelo seu conteúdo – daquilo de que tinha partido. Da vital, caótica, imediata representação do todo, o pensamento chega aos conceitos, às abstratas determinações conceituais, mediante cuja formação se opera o retorno ao ponto de partida; desta vez, porém, não mais como ao vivo mas incompreendido todo da percepção imediata, mas ao conceito do todo ricamente articulado e compreendido. O caminho entre a ‘caótica representação do todo’ e a ‘rica totalidade da multiplicidade das determinações e relações’ coincide com a compreensão da realidade.”

(Karel Kozik, **Dialética do Concreto**)

## RESUMO

A investigação analisa o papel exercido pelo Município nas políticas de formação continuada de alfabetizadores, tomando como campo de estudo os Municípios cearenses de Jaguaruana e Palhano. O espaço político-educacional tido como recorte do estudo é o período de 2003 a 2006, momento em que se verifica, nas diretrizes de governo e nas políticas educacionais brasileiras, ênfase na ação cooperativa entre os entes federados, realçando a atuação municipal na implementação e execução dessas políticas. A perspectiva materialista histórico-dialética, entendida como análise da realidade social como elaboração histórica e produto da práxis humana, é expressa como o caminho teórico-metodológico requerido. A investigação se operacionaliza por meio de etapas inter-relacionadas: uma que envolve análise bibliográfica e documental, na qual se integram os aportes teóricos do exame, bem como documentos federais, estaduais e municipais acessados; e outra, referente ao trabalho de campo, estudando o caráter específico do objeto e suas relações mútuas nas municipalidades. O exame traz a noção de relações intergovernamentais e mecanismos cooperativos como ferramentas teóricas centrais e, dialogando com essas, inserem-se ideias como descentralização, municipalização e autonomia municipal, num corpo teórico/prático, pelo qual se explicitam os aspectos históricos e lógicos do objeto. O estudo realiza a descrição e interpretação das políticas de formação continuada de alfabetizadores com foco nas diretrizes nacionais formuladas desde os anos 1990 e na incorporação governamental nos espaços nacionais e subnacionais. Neste sentido, assenta a análise na compreensão da inter-relação das políticas municipais e as políticas elaboradas pelo Governo Federal e/ou Estadual para ofertar formação continuada de alfabetizadores. Considerando o recorte investigado, mostra como se constituíram o papel municipal e as relações entre Estado e municípios cearenses e suas características quanto à política e à gestão da educação, considerando as práticas de municipalização e de colaboração entre estes na sua constituição histórica. Com efeito, revela as práticas que se evidenciam nos municípios pesquisados, destinadas à formação continuada de alfabetizadores, trazendo as realidades constatadas e marcas específicas da atuação municipal na área, evidenciando o papel atribuído e o papel exercido. Com base na visão dos gestores entrevistados nos Municípios de Jaguaruana e Palhano, verifica os significados e a efetividade das políticas executadas. Com tais elementos, discute as assimetrias municipais em suas homogeneidades e heterogeneidades na execução do seu papel federativo. A análise mostra que o papel do Município se apresenta sentindo os efeitos das intervenções históricas, políticas e sociais em cada município. No âmbito da formulação e da execução de políticas educacionais, a ação dos governos municipais, situada e com significativas ingerências, revela assimetrias que apõem um município com maior autonomia do que outro e participando de modo mais efetivo na produção e distribuição das políticas. No plano das realidades pesquisadas, mostra-se que cuidar das políticas de formação continuada dos alfabetizadores não é papel municipal exclusivo, mas é assim assumido e exercido nas municipalidades com variados níveis de êxito. Esse papel é, na verdade, uma competência comum aos entes federados, no âmbito do federalismo cooperativo brasileiro.

**Palavras-chave:** Papel do Município. Relações Intergovernamentais. Política Educacional. Formação Continuada de Alfabetizadores.



## ABSTRACT

The investigation analyzes the role of the municipalities in the ongoing development of literacy teachers, having as a field of study the municipalities of Jaguaruana and Palhano, both in the State of Ceará. The political-educational space adopted as a sample of the study is the period between the years 2003 and 2006, when the emphasis on cooperative action among the federated entities is observed in the Government's guidelines and Brazilian educational policies, showing the municipal presence in the implementation and execution of these policies. The historical-dialectical materialistic perspective, understood as an analysis of the social reality as historical elaboration and product of the human praxis, is expressed as the required theoretical-methodological path. The investigation is operationalized through interconnected stages: one that involves bibliographical and documental analysis, in which the theoretical input of the research is added, as well as the Federal, State and Municipal documents accessed; and another, regarding the field work, studying the specific character of the object and its mutual relationships in the municipalities. The research brings the notion of intergovernmental relationships and cooperative mechanisms as central theoretical tools and, dialoguing with them, ideas such as decentralization, municipalization and municipal autonomy are inserted into a theoretical/practical body, through which the historical and logical aspects of the object are detailed. The study describes and interprets the policies of ongoing development of literacy teachers with focus on the national guidelines formulated since the 1990's and on the governmental incorporation in the national and subnational spaces. In this sense, the analysis is based on the comprehension of the interrelationship between the municipal policies and the policies created by the State or Federal Governments in order to offer ongoing development of literacy teachers. Considering the investigated sample, it shows how the municipal role and the relationships between the State and municipalities of Ceará have emerged, as well as their characteristics regarding the education management policies, taking into account the practices of municipalization and cooperation between the State and municipalities in their historical composition. It shows the practices which aim at the ongoing development of literacy teachers observed in the researched municipalities, pointing out the realities and specific marks left by municipal presence in the area, demonstrating the assigned role and the role played. Based on the points of view of the managers interviewed in the municipalities of Jaguaruana e Palhano, it is possible to note the meaning and effectiveness of the policies carried out. With such elements, it discusses the municipal asymmetries in their homogeneities and heterogeneities regarding the execution of their federative role. The analysis shows that the role of the municipalities vary according to the historical, political and social interventions in each municipality. In the fields of formulation and execution of educational policies, the actions of the municipal governments, situated and with expressive interferences, reveal asymmetries in the sense that some municipalities have bigger autonomy and participate more effectively in the production and distribution of policies than others. In terms of the researched realities, the study shows that taking care of the policies of ongoing development of literacy teachers is not a task that should be assigned exclusively to the municipalities, nonetheless it is a role that they play with varying degrees of success. This role is in fact a joint competence of the federated entities, in the scope the Brazilian cooperative federalism.

**Keywords:** Role of the Municipalities. Intergovernmental Relationships. Educational Policy. Ongoing Development of Literacy Teachers.

## RESUMEN

La investigación analiza el papel desempeñado por el Municipio en las políticas de formación continuada de alfabetizadores, tomando como campo de estudio los Municipios de Jaguaruana y Palhano, ambos en el estado de Ceará. El espacio político-educacional escogido como recorte del estudio es el período de 2003 a 2006, momento en que existe, en las directrices de gobierno y en las políticas educacionales brasileñas, énfasis en la acción cooperativa entre los entes federados, destacando la actuación municipal en la implementación y ejecución de esas políticas. La perspectiva materialista histórico-dialéctica, entendida como análisis de la realidad social como elaboración histórica y producto de la praxis humana, se expresa como el camino teórico-metodológico requerido. La investigación se realiza por medio de etapas interrelacionadas: una que incluye análisis bibliográfica y documental, en la cual se integran los aportes teóricos del examen, así como documentos federales, estaduais y municipales accedidos; y otra, referente al trabajo de campo, estudiando el carácter específico del objeto y sus relaciones mutuas en las municipalidades. El examen trae la noción de relaciones intergubernamentales y mecanismos cooperativos como herramientas teóricas centrales y, dialogando con ellas, se incorporan ideas como descentralización, municipalización y autonomía municipal, en un cuerpo teórico-práctico, por el que se explicitan los aspectos históricos y lógicos del objeto. El estudio realiza la descripción e interpretación de las políticas de formación continuada de alfabetizadores con enfoque en las directrices nacionales formuladas desde los años 90 y en la incorporación gubernamental en los espacios nacionales y subnacionales. En este sentido, el análisis se basa en la comprensión de la interrelación de las políticas municipales y las políticas elaboradas por el Gobierno Federal y/o Estadual para ofrecer formación continuada de alfabetizadores. Considerando el recorte investigado, muestra cómo se constituyeron el papel municipal y las relaciones entre el Estado de Ceará y sus municipios y sus características en lo referente a la política y la gestión de la educación, considerando las prácticas de municipalización y colaboración entre ellos en su constitución histórica. En efecto, revela las prácticas que se evidencian en los municipios investigados, destinadas a la formación continuada de alfabetizadores, relatando las realidades observadas y marcas específicas de la actuación municipal en el área, evidenciando el papel atribuido y el papel desempeñado. Con base en la visión de los gestores entrevistados en los Municipios de Jaguaruana y Palhano, se verifican los significados y la efectividad de las políticas ejecutadas. Con tales elementos, se discuten las asimetrías municipales en sus homogeneidades y heterogeneidades en la ejecución de su papel federativo. El análisis muestra que el papel del Municipio se presenta conforme los efectos de las intervenciones históricas, políticas y sociales en cada municipio. En el ámbito de la formulación y ejecución de las políticas educacionales, la acción de los gobiernos municipales, situada y con significativas injerencias, revela asimetrías que indican un municipio con mayor autonomía que el otro, y participando de manera más efectiva en la producción y distribución de las políticas. En el plano de las realidades investigadas, se muestra que cuidar de las políticas de formación continuada de los alfabetizadores no es papel exclusivo del municipio, pero así es asumido y desempeñado en las municipalidades con variados niveles de éxito. Ese papel es, en verdad, una competencia común a los entes federados, en el ámbito del federalismo cooperativo brasileño.

**Palabras clave:** Papel del Municipio. Relaciones Intergubernamentales. Política Educacional. Formación Continuada de Alfabetizadores.

## LISTA DE QUADROS

<b>QUADRO 1</b>	<b>MUNICÍPIOS SELECIONADOS PARA A PESQUISA.....</b>	<b>44</b>
<b>QUADRO 2</b>	<b>INDICADORES EDUCACIONAIS DE ALFABETIZAÇÃO DO ANO DE 2007.....</b>	<b>44</b>
<b>QUADRO 3</b>	<b>SUJEITOS ENTREVISTADOS NOS MUNICÍPIOS .....</b>	<b>48</b>
<b>QUADRO 4</b>	<b>OPERACIONALIZAÇÃO DA REDE DE FORMAÇÃO CONTINUADA .....</b>	<b>137</b>
<b>QUADRO 5</b>	<b>RESPONSABILIDADES DOS ENVOLVIDOS NA REDE DE FORMAÇÃO CONTINUADA .....</b>	<b>138</b>

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANFOPE	Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
APRECE	Associação dos Prefeitos do Ceará
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBA	Ciclo Básico da Alfabetização
CBE	Câmara da Educação Básica
CBE's	Conferências Brasileiras de Educação
CCEAE	Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar
CEALE	Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita
CEC	Conselho de Educação do Ceará
CENTEC	Centro de Estudos e Pesquisa em Educação, Cultura e Ação Comunitária
CNE	Conselho Nacional da Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONSED	Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação
COPFOR	Coordenação Geral de Políticas de Formação
CP	Conselho Pleno
CREDE	Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DPE	Departamento de Políticas Educacionais

EC	Emenda Constitucional
EDURURAL	Programa de Expansão e Melhoria do Meio Rural do Nordeste
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FECOP	Fundo Estadual de Combate à Pobreza
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FORGRAD	Fórum de Pró-Reitores de Graduação das Universidades Brasileiras
FORUMDIR	Fórum de Diretores das Faculdades e Centros de Educação das Universidades Públicas
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDESCOLA	Fundo de Fortalecimento da Escola
GESTAR	Gestão da Aprendizagem Escolar
GSE	Gestão para o Sucesso Escolar
GPR	Gestão por Resultados (sic)
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDM	Índice de Desenvolvimento Municipal
IES	Instituições de Ensino Superior
ISE's	Instituições Superiores de Ensino
IMEPH	Instituto Meta de Educação
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG's	Organizações não governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OREALC	Oficina Regional para a América Latina e o Caribe
PAIC	Programa Alfabetização na Idade Certa
PAR	Plano de Ações Articuladas
PARFOR	Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica
PCN's	Parâmetros Curriculares Nacionais
PCNEI	Parâmetros Curriculares Nacionais de Educação Infantil
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PFL	Partido da Frente Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PME	Plano Municipal da Educação
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAIC	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNE	Plano Nacional da Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PPE	Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe
PPS	Partido Popular Socialista

PRALER	Programa de Apoio à Leitura e à Escrita
PRELAC	Projeto Regional de Educação para América Latina e o Caribe
PRODASEC	Programa de Ações Socioeducativas e Culturais para as Populações Carentes Urbanas
PRODEM	Programa de Desenvolvimento Municipal
PROFA	Programa de Formação de Alfabetizadores
PROFORMAÇÃO	Programa de Formação de Professores em Nível Médio Magistério a Distância
PROINFANTIL	Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil
PROINFO	Programa Nacional de Informática na Educação
PRÓ-LETRAMENTO	Programa de Formação Continuada de Professores dos Anos/Séries Iniciais do Ensino Fundamental
PROMEDLAC	Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe.
PROMUNICÍPIO	Projeto de Assistência Técnica e Financeira aos Municípios
PRONASEC	Programa Nacional de Ações Socioeducativas e Culturais para o Meio Rural
PRORURAL	Programa de Educação para a Zona Rural
PRP	Partido Republicano Progressista
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Socialdemocracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PUC-MG	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
RBPE	Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos

RCNEI	Referenciais Curriculares Nacionais de Educação Infantil
REDE	Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica
REEJA	Rede Estadual de Educação de Jovens e Adultos
RIG's	Relações Intergovernamentais
RNF	Rede Nacional de Formadores
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SEB/MEC	Secretaria da Educação Básica/MEC
SEDUC - CE	Secretaria Estadual da Educação Básica – Ceará
SEED	Secretaria de Educação a Distância
SEF	Secretaria da Educação Fundamental
SEIF	Secretaria da Educação Infantil e Fundamental
SEPLAG	Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará
SEPLAN	Secretaria de Planejamento do Estado do Ceará
SPAECE/ALFA	Sistema Permanente de Avaliação da Educação do Ceará – Alfabetização
TCM - CE	Tribunal de Contas dos Municípios - Ceará
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UECE	Universidade Estadual do Ceará
UEPG	Universidade Estadual de Ponta Grossa
UFAM	Universidade Federal do Amazonas
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFC	Universidade Federal do Ceará



UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFS	Universidade Federal de Sergipe
UNB	Universidade de Brasília
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNESP	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNISINOS	Universidade do Vale do Rio dos Sinos
USP	Universidade de São Paulo
UVA	Universidade Regional do Vale do Acaraú

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>20</b>
1.1	Contextualização do objeto de estudo.....	21
1.2	Delimitação objeto de estudo.....	26
1.3	Referencial teórico-metodológico da pesquisa.....	36
1.4	Definição do campo da pesquisa.....	43
1.5	Coleta de dados com uso de procedimentos diversos.....	45
1.6	Estrutura do trabalho.....	49
<b>2</b>	<b>COMPONENTES CONCEITUAIS E HISTÓRICOS DO PAPEL DO MUNICÍPIO NA FORMULAÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS .....</b>	<b>52</b>
2.1	<b>Relações intergovernamentais e mecanismos cooperativos: desafios da formulação e execução de políticas .....</b>	<b>53</b>
2.1.1	Relações intergovernamentais e suas dinâmicas no federalismo cooperativo .....	54
2.1.2	Relações intergovernamentais no Brasil: a instituição do modelo de federalismo cooperativo e padrões de RIG's .....	58
2.1.3	Coordenação e colaboração federativa e regime de colaboração: complexidades e caminhos para os entes federados .....	63
2.2	<b>Descentralização: traços conceituais, trajetórias do fenômeno e repercussões nas políticas educacionais .....</b>	<b>71</b>
2.2.1	Descentralização como deslocamento da tarefa de execução ou do poder decisório: traços conceituais .....	72
2.2.2	Descentralização como ratificadora de perspectivas societárias antagônicas: expressões nas políticas educacionais .....	78
2.3	<b>Percursos da municipalização: descentralização e desconcentração das responsabilidades da tarefa educacional para o Município .....</b>	<b>85</b>
2.4	<b>Autonomia municipal: da ideia de autogoverno à atividade relacional .....</b>	<b>91</b>
<b>3</b>	<b>POLÍTICAS DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE ALFABETIZADORES: DAS DIRETRIZES NACIONAIS À INCORPORAÇÃO GOVERNAMENTAL .....</b>	<b>100</b>
3.1	<b>Políticas de formação continuada de professores de 1995 a 2006: traços conceituais, diretrizes nacionais e incorporações governamentais .....</b>	<b>101</b>
3.1.1	Formação docente e formação continuada no Brasil: elementos conceituais e traços da trajetória recente .....	101

3.1.2	Formação continuada nas diretrizes e na legislação oficial: análise com origem na década de 1990 .....	107
3.1.3	Operacionalização dos programas de formação continuada de professores: incorporação governamental e papel dos entes federados (1995-2002) .....	119
3.1.4	Operacionalização dos programas de formação continuada de professores: incorporação governamental e papel dos entes federados (2003-2006) .....	126
<b>3.2</b>	<b>Formulação e oferta de programas federais para a formação continuada de alfabetizadores nos municípios (2003-2006) .....</b>	<b>141</b>
<b>4</b>	<b>RELAÇÕES ESTADO/MUNICÍPIOS NAS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE ALFABETIZADORES NO CEARÁ: A COLABORAÇÃO E O PAPEL EXERCIDO .....</b>	<b>152</b>
4.1	Municipalização e regime de colaboração Estado/municípios: especificidades da política e gestão da educação no Ceará (1995-2007) .....	153
4.2	Políticas e gestão da educação no Ceará de 2003-2006: alfabetização, formação docente e colaboração Estado/municípios .....	171
4.3	Políticas de formação continuada de alfabetizadores no Ceará de 2003 a 2006: oferta federal e estadual e papel do Município .....	195
<b>5</b>	<b>MUNICÍPIOS CEARENSES E POLÍTICAS DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE ALFABETIZADORES: PAPEL ATRIBUÍDO E PAPEL EXERCIDO EM COLABORAÇÃO COM A UNIÃO E O ESTADO .....</b>	<b>206</b>
5.1	<b>Planejamento e execução de políticas nos municípios: exame das iniciativas locais para a formação continuada dos alfabetizadores .....</b>	<b>207</b>
5.1.1	O papel atribuído: planejamento e indicativos jurídicos e administrativos municipais para as políticas de formação continuada de alfabetizadores ...	208
5.1.2	O papel exercido: relação entre as competências municipais nas diretrizes e documentos e as ações efetivadas pelo município.....	221
5.2	<b>As políticas implementadas: o papel exercido nas políticas de formação continuada de alfabetizadores nos municípios .....</b>	<b>233</b>
<b>6</b>	<b>POLÍTICAS DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE ALFABETIZADORES NOS MUNICÍPIOS: SIGNIFICADO DO PAPEL MUNICIPAL E EFETIVIDADE .....</b>	<b>253</b>
6.1	Significado atribuído ao papel dos municípios na implementação de políticas de formação continuada de alfabetizadores .....	254
6.2	Políticas de formação continuada de alfabetizadores: efetividade das iniciativas governamentais nos municípios pesquisados.....	267
6.3	<b>As assimetrias municipais: homogeneidades e singularidades na execução das políticas de formação continuada de alfabetizadores .....</b>	<b>280</b>

<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>294</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>309</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>328</b>
<b>APÊNDICE A – INSTRUMENTAL DE PESQUISA I – GESTORES MUNICIPAIS .....</b>	<b>329</b>
<b>APÊNDICE B – DOCUMENTOS NACIONAIS E ESTADUAIS PESQUISADOS .....</b>	<b>331</b>
<b>APÊNDICE C – OFERTA DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE ALFABETIZADORES NA REDE .....</b>	<b>333</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>337</b>
<b>ANEXO A – CREDE’S – 10ªCREDE – RUSSAS/CEARÁ .....</b>	<b>338</b>
<b>ANEXO B – MACRORREGIÃO – LITORAL LESTE/JAGUARIBE</b>	<b>339</b>
<b>ANEXO C – MAPA DA ALFABETIZAÇÃO NO CEARÁ 2007 .....</b>	<b>340</b>
<b>ANEXO D – MAPA DA ALFABETIZAÇÃO NA 10ª CREDE .....</b>	<b>341</b>
<b>ANEXO E – REDE NACIONAL DE CENTROS DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – 2006 .....</b>	<b>342</b>
<b>ANEXO F – ESTRUTURA DOS PCN’S EM AÇÃO, SEGUNDO SUMIYA (2005) .....</b>	<b>343</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa analisa o papel do Município nas políticas de formação continuada de professores alfabetizadores do Ensino Fundamental. Mais precisamente, discute a atuação do Município na formulação e na execução dessas políticas<sup>1</sup>. Inscreve-se como componente do conjunto de pesquisas que integram os esforços investigativos da Linha de Pesquisa Política e Práxis da Educação, do Programa de Pós- Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, inserindo-se, ao lado de outros estudos com focos diferentes na mesma linha de pesquisa, como precursora das análises da configuração das relações intergovernamentais e do federalismo cooperativo brasileiro na política e gestão da educação ali iniciadas em 2013<sup>2</sup>.

O tema apresenta-se como objeto de pesquisa de doutoramento em Educação, tendo como base as recorrentes reflexões geradas no decurso das oportunidades profissionais que se teve como educador e técnico atuante na gestão municipal durante muitos anos, e como estudante e pesquisador das políticas e gestão educacional com concentração na área da formação de professores.

De modo geral, os percursos realizados na vida profissional e as investidas no campo acadêmico evidenciam-se como determinantes nos interesses que se tem em estudos e pesquisas. Proliferam desejos de investir em assuntos mais densos e geradores de conhecimentos cada vez mais aprofundados acerca das temáticas com as quais se lida todos os dias e nas quais se adentra em atividades de investigação científica. São interesses que impulsionam sempre ações no sentido de dar prosseguimento à trajetória iniciada e de desvelar questões outras no universo dos estudos que se pesquisa há certo tempo, e que, por falta de condições técnicas e humanas, não puderam ser privilegiadas em ocasiões anteriores. Concorde-se com Bachelard (1996, p. 18) no sentido de que “[...] na vida científica os

---

<sup>1</sup> Neste estudo, a expressão “políticas de formação continuada de alfabetizadores” estará sempre se referindo a professores alfabetizadores do 1º segmento do Ensino Fundamental.

<sup>2</sup> Atualmente é foco das pesquisas realizadas na linha de pesquisa acima citada o projeto “Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR): um estudo em municípios dos Estados do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais no período de 2007 a 2011”, que objetiva analisar a implantação do PAR como política pública no contexto das atuais políticas educacionais. A pesquisa cobre aspectos qualitativos e quantitativos e utilizará a base de dados do MEC, INEP e FNDE, especificamente, do Censo Escolar, identificando informações de infraestrutura das escolas e recursos pedagógicos, valorização dos profissionais da educação, e as condições pedagógicas das escolas, de modo a avaliar o impacto da implementação do PAR na melhoria dessas escolas, no período do estudo, em face dos recursos recebidos. Espera-se com este estudo analisar a configuração das relações intergovernamentais dos entes federados quando da elaboração e implementação do Plano de Ações Articuladas, bem como evidenciar mudanças ocorridas nos indicadores educacionais dos municípios dos estados envolvidos na pesquisa, considerando as quatro dimensões previstas no PAR.

problemas não se formulam de modo espontâneo”, e é sob esta motivação que se procede esta investigação.

Mediante constatações obtidas em pesquisa anterior, no âmbito do mestrado (2010) acerca da gestão local de políticas<sup>3</sup> com foco na análise dos processos de implantação, execução e repercussões do Programa de Formação de Alfabetizadores (PROFA), tornou-se explícito o fato de que a discussão das políticas de formação continuada de professores e sua execução no plano municipal se mostram como temáticas que tomam novo fôlego, sobretudo com o matiz do federalismo cooperativo assinalado na Constituição de 1988. Como bem acentua Azevedo (2011), a atribuição ao poder local da responsabilidade sobre as políticas sociais, em especial as políticas educativas nas últimas décadas, as mudanças no padrão e no perfil da ação estatal, colocando os entes federativos na distribuição das tarefas e competências, sob a influência das matrizes neoliberais de desresponsabilização da União em termos de financiamento e gestão da educação, situa a questão local como fenômeno alvo das preocupações teóricas nas Ciências Humanas, inclusive em âmbito internacional. É um terreno que sugere novas frentes de discussão e que se descortina como possibilidade de investigação, um domínio que permite muitas investidas de estudos. Sua complexidade e arranjos institucionais multiplicam inquietações conectadas a uma realidade que mexe com questões sociais e políticas da sociedade.

### **1.1 Contextualização do objeto de estudo**

O eixo contextual da investigação abarca o início da primeira década do novo milênio, em especial o primeiro quinquênio. Delineia-se, na ocasião, um tempo histórico com particularidades marcantes, produzindo um espaço no qual as políticas de educação e de formação continuada de professores, bem como as relações entre os entes federados para sua implementação e execução, se encontram determinadas por contextos de mudanças e reformas nas diversas faces que compõem a política educacional e ação dos governos desde as décadas anteriores. No plano das determinações advindas dessa fase antecedente e das reformas impulsionadas pela busca de equidade postas em efetivação em toda a América Latina e no Caribe, figuram amplas reformas educativas desde os anos 1980 (CARNOY e CASTRO, 1997), e, nelas, a formação de professores, em especial a formação continuada, assume lugar

---

<sup>3</sup> A noção de local é assumida neste texto para referir-se à instância subnacional, em particular, o Município como ente federado e seu papel nas questões educacionais. Ver Rabelo (2010).

preponderante<sup>4</sup>. O debate sobre a democratização do Estado e a descentralização da educação no Brasil firmou também suas bases legais na década de 1980, e, nesse contexto, as forças progressistas conseguiram registrar na Constituição de 1988 um novo ordenamento político para o regime federativo, estabelecendo outras condições aos entes federativos, atribuindo papéis específicos às municipalidades (AZEVEDO, 2011) e colocando o regime de colaboração como marco nas relações intergovernamentais. De modo geral, os movimentos engendrados nesse período, mais acentuadamente, nos anos 1990, desenham os fenômenos que irão estabelecer rumos às políticas públicas, sobretudo as políticas educacionais com início nos anos 2000.

As análises realizadas sobre essas reformas e suas intervenções nas políticas educacionais e de formação dos docentes (LUDKE, MOREIRA e CUNHA, 1999; FREITAS, 2002, 2003; CASTRO, 2005; RODRIGUEZ, 2006; MAZZEU, 2007; CABRAL NETO e RODRIGUEZ, 2007) explicitam sua relação intrínseca com um cenário social marcado por mudanças nos processos de produção e pela redefinição do papel dos Estados Nacionais, consequência fundamental da reestruturação do capitalismo, sob a égide do projeto neoliberal e voltado para a recuperação do ciclo de reprodução do capital, que impactou especialmente nas políticas sociais (DRAIBE, 1993; CARNOY, 1995; ANTUNES, 2001). Como bem explicita Castro (2005, p. 20),

As reformas que se processam, na década de noventa, no âmbito educacional, estão predefinidas como estratégia do denominado ajuste estrutural que direcionou as reformas do Estado no plano político institucional e no plano econômico-administrativo. Encontram-se inseridas em uma perspectiva de mudanças significativas que vem acontecendo no atual estágio do desenvolvimento capitalista.

É nesse período que, conforme Freitas (2002), distintos setores governamentais e empresariais assumem a qualidade da educação como sua bandeira principal, com o objetivo de garantir o desenvolvimento e a implementação de políticas educacionais de cunho neoliberal. Assim, a educação e as políticas educacionais, em todos os seus componentes, passam a adquirir importância estratégica e se tornam condição para o aprimoramento da

---

<sup>4</sup> Carnoy e Castro (1997) classificam as reformas realizadas em tipologias como: “reformas impulsionadas pelo financiamento”, que reduziram o total de recursos públicos e privados para financiar a educação e a formação; “reformas impulsionadas pela competitividade”, que buscaram organizar o rendimento educacional a as habilidades de trabalho em formas novas e mais produtivas, para preparar um capital humano de maior qualidade e para que os países de América Latina e Caribe pudessem ser mais “competitivos”. Por último, algumas reformas modificaram a função política da educação, como fonte de mobilidade e nivelção social, a que os autores chamaram de “reformas impulsionadas pela equidade”.

acumulação de riquezas e aprofundamento do capitalismo. Como sintetiza Masson (2009, p. 83),

[...] no final do século XX, a reforma educacional promoveu o desenvolvimento de várias propostas com ampla abrangência e impacto nos diferentes níveis e modalidades de ensino como forma de adequar a educação às novas necessidades do contexto produtivo.

Para a autora, é nesse contexto que se qualificam novos modelos de formação, expressos por meio de veículos como a formação à distância, os cursos semipresenciais, cursos sequenciais, entre outros, para atender o mercado de trabalho polarizado e diversificado. Ainda segundo Masson (2009), essas mudanças significativas provocaram a flexibilização dos percursos de formação por meio de reformas curriculares, a implantação de um paradigma curricular baseado na noção de competências, e um outro modelo de formação de professores que busca superar a racionalidade técnica por meio da racionalidade prática.

Nesse panorama, a formulação, implantação e execução de políticas de formação de professores ganham lugar preponderante nas novas diretrizes educacionais, respondendo também pelo fortalecimento e emergência de várias iniciativas de formação continuada. Ao lado de outros dispositivos, ela é a principal tendência da formação docente no contexto das reformas educativas, alcançando grande relevância em função da viabilidade prática e custo mais baixo, como vinha aconselhando o Banco Mundial (TORRES, 2007).

De acordo com Torres (2007), a relação custo-benefício e a feição pragmática aparecem na proposição enfática do Banco Mundial para a formação em serviço, situando a formação continuada de professores, no âmbito regional, como necessária e com um caráter de complementaridade à formação inicial. Por essa razão, os profissionais da educação brasileira, especialmente os professores, desde meados dos anos 1990, são brindados com uma sequência de programas de formação continuada na direção das mudanças projetadas pela reforma educacional. Ilustrativa desse movimento foi a ação do MEC (Ministério da Educação) que, durante reforma implementada no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), realizou trabalho de socialização desses projetos e programas, oferecendo-os aos sistemas e redes de ensino como propostas renovadoras da qualidade da educação e da formação continuada dos professores.



Além dos muitos dispositivos desse percurso<sup>5</sup> listados por Freitas (2002), a publicação dos “Referenciais Curriculares para a Formação dos Professores” (1999) e a implantação do “Programa de Desenvolvimento Profissional Continuado - Parâmetros em Ação” (1999), por exemplo, denotam o esforço centrado do Governo brasileiro em criar instrumentos e em mostrar-se sintonizado com as tarefas que lhe são indicadas pelos processos de reformas educativas na América Latina<sup>6</sup>, bem como a sua atuação no âmbito federal para dar cabo à tarefa de oferecer formação continuada.

Neste panorama, uma das estratégias básicas das mudanças que vinham se materializando está no desenvolvimento de “regimes de colaboração” com estados-membros e municípios para a efetivação das políticas de formação continuada, como caminho operacional dessas mudanças. Como estratégia para a implantação e execução de políticas, o Ministério da Educação (MEC) desenvolve procedimentos que se dizem transformadores da gestão nos sistemas educacionais. No dizer de Castro (2005, p. 52),

[...] o MEC transfere para as secretarias da educação um papel fundamental na organização e promoção da formação continuada, uma vez que são elas que possibilitam acompanhamento sistemático às equipes escolares, fixam as diretrizes gerais do trabalho, promovem assessorias, eventos de atualização e programas de formação.

A posição do MEC para a implantação e execução de programas de formação continuada, especialmente, é utilizar práticas para o fortalecimento da atuação das secretarias de educação, de forma que superem a tradição da descontinuidade (RODRIGUEZ, 2006). Assim, a proliferação e oferta, no Brasil, de programas e projetos de formação inicial e continuada percorrem os caminhos da formulação no âmbito federal até sua implantação e execução por meio das secretarias estaduais e com a adesão dos municípios no plano local, perspectiva incorporada no Plano Nacional da Educação (PNE) – Lei nº 10.172/2001. Nesse

---

<sup>5</sup> Destacam aqui a aprovação da LDB (Lei nº 9.394/1996) e do Plano Nacional da Educação (Lei nº 10.172/2001), que, ao ver deste estudo, exemplificam a intensidade das reformas feitas no contexto brasileiro no interstício histórico de 1995 a 2002, incidente sobre os sistemas de educação. Entre essas diversas transformações, Freitas (2002, p. 143) atesta que iniciativas como “Educação para Todos, Plano Decenal, Parâmetros Curriculares Nacionais, diretrizes curriculares nacionais para a Educação Básica, para a educação superior, para educação infantil, educação de jovens e adultos, educação profissional e tecnológica, avaliação do SAEB– Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica –, Exame Nacional de Cursos (Provão), ENEM– Exame Nacional do Ensino Médio–, descentralização, FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério –, Lei da Autonomia Universitária, novos parâmetros para as IES, são medidas que objetivam adequar o Brasil à nova ordem, bases para a reforma educativa que tem na avaliação a chave-mestra que abre caminho para todas as políticas: de formação, de financiamento, de descentralização e gestão de recursos”.

<sup>6</sup> Sobre a tendência de reformas na América Latina e a proliferação de políticas voltadas à formação inicial e continuada no Brasil e em outros países, ver o trabalho de Rodriguez (2006).

sentido, sob as estratégias de descentralização e municipalização das políticas educacionais, componentes operacionais das reformas em curso, a formação continuada passa a ser tarefa transferida para o plano subnacional.

A referência recorrente à coordenação federativa e às relações intergovernamentais cooperativas, passa a dar o tom nos processos de implementação das políticas educacionais no final dos anos 1990. É esse o modelo utilizado pelo último dos programas de formação continuada dos professores alfabetizadores, na sequência do “Programa de Desenvolvimento Profissional Continuado - Parâmetros em Ação” (1999), o “Programa de Formação de Alfabetizadores (PROFA)”, que teve sua criação no final de 1999 e implementação em 2001 e 2002 em todo o País. O programa é exemplar do perfil da política de formação continuada desenvolvida até então, quando se finaliza o Governo Fernando Henrique Cardoso<sup>7</sup> (FHC).

No quadro de transição no Governo Federal de 2002 a 2003, emergiu a expectativa da reconfiguração das políticas de formação de professores. Segundo Freitas (2002) e Oliveira (2009a), ao contrário do que se imaginava, foram preservados o caráter e a concepção presente nos programas anteriores, predominando assim os princípios e práticas que orientaram as reformas no Governo Fernando Henrique Cardoso. Definitivamente, parece ser esse o caminho tomado nas políticas educacionais nessa fase como um todo, essencialmente marcadas por contradições, como acentuam Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005), e Oliveira (2009a), entre outros.

É nesse âmbito de expectativa de reconfiguração das políticas educacionais que se definem as linhas mestras da política de formação de professores no Governo Federal iniciante<sup>8</sup>. Esta definição se mostra por meio do “Programa Toda Criança Aprendendo” e seus desdobramentos – a Portaria nº 1.403/2003, que definiu o Exame de Certificação de Professores e a Rede Nacional de Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação, constituída no âmbito do Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores e criada pelo Edital nº 01/2003 da SEIF/MEC (FREITAS, 2003). Do conjunto de programas advindo dessa fase, conforme análise de Rocha (2010), figuram essencialmente para a formação continuada dos professores alfabetizadores o PROFA (Programa de Formação de Alfabetizadores – 2002), o PRALER (Programa de Apoio à Leitura e a Escrita – 2003) e o PRÓ-LETRAMENTO (Programa de Formação Continuada de Professores dos

---

<sup>7</sup> Neste trabalho, a sigla FHC estará sempre se referindo ao Governo de Fernando Henrique Cardoso no Brasil nos anos 1995-2002.

<sup>8</sup> Componentes mais detalhados dessa reconfiguração das políticas de formação de professores no início de 2003, quando da instalação do Governo Luiz Inácio Lula da Silva para a gestão 2003-2006, serão mais bem analisados no Capítulo 03.

Anos/Séries Iniciais do Ensino Fundamental – 2006), como iniciativas do Ministério da Educação, como programas da União, a serem implementados nos estados e nos municípios.

No plano estadual, o Governo do Ceará, como atestado nos estudos de Tavares (2001), Albuquerque, M. G. (2005), Bezerra (2010), Rabelo (2010), desde especialmente os movimentos reformistas dos anos 1990, percorre caminhos semelhantes ao Governo Nacional, criando projetos e programas que externam políticas alteradoras do planejamento educacional, da gestão educacional e escolar, da formação dos professores, dos dispositivos legais, das relações entre os órgãos centrais e as unidades locais e das práticas de colaboração Estado/Município, como pode ser atestado nos documentos governamentais do período (CEARÁ, 2003b; 2004a; 2006a). Suas especificidades nessa atuação, sobretudo no cenário que se delineia em 2003 na gestão da educação do Estado do Ceará<sup>9</sup>, sinalizam para o aprofundamento dessas diretrizes e tendências, como atesta Bezerra (2010). Nesse ambiente de suposta reconfiguração da política de educação no Brasil, ainda em desenho, e de traços de continuidade do modelo da gestão da educação do Estado no Ceará, é que se incluem as preocupações desta investigação, com vistas a problematizar os caminhos que tomaram a política de formação continuada de alfabetizadores e a atuação dos municípios como entes federativos. O panorama aqui evidenciado, no qual se incluem os movimentos que vão desde a esfera federal até o âmbito municipal, suas articulações e suas interveniências recíprocas, servem como painel histórico em que se insere este ensaio.

## **1.2 Delimitação do objeto de estudo**

O exame das políticas educacionais municipais sistematizadas e sedimentadas, com foco na política educacional do município como projeto político-pedagógico de um território e não de um governo, bem como a análise da dimensão da repercussão das políticas induzidas via relacionamento intergovernamental, evidencia-se como campo de preocupações cotidianas na política e gestão da educação. Está marcado pela existência de um vácuo nos estudos acerca do papel exercido pelos municípios na formulação e execução de políticas de formação de professores, em particular, quando na ausência de iniciativas induzidas por parte dos Governos Federal e Estadual. Todos esses argumentos levam a acentuar que o objeto desta investigação vinha se manifestando na experiência pessoal e profissional que se detêm, em suas singularidades (MASSON e MAINARDES, 2013), como um fenômeno específico, ainda

---

<sup>9</sup> Uma discussão sobre essas especificidades pode ser vista no capítulo 04.

em sua aparência, possibilitando intuições, abstrações provisórias, requerentes de elucidações em sua complexidade e determinações universais.

Esta singularidade que agrega a atuação municipal e a formulação e execução de políticas de formação de alfabetizadores no Estado do Ceará, por exemplo, encontra-se em aberto na produção de conhecimentos. A incursão sobre trabalhos acadêmicos voltados para as políticas de formação de alfabetizadores municipais apresenta a pesquisa de Mamede (2000) acerca da formação de alfabetizadores no Ceará, suas concepções e práticas, como o marco mais visível de estudos sobre a área e voltados para o plano dos municípios. Considerando ainda estudos no Estado do Ceará, a análise de Rabelo (2010) acerca do PROFA (Programa de Formação de Alfabetizadores), de cunho federal, aparece como outra contribuição para o assunto da formação de alfabetizadores, então com foco na gestão educacional municipal<sup>10</sup>. Seguindo a temática alfabetização/alfabetizadores, também Brito (2003), Cortez (2003), Meira (2004), Batista (2005), Silva (2007), São José (2012), Aureliano (2012), entre outros, são exemplos de investidas mais recentes em temas aproximados<sup>11</sup>, realizados em outros espaços acadêmicos e estados da Federação.

Mediante a constatação de que estudos na área não são recorrentes, é necessário reiterar a ideia de que a presença e atuação cotidiana e profissional no espaço da gestão educacional municipal e da formação de professores se apresentam como estímulos para adentrar essa temática. Esta experiência é o fator principal que alimenta inquições permanentes acerca de tais temas, e que, por sua vez, mobilizam projetos de investidas no campo da pesquisa educacional para esclarecer perguntas específicas desse movimento local das gestões municipais e da formulação e implementação de políticas educacionais e de formação de alfabetizadores. Com bem diz Bachelard (1996, p. 19), “[...] para o espírito científico, todo conhecimento é resposta a uma pergunta. Se não há pergunta, não pode haver conhecimento científico”. Isso significa buscar respostas, compreendendo-as em seu contexto e nas suas variadas relações com outros fenômenos circundantes. Significa, também, adentrar as políticas de educação internamente geradas (ALBUQUERQUE, M. G., 2005), universo

---

<sup>10</sup> Em pesquisa por meio de busca simples no Banco de Teses e Dissertações da Universidade Federal do Ceará, foram registrados 37 estudos realizados em torno do tema Alfabetização, em sua maioria, desenvolvidos de 2009 a 2010. Entre estes, já figuram alguns relacionados aos programas recentes de alfabetização e de formação de alfabetizadores no Ceará como o PAIC (Programa Alfabetização na Idade Certa) a ser mais bem explicado do decorrer do texto introdutório.

<sup>11</sup> Os trabalhos versam sobre concepções e práticas, saberes e competências dos alfabetizadores, perspectiva metodológica, resultados de programas oficiais de formação, formação de alfabetizadores na universidade, entre outros. A análise de Rocha (2010) é também exemplar na listagem de trabalhos acadêmicos relacionados aos programas de formação continuada oferecidos pelo Ministério da Educação e suas colaborações nos municípios.

carente de explicações científicas no contexto das relações entre os entes federados, que expressa padrões diversos no decorrer histórico, e que desde os anos 1990 se metamorfoseiam no Brasil. Essa empreitada requer rigorosidade teórico-metodológica, esforço investigador sistemático e compromisso social, pois implica inserção em outras práticas da gestão e elaborações histórico-políticas municipais.

O foco nos municípios se justifica considerando a conjuntura das relações entre União, estados e municípios, iniciadas nas reformas do Estado<sup>12</sup> efetivadas no Governo FHC, e que, segundo Oliveira (2009a, p. 202), instituiu “[...] uma nova regulação, assentada na descentralização e maior flexibilidade e autonomia local”. Para a autora, as mudanças realizadas nesse governo foram determinantes para novas relações entre os entes federados na matéria educacional, sobretudo entre União e municípios.

O argumento é de que os anos de 2003 a 2006, recorte da pesquisa, se mostram promissores para a análise da gestão das políticas e da formação docente numa perspectiva crítica e contextualizada por motivos específicos: por poderem ser caracterizados como o período que em se manifestaria um novo Governo Federal, sinalizado pela expectativa de políticas mais voltadas para a valorização e profissionalização dos docentes; pela esperança da implementação de uma política educacional para a educação básica que revelasse ações dirigidas à qualidade social, atendendo às demandas apontadas pelos educadores organizados em entidades representativas, como a ANFOPE (Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação) e a ANPED (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação), sobretudo por meio de políticas que aperfeiçoassem a formação dos professores. Contraditoriamente, a análise de Oliveira (2009a) sobre os programas e projetos do período anuncia a fase como trazendo mais permanências do que rupturas com os modelos do governo anterior.

A investida sobre estes temas, então, considerando o papel histórico e atual dos municípios em relação à configuração da condução das políticas de formação de professores desde o âmbito federal, oferece importantes contribuições ao debate educacional contemporâneo. Quando se trata de questões como estas assinaladas,

[...] nos defrontamos com questões relativas aos processos que dizem respeito à ação do Estado, à descentralização e à municipalização da educação. No caso brasileiro, isto pressupõe, também, considerar o regime de colaboração entre os entes federados que integram o nosso regime federativo. (AZEVEDO, 2011, p. 177-178).

---

<sup>12</sup> Sobre a Reforma do Estado no Brasil desde 1995, ver Behring (2003) e Pereira (1997).

De uma perspectiva analítica que se propõe estudar os fenômenos educacionais de forma crítica, enfocando-os historicamente, em sua dinâmica, essa análise permite o entendimento das faces diversificadas de tal processo nas instâncias subnacionais, das conexões e interdependências entre elas, em especial das práticas vivenciadas de interação de entes federados e suas responsabilidades nas políticas e gestão da educação. Possibilita, ainda, a compreensão do movimento das apropriações e transformações locais das regras e formulações homogeneizadas e focalizadas para as políticas educacionais e políticas de formação docente. Torna possível, enfim, malgrado a prerrogativa legal de que somente cabe aos municípios integrar suas ações aos planos e às políticas educacionais da União e dos estados (Lei nº 9.394/96, Art.11, inciso I) aferir as práticas autônomas de formulação e gestão de políticas de municípios distintos com foco na formação continuada de alfabetizadores. O espaço público municipal das políticas e práticas educativas insere-se como campo de múltiplas regulações, de práticas diversificadas da gestão, de especificidades próprias, de contornos reais singulares, mostrando-se como vasto campo de inquirições por seus eixos contextuais. Neste ambiente, as políticas de formação continuada dos professores alfabetizadores, executadas no plano municipal, emergem como temática com muitos aportes, tanto na contextura nacional quanto subnacional.

A proposição de pesquisar tal matéria, no escopo deste estudo, utiliza-se de recorte temporal específico para materializar melhor a investigação. Procura-se realizar essa verificação - considerando as iniciativas federais para a formação continuada de alfabetizadores - nos anos entre a finalização do PROFA (Programa de Formação de Alfabetizadores) em 2002 com o encerramento da “era FHC” e a formatação e a implantação da política educacional do primeiro Governo Lula, nos idos de 2003 a 2006 no plano federal.

De acordo com Azevedo (2011), neste período, por meio da coalização que assumiu o Governo brasileiro em 2003, aprofundaram-se as relações de colaboração entre a União e os municípios, em especial por meio da expansão e/ou modificação de programas e projetos criados no governo anterior.

No plano federal, em 2003, numa análise mais panorâmica do “Relatório Gestão da Educação 2003-2010 – conheça e entenda as ações do Ministério da Educação” (BRASIL, 2010b), não se reconhece ações federais desenvolvidas no sentido específico da formação continuada de alfabetizadores nos moldes do Programa de Formação de Alfabetizadores (PROFA), ou seja, no formato de programas homogeneizados e nacionalmente implementados. As principais formulações são o “Programa de Formação Inicial e Continuada, Presencial e à Distância de Professores para a Educação Básica (PARFOR)” –

cujo intento foi oferecer cursos de formação inicial emergencial, na modalidade presencial, aos professores das redes públicas de Educação Básica - e a criação da “Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica (REDE)”, cuja finalidade foi “[...] 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” (BRASIL, 2005a, p. 09).

A REDE é descrita nos documentos “Orientações Gerais – Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica” (BRASIL, 2005a), e, em sua versão atualizada, o documento “Orientações Gerais – Catálogo 2006” (BRASIL, 2006a), que personificam bem a ação federal na formação continuada no período, e que se explicam na listagem de programas de formação para serem ofertados e negociados com os municípios.

Por meio, no entanto, de incursão mais detida nos itens referentes à formação continuada no relatório antes mencionado e nos relatórios de gestão da Secretaria da Educação Básica do MEC (BRASIL, 2004a, 2004b, 2005b, 2006b, 2006c), percebem-se algumas iniciativas feitas com práticas de cooperação entre os entes federados, atestando as investidas federais na formulação de políticas no campo da formação continuada dos professores em geral e dos alfabetizadores. De fato, no âmbito da “Rede de Formação Continuada de Professores da Educação Básica”, as iniciativas desenvolvidas nas universidades por meio dos “Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação”<sup>13</sup> – integrantes da REDE – apontam na área de Alfabetização e Linguagem uma série de “produtos desenvolvidos” por estes Centros a serem divulgados, visando a adesão de secretarias municipais e estaduais de educação (BRASIL, 2006a)<sup>14</sup>.

De 2005 a 2006, passou a integrar esse conjunto o Programa PRÓ-LETRAMENTO, destinado à formação de professores das séries iniciais do ensino fundamental para melhoria da qualidade de aprendizagem da Leitura/Escrita e Matemática, entre outras iniciativas contingenciais (AGUIAR, 2009a). Este último, pela sua relação com formação dos professores para o ensino da Linguagem, apresenta maiores aproximações no sentido da formação para a competência alfabetizadora e é objeto de estudo de pesquisadores diversos no

---

<sup>13</sup> Neste estudo os “Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação” serão grafados no decorrer do texto como “Centros de Pesquisa” ou mesmo “Centros” para se referir ao mesmo órgão.

<sup>14</sup> O cenário desenhado no assunto das relações entre os entes federados desde 2003, na formulação de políticas de formação continuada, entre elas as políticas voltadas para os alfabetizadores, por meio da REDE e dos Centros de Pesquisa das universidades participantes, bem como a atuação federal nesse sentido, será aprofundado no Capítulo 03.

País, como Lucio (2010); São José (2012) e Aureliano (2012), para citar alguns trabalhos mais recentes.

Neste período, no plano estadual cearense, sucedem-se, simultaneamente, o final do Governo Tasso Jereissati (1995-2002), chamado Governo das Mudanças<sup>15</sup>, e o início da Gestão Cid Gomes<sup>16</sup>, anunciadora de um novo projeto educacional para o Ceará na área de alfabetização e da formação dos alfabetizadores, o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC)<sup>17</sup>. Por meio de contatos com documentos governamentais cearenses pôde-se perceber que, de modo geral, tais oportunidades não são recorrentes, pelo menos naquilo que se entende como programa de formação, com claras propostas de aperfeiçoamento de alfabetizadores, formuladas, implantadas e avaliadas. Apesar das investidas federais, no Ceará, esse esforço não se acentua nitidamente, revelando um silêncio nas políticas de formação para alfabetizadores como se verifica no documento “Escola Melhor, Vida Melhor – Relatório da gestão 2003-2006” (CEARÁ, 2006a). Na esfera das ações de formação mediante o Regime de Colaboração Estado-Municípios figuram apenas a execução do PROFA e o Programa PRÓ-LETRAMENTO, participante da REDE, executado em 138 municípios, atingindo 14.581 professores, conforme o relatório citado.

Em suma, o período foi escolhido por conter particularidades. Primeiro, está marcado pelas mudanças no plano do Governo Federal em 2003, com o início do Governo Lula, desenhando uma suposta nova conjuntura na política educacional brasileira, e uma relação entre os entes federados mais articulada e mais solidificada na forma do PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação), e “[...] que procura, por meio de parcerias com os Municípios, instaurar um Regime de Colaboração que propicie o desenvolvimento da educação básica”. (OLIVEIRA, 2009a, p. 204). Neste, destaca-se a formalização de compromissos no estabelecimento dessa parceria com os governos locais.

---

<sup>15</sup> O período está relacionado às duas gestões subsequentes de Tasso Jereissati como Governador do Ceará, correspondente à sua 2ª e 3ª gestões no cargo, seguidas pelo Governo de Lúcio Alcântara (2003-2006) eleito como seu sucessor. Bezerra (2010) afirma em sua análise do período que a expressão “mudança” tem relação com a transição entre o período dos “coronéis” e o predomínio do grupo de “jovens empresários” que protagonizaram a vida política cearense a partir de 1987. Para o autor, a palavra vai ter grande peso nos governos a partir dessa data, não sendo errado chamar essa fase que vai até os anos 2000 como “mundancismo”. Outra análise sobre esses períodos pode ser vista em Tavares (2001).

<sup>16</sup> A gestão de Cid Ferreira Gomes no Governo do Estado do Ceará inicia-se em 2007, logo depois do Governo de Lúcio Alcântara (2003-2006), e se apresenta como novo grupo político cearense, interrompendo o que vinha sendo chamado de “Era Jereissati” no Estado.

<sup>17</sup> Sobre o Programa e suas origens, ver MARQUES, C. A.; AGUIAR, R. R.; E CAMPOS, M. O. C. Programa Alfabetização na Idade Certa: concepções, primeiros resultados e perspectivas. In *Est. Aval. Educ.*, São Paulo, v. 20, n. 43, maio/ago. 2009. Atualmente esse Programa cearense foi incorporado pelo Ministério da Educação como Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) e implantado em larga escala em todo o País.



Segundo porque, também no Ceará, ocorrem alterações internas no Governo Estadual e em seu projeto educacional nos idos de 2003-2006. Politicamente articulado à lógica da chamada “Era Jereissati” e à figura marcante do ex-gestor da pasta de educação do período anterior<sup>18</sup>, a Política Educacional Cearense, no período, aprofunda as práticas de descentralização do governo anterior e encampa feições cada vez mais gerenciais de condução das políticas e de sua gestão<sup>19</sup>, na forma do chamado “Plano de Educação ‘Escola Melhor, Vida Melhor’” (CEARÁ, 2004a). No Plano, desenvolve-se o aprofundamento da reforma da educação cearense, marcado por uma política com “foco na escola” (BEZERRA, 2010). É nesse contexto que a Secretaria da Educação Básica do Ceará, malgrado o desafio de implementar o desejado regime de colaboração com os municípios, afasta-se do processo descentralizador para o município e assume intensamente a descentralização para a escola.

Terceiro, por que há um interstício de políticas na área da formação dos alfabetizadores da finalização do Programa de Formação de Alfabetizadores (PROFA), implantado em todo o Brasil pelo Ministério da Educação por volta de 2001-2002, inclusive no Ceará com até 86% de abrangência nos municípios (RABELO, 2010), com a emergência do Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), incorporado como Política de Educação cearense no Governo Cid Gomes, em 2007-2008<sup>20</sup>, este com foco prioritário na alfabetização e na formação de docentes alfabetizadores.

Como eixos contextuais e bases reais, esses espaços político-educacionais explicitam ausências de iniciativas claras de formulações de programas de formação de alfabetizadores sistemáticos e contínuos, e, de modo acentuado nos municípios. Em relação aos municípios, onde se quer deter o olhar investigativo, fica a manifestação dessa ausência de políticas na área, originando situações que vão dar corpo às questões de pesquisa neste exame,

---

<sup>18</sup> Refere-se ao ex-secretário estadual da educação no Ceará, Antenor Napolini, e ao “Projeto Todos pela Educação de Qualidade para todos”, considerado representativo da Política Educacional cearense vigente nas gestões 1995-2002.

<sup>19</sup> Os traços da gestão do Governo Estadual Cearense, de 2003 a 2006, são analisados por Bezerra (2010) como período de intensificação da reforma gerencial iniciada nos últimos governos de Tasso Jereissati (1995-2002), que consagra, nos moldes proposto pelos organismos internacionais, categorias como descentralização e participação, seguindo o que vinha ocorrendo em escala nacional. A gestão da Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará foi neste período assumido por Sofia Lerche Vieira (2003-2005), professora aposentada da Universidade Federal do Ceará, atualmente professora da Universidade Estadual do Ceará. No ano de 2006 foi assumida pelo então secretário adjunto Luís Eduardo de Menezes Lima.

<sup>20</sup> O ano de 2007 é aqui anunciado em função de que esta política de alfabetização, antes mesmo de se tornar política oficial do Governo do Estado do Ceará, foi iniciada como um programa externo, chamado de Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), originalmente criado e executado por meio de parcerias entre instituições da sociedade civil, Poder Legislativo Estadual, universidades e ONG’s cearenses, na forma de projeto-piloto, com foco no combate aos problemas da alfabetização de crianças até os oito anos de idades, nos primeiros anos do Ensino Fundamental.

perguntando que papel os municípios cearenses exerceram neste panorama. No que se refere às políticas de formação continuada de alfabetizadores, requer-se verificar empiricamente se os municípios tomam para si, sob uma diversidade de princípios, dispositivos e processos, papel efetivo na formulação, implementação e execução de iniciativas/políticas de formação continuada de alfabetizadores, cuidando dessa tarefa localmente.

A realidade acima descrita mostra que os municípios assumem atualmente distintas relações com outras esferas administrativas, em especial, a União, na configuração de seu papel no campo educacional. Diversos determinantes evidenciam a emergência do Município como agente nesse contexto histórico, no qual a formatação de seu lugar no federalismo brasileiro e nas políticas educacionais pode significar ou não que tenha assumido novo papel na formulação e execução de políticas educacionais.

Nessas condições históricas, o que se manifesta imediatamente, e com maior frequência, como produto da práxis cotidiana, sendo, por essa razão, “[...] a projeção, na consciência do sujeito, de determinadas condições históricas *petrificadas*” (KOSIK, 1976, p. 19) (grifos do autor), é uma realidade que assevera existir um novo padrão de relações intergovernamentais estabelecido no Governo Federal em 2003, que sinaliza para com o princípio federativo e com a repartição de responsabilidades educativas na condução e na gestão da educação, propondo maior articulação entre os entes federativos e vislumbrando um conseqüente papel mais autônomo do município.

A necessidade de analisar as contradições e reciprocidades que produzem essa realidade revela a importância de se apreender as mediações que possibilitam o desvelamento do papel do município, tomando como ponto de partida o que se tem à primeira vista, e, que, no entendimento desta pesquisa, são pressupostos reais, empiricamente verificáveis, como utilizado em Marx e Engels (2010, p. 52), “[...] em seu real processo de desenvolvimento, em condições determinadas, empiricamente visíveis”. Isso requer interpretar a realidade imediata explicando-a, desdobrando-a, com base na própria realidade (KOSIK, 1976).

Desse modo, pretende-se demonstrar que o papel do município na formulação e na execução de políticas de formação continuada de alfabetizadores carrega ainda o padrão de relações caracterizado pela ação desconcentradora da União, expressa na prática centralizada de formulação das políticas e de atribuição aos Municípios a execução dessas iniciativas. Em virtude disso, eles assumem o princípio colaborativo ao exercerem seu papel naquilo que se refere à adesão para executar as políticas federais e estaduais – sobretudo federais – incorporando timidamente a assunção federativa das responsabilidades educativas no sistema nacional de formação de professores. Por tal condição, os municípios, como entes federados,

atuam redesenhando suas competências no espaço da autonomia municipal e mediante o quadro de descentralização e de municipalização da educação em evidência, estabelecendo sua função conforme os objetivos propostos nas políticas oriundas dos eixos federal e estadual e não em seus objetivos educacionais específicos.

Concordando com Masson (2013), na ideia de que as políticas educativas são sempre recortes cujo significado somente é compreendido com a análise situada na particularidade do momento histórico em que é concebida, e considerando as influências das determinações mais universais, suas contradições e suas mediações, este estudo defende a ideia de que a compreensão do papel do Município nas políticas de formação continuada dos alfabetizadores somente encontra sentido nessa perspectiva, componente de seu marco teórico histórico-dialético. A intenção de pesquisar tal matéria, no escopo deste estudo, utiliza-se, com efeito, de recorte espacial específico, e propõe-se focar nas experiências de dois municípios cearenses - Jaguaruana e Palhano - no recorte regional da 10ª região educacional do Estado do Ceará (ver Anexo A)<sup>21</sup>, como realidades situadas, mas que são componentes do complexo da totalidade social, que ganham significado nesse momento histórico em que são analisados (de 2003 a 2006 - Governo de Luiz Inácio Lula da Silva em âmbito federal e Lúcio Alcântara, em âmbito estadual), com diversas articulações dimensões que compõem o conjunto da época.

Por essa razão, tomando o dizer de Quivy e Campenhoudt (2008), assume-se como “pergunta de partida” a questão central que segue: **no âmbito das relações federativas, qual o papel exercido pelos municípios cearenses de Jaguaruana e Palhano como agentes de formulação e execução de políticas efetivas de formação continuada de alfabetizadores nos anos de 2003 a 2006?**

Associadas a esta questão, outras inquirições se apresentam como complementares.

1. Que relações se estabeleceram entre os entes federados na implementação de políticas formuladas em âmbito do Governo Federal ou Estadual, voltadas para a formação continuada de alfabetizadores, e que papel foi exercido pelos municípios de Jaguaruana e Palhano na execução dessas políticas no período de 2003 a 2006?
2. Que práticas de formulação e de oferta se evidenciaram nos municípios cearenses pesquisados como iniciativas de formação continuada de alfabetizadores e como atuaram as gestões municipais na condução dessas políticas?

---

<sup>21</sup> Na seção sobre os procedimentos metodológicos e do campo de pesquisa, são mais bem especificados os critérios de escolha da região educacional e destes municípios, bem como maiores informações dessa realidade situada.

3. Tomando por base a visão dos gestores e dos técnicos nas secretarias municipais, qual o papel do Município na formulação e na execução de políticas de formação continuada de alfabetizadores e qual a capacidade de identificação dessas políticas com as reais necessidades de formação desses docentes?

Com base em tal problemática, que constituem as preocupações centrais desta investigação, tem-se como objetivo geral do estudo **analisar o papel exercido pelo Município nas políticas de formação continuada de alfabetizadores, tomando como campo de estudo os Municípios cearenses de Jaguaruana e Palhano nos anos de 2003 a 2006, e tendo como referência as relações intergovernamentais estabelecidas nessa tarefa.** Para dar conta desse objetivo, torna-se necessário atingir alguns propósitos específicos.

- Analisar as relações intergovernamentais estabelecidas pelos entes federados na implementação de políticas formuladas no âmbito dos Governos Federal e Estadual voltadas para a formação continuada de alfabetizadores e o papel exercido pelos Municípios de Jaguaruana e Palhano na execução dessas políticas no período de 2003 a 2006.
- Examinar as práticas de formulação e execução de políticas que se evidenciaram nos municípios cearenses de Jaguaruana e Palhano como iniciativas de formação continuada de alfabetizadores e como se apresenta a atuação das gestões municipais na condução dessas políticas.
- Identificar, com base na visão dos gestores e técnicos das secretarias municipais, o papel dos municípios na elaboração e execução de políticas de formação continuada de alfabetizadores, bem como a capacidade de identificação dessas políticas com as reais necessidades de formação desses profissionais de educação.

O alcance de tais objetivos para a explicitação do objeto em estudo sugere a articulação afinada com claros referenciais teórico-metodológicos, como aconselham Sautu et al (2005, p. 32). Para os autores, “[...] debemos establecer una coherencia entre los distintos niveles del marco teórico, los objetivos de investigación y el diseño metodológico”. Deste modo, estes três elementos, marco teórico, objetivos e metodologia, articulam-se entre si e se influenciam. Por essa razão, em toda prática de investigação devem ser pensados em conjunto. Concordando com estas afirmações, é expressa a seguir a base teórico-metodológica da pesquisa que se pretende articular aos objetivos há pouco inventariados.

### 1.3 Referencial teórico-metodológico da pesquisa

As frentes teóricas necessárias para olhar o problema-alvo dessa investigação se apresentaram em duas linhas básicas: a primeira, que discute o tema da política e gestão educacional municipal e a segunda, referente à política de formação continuada de alfabetizadores. Articuladas entre si, como se propôs nesta pesquisa, as duas temáticas se mostram como carentes de análises problematizadoras apoiadas em fundamentação teórica e empírica.

A perspectiva materialista histórico-dialética, entendida como análise do homem e da realidade como elaborações históricas e como produto da práxis humana, com raízes assentadas na investigação dialética da realidade social, e como teoria da realidade enquanto totalidade concreta (KOSIK, 1976), apresentou-se, para este estudo, como o caminho teórico-metodológico requerido. Não poderia ser outro o caminho, já que, como acentua Kosik (1976, p. 49), “[...] princípio metodológico da investigação dialética da realidade social é o ponto de vista da totalidade concreta, que antes de tudo significa que cada fenômeno pode ser compreendido como momento do todo”. Um caminho que contribuiu para descobrir o condicionamento histórico do objeto, e abandonar o ponto de vista no qual ele é dado como imediato, submetendo-o a um tratamento histórico-dialético (LUCKÁS, 2012).

Adotar o caminho dialético para o desvelamento do objeto de estudo significou seguir o método como comportamento que permite apreender de forma radical a realidade, indo à sua raiz, e como práxis, como unidade de teoria e prática, em busca de transformações e novas sínteses no plano do conhecimento e da realidade (FRIGOTTO, 1991). Nesse entendimento, Marx (2003), que sugere conduzir análises ascendendo do singular para o geral, aponta que esse método deve ser efetivado partindo da realidade dada e que se apresentam à primeira vista e, por meio de elaborações do pensamento e reflexões, chegar a uma compreensão mais elaborada do que há de essencial no objeto, numa interpretação mais completa da realidade observada, expressa nesse ponto como um concreto pensado. Para esta investigação, a ausência de políticas de formação de alfabetizadores nos entes da Federação, articuladas aos contextos em seu entorno no período apresentado, são representativas de realidades dadas, que inquietam e promovem primeiras visões imediatas, requerem elucidações, são fatos históricos, são fenômenos externos que servem de base e de ponto de partida (MARX, 2011).

De fato, no desenvolvimento da obra de Marx e de seu método, a análise deve partir do concreto e não da ideia, sair do singular que é também universal, analisando a

particularidade, mas revelando o todo, e, assim, reconstituindo a realidade no pensamento, para torná-la não apenas cognoscível, mas também passível de transformações pelos homens que a edificaram por sua ação.

Para Politzer, Besse e Caveing (2002, p. 95), “[...] uma boa análise dialética assenhora-se, pois do caráter específico de determinado processo; mais isso só será possível se ela não isolar esse processo, do movimento de conjunto que condiciona sua existência”. Estas ideias conduziram o olhar analítico para as bases reais de nossos exercícios investigativos como produtoras do mundo onde se vive e de suas características sociais e humanas. Essas formas compõem, então, parcelas da “produção social de nossa existência” (MARX, 2003), são consequências desses exercícios interventivos nas realidades dadas. As bases reais dessa investigação se identificaram, assim, com as políticas municipais de educação e de formação continuada de alfabetizadores em articulação e colaboração com os demais entes federados, a União e o Estado, seus movimentos de elaboração e execução, suas relações recíprocas com os variados aspectos que determinam sua existência e suas ausências.

As temáticas da política e da gestão municipal da educação e das políticas de formação continuada de alfabetizadores, nesse sentido, foram abordadas por meio de referências analíticas relacionadas a essa ideia de investigação da realidade, porque sua especificidade requereu interpretá-las naquilo que tem de específico, mas sem separá-las do seu entorno, não as tratando como se tivessem fora da história. Significou ver esse fato como relacionado a um todo articulado e estruturado, em permanente desenvolvimento e numa dinâmica constante, ensejando conexões, interdependências e interações das diversas situações da realidade analisada (KOSIK, 1976). Isso se fez necessidade premente porque, no tocante ao estudo das políticas educacionais em âmbito subnacional e das relações entre distintos espaços de formulação e execução de tais iniciativas, a discussão do papel municipal incluiu ter em conta os eixos contextuais do objeto em exame. Significou, assim, ir além do que mostra o momento atual, indagando como nasceu o problema específico em estudo, as origens internas de seu desenvolvimento, fazendo emergir sua reconstituição histórico-social, sua dinâmica e as variegadas relações com outros fenômenos no conjunto amplo da realidade em que ele em particular se insere e se explica (KOSIK, 1976).

Ir além dos acontecimentos é um pressuposto importante na apreensão do real, da verdadeira caracterização do ser, da sua gênese, movimento e contradições. Por isso, é fundamental a análise da educação como um complexo que faz parte de uma totalidade social. Isso significa que não se pode falar de educação em seu aparente isolamento das outras manifestações sociais. A compreensão da educação em um dado período histórico pressupõe a compreensão do desenvolvimento do conjunto dessa época. (MASSON, 2009. p. 25).

A compreensão da política e da gestão da educação supõe examiná-la em interação com diversas dimensões da realidade, em especial como um fenômeno humano, e, por essa razão, historicamente estruturado e socialmente produzido. Assim “a investigação tem de apoderar-se da matéria, em seus pormenores, de analisar suas diferentes formas de desenvolvimento e de perquirir a conexão íntima que há entre eles”. (MARX, 2011, p. 28).

Nestes termos, a formulação e execução de políticas de formação de alfabetizadores e o papel dos municípios nessa tarefa foi reconhecido como um momento da política e gestão educacional no contexto brasileiro que, como fato histórico em exame<sup>22</sup>, somente é entendido dentro do seu todo. Desse modo, o método desta pesquisa não foi “retirar véus”, mas insistir na necessidade de desvelar os pormenores do objeto em sua materialidade e demonstrar a rede de relações recíprocas que ele estabelece com outros fenômenos, todos componentes da mesma realidade em sua totalidade.

De modo especial, no contexto brasileiro, desde as transformações ocorridas no papel do Estado e na formatação das políticas de educação nos anos 1990, isso demandou proceder à investigação, privilegiando a literatura com referências teóricas que pudessem aclarar os elementos constituintes e impactantes da política educacional nacional na formulação e execução da política de formação de alfabetizadores no plano municipal. Neste exercício, foi necessário considerar as dimensões mais amplas da política educacional nacional, o que incluiu analisar os cenários criados em seus percursos históricos e ante as modificações políticas, sociais e econômicas no Brasil em curso desde os anos 1990. Significou, especialmente, analisar o problema como integrante de um panorama marcado pela reforma e reordenamento do Estado e de sua minimização nas políticas públicas, alinhados ao pensamento neoliberal e à reestruturação produtiva, às agendas educacionais pactuadas juntos aos organismos internacionais e aos processos de globalização e homogeneização de políticas, temas recorrentes na literatura acerca das políticas educacionais. Tais contextos estabelecem conexões e reciprocidades com os processos nacionais e locais de formulação e execução de políticas educacionais, são determinações universais que medeiam as políticas educacionais, desde a Educação Básica à Superior e atinge temas que vão desde a gestão da educação até a formação dos professores, a exemplo do que analisam autores como Cabral Neto e Macedo (2006), Castro (2006; 2007) e Aguiar (2009b). Estes contributos se configuraram como aportes teóricos necessários e referências para a compreensão/interpretação histórico-dialética do problema ora focalizado. Nesse sentido, a análise bibliográfica que fundamentou as

---

<sup>22</sup> Entende-se o termo como expresso em Rosar (1995), a saber, compreendendo que o histórico não é cronológico porque não pode existir fora do processo da história, um histórico que é dialético e não unilinear.

categorias teóricas deste estudo compõe o acervo que delinea o desenvolver histórico e lógico do objeto, destituindo-o de risco de isolamento (GAMBOA, 1998).

O olhar analítico sobre o conjunto das situações e determinações histórico-políticas que envolvem a tarefa municipal na elaboração e execução de políticas locais no ambiente federativo brasileiro, como é o caso do assunto em discussão, requereu fazer uso de categorias teóricas que fossem capazes de apreender as relações sociais fundamentais do problema e que se apresentassem à pesquisa como ‘balizas’ para o conhecimento do objeto em sua historicidade e processualidade. É o que Luckás (2012, p. 117) chama de “conhecimento da totalidade do processo histórico” como parte fundamental do método dialético, seja qual for o tema em discussão; um estudo histórico-literário no sentido da exposição da gênese e do processo do problema. Nesse caso, foi um exame que buscou revelar elementos do estudo histórico do papel municipal nas políticas de educação.

No conjunto da compreensão teórica e histórica de federalismo brasileiro, e tendo o Município como ente integrado neste sistema, a noção de ‘relações intergovernamentais (RIG’S)’ mostrou-se, como categoria fundamental de estudo e, incorporadas a ela, três outras categorias se apresentaram complementares, a saber: ‘descentralização’, ‘municipalização’ e ‘autonomia municipal’. Tais classes de ideias são aqui reconhecidas como um sistema explicativo capaz de fazer surgir diante dos nossos olhos a exposição histórico-literária do problema em estudo (LUCKÁS, 2012). O percurso de análise por essas categorias teóricas e a função que elas exerceram na percepção do fenômeno, historicamente e em seu processo, ajudaram a explicitar as conexões entre os muitos aspectos da realidade analisada e suas mediações.

No campo das políticas públicas, a ideia de relação intergovernamental é reconhecida como a interação de entes federados com algum nível de autonomia política (COSTA, 2003). São relações entendidas “[...] como em constante movimento, fazendo e refazendo parcerias entre os diferentes centros de poder, sem que estes percam seu status de ente autônomo”. (FRANZESE, 2010, p. 37). De modo mais ampliado, e citando Elazar (1987) e Wright (1988), Sano (2008, p. 40) assume a ideia de relação intergovernamental como noção básica de seu estudo, e acentua tal termo como englobando “[...] todas as possíveis relações entre os governos, tanto horizontais como verticais” em diferentes modelos de relacionamento de poder e de operacionalização<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> O tema das relações intergovernamentais é tratado em outras pesquisas acadêmicas (LIMA, 2000; DUARTE, M. R. 2003; SARI, 2009) com enfoques e aspectos diversos, e se apresentam, assim, como contribuições aproximativas.



Decorrente do formato federativo e das relações intergovernamentais, a ideia de descentralização, temática exaustivamente discutida na literatura pelas mais variadas frentes teóricas acerca da política pública e política educacional (CASASSUS, 1990, 1995; LOBO, 1990; SOUZA, 1997; MELLO, 1996; ARRETCHE, 1996; 1999; MARTINS, 2001, entre muitos) e no tocante às articulações entre RIG's e descentralização (KUGELMAS e SOLA, 1999; KERBAUY, 2001; SOUZA, 2001; FALLETI, 2006; COSTA, 2010; e outros), por essa razão, foi tomada como noção complementar necessária ao estudo. A descentralização defendida nesse exame é aquela que incorpora a perspectiva de autonomização das instâncias subnacionais no uso dos recursos, sob a marca da distribuição de poder decisório para sua aplicação. Nela, as instituições e os sujeitos assumem, de forma compartilhada e coletivamente, os esforços da gestão local dos recursos transferidos, e das políticas a eles articuladas, numa perspectiva em que a descentralização das políticas ultrapassa a noção desconcentradora e produtivista.

Na esteira dos discursos e práticas que desenham os movimentos de descentralização/centralização de políticas no Brasil para instâncias subnacionais nas últimas décadas, o fenômeno da municipalização distingue-se como manifestação histórica dos esforços políticos de abertura aos exercícios subnacionais de formulação e gestão de políticas por meio de movimentos descentralizadores. Tal noção mostrou-se, então, como comportando a possibilidade de explicar estes esforços, suas particularidades e seus impactos nas políticas públicas de educação.

Neste estudo, optou-se por dar tratamento à temática seguindo os percursos traçados por alguns exames reconhecidos na área, como as análises de Rosar (1995), Both (1997), Oliveira (1992; 1999), para citar alguns contemporâneos aos anos 1980-90, e, mais recentemente, Araújo (2005) e Oliveira (2006) entre as diversas análises<sup>24</sup>. No âmbito do federalismo e do financiamento da educação, importa acrescentar a contribuição de Martins (2011) que é exemplar no estabelecimento da trajetória da municipalização da educação no País com base no federalismo<sup>25</sup>. O propósito não foi discutir a municipalização em si, mas, com base na ideia, projetar luzes sobre o fato específico em estudo, para permitir sua

---

<sup>24</sup> Entre muitos exames, pode ser citada a pesquisa integrada do Laboratório de Gestão Educacional (LAGE) da Faculdade de Educação da UNICAMP, organizada por Sônia Giubilei (GIUBILEI, 2001). Também Cunha (2006), em pesquisa sobre o tratamento dos temas da descentralização e da educação municipal em trabalhos acadêmicos e produções em periódicos, desenha “estado da arte” com um total de 257 estudos analisados.

<sup>25</sup> Para o autor, os estudos sobre a municipalização no Brasil até recentemente não incorporam em seu debate a questão federativa como pano de fundo, colocando-se diante do Estado Brasileiro como se ele fosse unitário. Discordando dessa postura, acentua que a questão da municipalização e do financiamento deve considerar as relações federativas como base de referência.

compreensão em seu contexto e no todo. Deste modo, a municipalização foi assumida como lente teórica, o que incluiu compreender suas feições desde a descentralização do Ensino Fundamental ensejada pelas mudanças da Lei nº 9.394/96 (LDB) até a instalação da Lei nº 11.494/2007 (FUNDEB), considerando o recorte temporal da pesquisa. Significou, por essa razão, sob as diversas acepções do termo, constituídas em momentos históricos específicos, observar os sentidos que assumiram e que podem se manifestar na forma de ideias como: 1) desresponsabilização dos Governos Federal e Estadual mediante repasse de encargos aos municípios; 2) transferência dos problemas da gestão educacional a serem resolvidos na esfera local; e 3) ampliação do atendimento do Ensino Fundamental pelos municípios (OLIVEIRA, 2006).

Para fins deste estudo, o conceito de municipalização requerido sugeriu relações íntimas com a ideia de autonomia, relacionando-se ao município como novo centro de poder de decisão e às iniciativas do Poder Municipal em formular e executar seu projeto educacional, considerando os dispositivos legais da colaboração entre os entes federados e de relações intergovernamentais verticais e horizontais. Com esse foco, a discussão da municipalização incorporou, dos modos de descentralização elencados por Kugelmas e Sola (1999), a ideia de deslocamento da capacidade de decidir e implementar políticas para as instâncias subnacionais, e, nesse caso, para os municípios.

Ao lado das noções anteriores de arranjo federativo, e dentro do movimento de descentralização e municipalização, o conceito de autonomia, e autonomia municipal, compõe outra noção fundamental à discussão em curso, tendo em questão as práticas municipais diferenciadas, os modelos locais de condução da gestão educacional, os projetos de governo ali vivenciados, no quadro da Federação brasileira atual. Para Barreto e Vigevani (2004, p. 38), “[...] o desempenho do novo papel configurado para o nível local de governo, pressupõe nova concepção de autonomia, assim como clara distribuição de competências entre esferas de governo”, definição essa reconhecida como incompleta e complexa. Dados os debates acerca da dificuldade de consensuar a ideia de autonomia, como é visto nas várias concepções que a expressão traz (MARTINS, 2002a; ESTRADA, 2005; BARROSO, 2008), é importante situar a compreensão solicitada para este estudo, agregando elementos de ampliação de liberdade de decisão e gestão institucional, garantia do espaço local como instância própria de produção de proposta de trabalho, reconhecimento de sua capacidade de reger-se segundo as próprias normas, e na liberdade de definir seus rumos, em especial por meio de pactos coletivos de tomada de decisão, marcados pela emergência de atores da gestão municipal (ALBUQUERQUE, M.G., 2005).

A estas ideias iniciais outras contribuições se reuniram, facilitando o olhar com base na literatura acerca da política e gestão (SOUZA, 2008a, 2008b; DOURADO, 2009, 2011; OLIVEIRA, 2009b; SANDER, 2009; CABRAL NETO, 2009), em especial numa perspectiva contextualizada e de reflexão crítica acerca das políticas educacionais e processos da gestão, como já citado. Com base nesses estudos, tornou-se possível visualizar os múltiplos processos que impactam as políticas de educação, suas vertentes teórico-práticas e tendências no cenário político educacional vigente. Também exames acerca da formação docente e seus reflexos em âmbito municipal/escolar com base nos processos indutivos nacionais, a exemplo de Souza (2008b), Aguiar (2009b), entre outros, foram aportes necessários às análises das variadas manifestações do fenômeno. No campo da formação dos professores e da formação dos alfabetizadores, destacam-se os trabalhos de Mazzeu (2007) e de Masson (2009), como boas investidas de análise metodológica considerando essa perspectiva crítica e contextual.

Na defesa de que a explicação/explicitação do objeto em estudo se deva realizar considerando como este se produziu concretamente e a ilustração dos momentos de seu movimento (KOSIK, 1976), é necessário lembrar que a opção por tal atitude requer ao pesquisador manter-se atento na análise, no sentido de não se deixar enganar pelo que se apresenta aparentemente e que se revela no imediato como realidade. Faz-se importante afastar-se de noções inferidas com base no contexto imediato desse universo temático e nas primeiras impressões que o objeto causa (BACHELARD, 1996). A atenção requerida, então, sugere considerar o que há de oculto naquilo que se manifesta na cotidianidade, como acentua Kosik (1976, p.17):

[...] o homem, já antes de iniciar qualquer investigação, deve necessariamente possuir uma segura consciência do fato de que existe algo susceptível de ser definido como estrutura da coisa, “essência da coisa”, e de que existe uma oculta verdade da coisa distinta dos fenômenos que se manifestam imediatamente.

As bases reais deste estudo, antes citadas, precisaram, assim, ser vistas pelo pesquisador como ainda ocultando verdades, porque, “[...] a cotidianidade é o mundo *fenomênico* em que a realidade se manifesta de um certo modo e ao mesmo tempo se *esconde*” (KOSIK, 1976, p 83; grifo do autor). Em especial, as políticas educacionais e as realidades municipais se inserem nessa compreensão, dotadas de sinais contraditórios de desvelamento e, ao mesmo tempo, de ocultação dos seus momentos e processos fundantes.

Adotando como diretriz esta abordagem, que inclui apropriação, organização e exposição dos fatos (FRIGOTTO, 1991), e tendo como campo de atuação dois municípios cearenses, esta investigação se caracterizou como empírica, operacionalizada com origem na

utilização de procedimentos diversos de coleta e análise de dados. Sua etapa inicial envolveu ampla **revisão bibliográfica e análise documental**, na qual se integram os aportes teóricos já explicitados, bem como documentos federais, estaduais e municipais acessados.

Outra etapa importante foi o levantamento de dados efetuado na **pesquisa de campo, por meio de entrevista semiestruturada**, estudando o caráter específico do objeto e suas relações mútuas, considerando que o fenômeno em estudo não pode ser compreendido fora dos fenômenos que o circundam, que se apresenta condicionado por eles, e que é desse ponto de vista que pode ser explicado.

#### 1.4 Definição do campo da pesquisa

Para a escolha dos municípios, foi realizado um levantamento de informações na Secretaria de Educação Básica do Ceará (SEDUC-CE), nas CREDE's<sup>26</sup> (Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação) e em base de dados públicas, entre as quais aquelas que reúnem os documentos organizados pelo IPECE (Instituto de Pesquisa e Estratégica Econômica do Ceará). Foram identificados e selecionados municípios que se adequassem aos seguintes critérios: a) aderiram e executaram o PROFA até 2002, primeiro programa federal de formação de alfabetizadores; b) aderiram e implantaram o programa estadual PAIC (Programa de Alfabetização na Idade Certa) na primeira investida do Governo Estadual, em 2007; c) pertencem à mesma microrregião administrativa e apresentam distintas estruturas geofísicas e sociais, pela natureza diversificada e desigual da Federação e suas assimetrias<sup>27</sup>; d) constituem-se como municípios que alcançaram continuidade nos governos entre 2004-2005, em função do pleito eleitoral de 2004<sup>28</sup>; e e) apresentam classificação positiva na primeira avaliação externa do Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC),

---

<sup>26</sup> As CREDE's são subdivisões administrativas regionais da Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará, num total de 21 centros, congregando municípios em todo o Estado. A Coordenadoria escolhida para a pesquisa é a 10ª CREDE, por se caracterizar com diversas situações geográficas, econômicas e culturais, conforme o documento "Análise Comparativa das Macrorregiões cearenses" com base no Perfil Básico Regional (CEARÁ, 2010a) e Perfil Básico Regional 2009 – Macrorregião do Litoral Leste-Jaguaribe (CEARÁ, 2010b).

<sup>27</sup> Neste critério foram usados elementos como população, demografia, indicadores sociais, inclusos no IDM (Índice de Desenvolvimento Municipal) de 2002, publicado pelo IPECE. Jaguaruana e Palhano, respectivamente, ocupavam em 2002 os 53º e 62º lugar no *ranking* de hierarquização dos municípios.

<sup>28</sup> A pesquisa selecionou municípios cujos governos de 2001-2004 obtiveram êxito em reeleição dos prefeitos do mesmo grupo político/partido ou coalizão nas eleições de 2004. O quadro de reeleição do Município Jaguaruana, atesta a continuidade do prefeito José Augusto de Almeida (PTB/PMDB/PFL/PSDB). No caso de Palhano, o prefeito até 2004, Francisco Lucilane de Moura (PSDB/PFL/PRP), também obteve reeleição. A segurança na permanência dos atores responsáveis pelas políticas não se efetiva em muitas situações, mas é razoável dizer que os governos municipais mantêm em sua maioria as linhas de ações de fortalecimento das iniciativas dos governos que sucedem. A solidificação de uma política educacional mais sistematizada pode ser esperada para o período, já que se instala uma gestão da educação municipal que decorre entre 2000 a 2008.

supostamente ocasionadas pelo desenvolvimento de políticas na área de alfabetização e na formação docente. Os critérios justificam-se na medida em que consideram os movimentos de inter-relação União, Estado e municípios, as práticas de autonomia criativa municipal, os elementos de aproximação e afastamento entre modelos de formulação e gestão de políticas, a necessidade de continuidade e sedimentação de políticas de Estado, e os resultados obtidos na área de alfabetização.

No conjunto de 13 municípios<sup>29</sup> da 10ª Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação (10ª CREDE), incluída na macrorregião que reúne o Litoral Leste e o Médio Jaguaribe (ver Anexo A e B), apenas 02 municípios se adequaram a esses critérios, Jaguaruana e Palhano, sendo considerados válidos como campo de estudo desta investigação. Nos quadros 01 e 02, estão as informações dos municípios e sua identificação nos critérios.

#### QUADRO 01 – MUNICÍPIOS SELECIONADOS PARA PESQUISA

MUNICÍPIOS	CREDE	POPULAÇÃO*	ÁREA (KM <sup>2</sup> )	IDM
Jaguaruana	10	32.557	867,25	29,66
Palhano	10	8.329	442,79	27,40

Fonte: IPECE – Perfil Básico Municipal 2007 (CEARÁ, 2007b; 2007c).

\*Estimativa do IBGE para o ano de 2006 com base no Censo de 2000.

#### QUADRO 02 – INDICADORES EDUCACIONAIS DE ALFABETIZAÇÃO NO ANO DE 2007<sup>30</sup>

MUNICÍPIOS	Proficiência média	Padrão de Desempenho	Interpretação
Jaguaruana	119,5	Intermediário	Alunos que apresentam proficiência entre 100 e 125 pontos encontram-se num nível intermediário, pois, embora tenham vencido as etapas iniciais do processo de alfabetização, tendo desenvolvido habilidades importantes para que se tornem leitores autônomos, ainda não podem ser considerados alfabetizados.
Palhano	120,0	Intermediário	

Fonte: SEDUC/CE – PAIC – SPAECE ALFA (2007).

<sup>29</sup> A 10ª CREDE tem 13 municípios: Alto Santo, Aracati, Fortim, Icapuí, Itaiçaba, Jaguaruana, Limoeiro do Norte, Morada Nova, Palhano, Quixeré, Russas, São João do Jaguaribe e Tabuleiro do Norte (Ver Anexo B). A região foi escolhida numa circunscrição limitada para não incorrer em campos demasiados amplos em prejuízo da investigação. Também prazos e recursos para o investigador foram elementos determinantes da escolha.

<sup>30</sup> Os dados referem-se à avaliação da proficiência em leitura e escrita de crianças do 2º ano do EF nas escolas dos municípios elencados, publicados pela média municipal. Disponível em: <[http://www.idadecerta.seduc.ce.gov.br/images/Srie\\_Histrica\\_2\\_ano\\_Spaece-Alfa.xls](http://www.idadecerta.seduc.ce.gov.br/images/Srie_Histrica_2_ano_Spaece-Alfa.xls)>. Acesso em 20 fev. 2014.

De modo geral, o que se pretendeu com a definição de critérios articulados é que a investigação se apoiasse em aspectos que permitissem buscar eixos comuns e diversidades, caminhando tanto na direção do homogêneo quanto do que se diferencia (MINAYO, 2007), sobretudo pela natureza federativa de um estudo em municípios diferentes e desiguais na mesma região. Notadamente, os dois municípios selecionados revelaram assimetrias em área, população, criação e outros componentes que delinearam suas especificidades históricas e políticas, sobretudo em políticas sociais, como a educação.

Cuidar disso é condição imperiosa para a investigação, em atenção ao que lembra Cury (2010, p. 152), quando cita que “[...] se a complexidade de um país extremamente desigual nas suas múltiplas variáveis já impõe rigorosa vigilância ao investigador, deve-se acrescentar a essa complexificação o caráter federativo brasileiro”. Desse modo, considerando os universos de recolha de dados, a investigação exigiu a definição de procedimentos que permitissem apreender as informações e alcançar os propósitos que estão na base de sua realização.

### **1.5 Coleta de dados com uso de procedimentos diversos**

As práticas de recolha de dados no campo aconteceram por meio da adoção de procedimentos e instrumentos que se mostraram mais adequados aos estudos em distintas bases de dados e em regiões diversas. O acesso ao campo para a coleta de informações numa condição *ex-pos-factus* incluiu procedimentos que possibilitassem reproduzir/rememorar situações já vivenciadas, facilitando a análise entre as interpretações subjetivas dos eventos e aquelas oriundas das ideias registradas nos documentos (MAY, 2004), bem como entre as leituras de vários sujeitos.

Nesse sentido, foi utilizada a observação documental (BRAVO, 1991), estratégia que permite acessar a informações registradas em fontes de tipos diversos. Além de lançar mão da análise bibliográfica como importante fonte, este estudo analisou documentos nacionais e subnacionais, bem como marcos legais e instrumentos sistematizados de planejamento educacional publicados no período em estudo (2003-2006) acerca da formulação e implementação de políticas de formação docente, em especial de alfabetizadores. Como acentua May (2004), também os documentos, compreendidos como sedimentação de práticas sociais, podem nos falar de intenções e feitos de um período.

Incluíram-se neste rol, além dos documentos já acessados em incursão inicial, citados anteriormente, documentos da gestão estadual e municipal na forma de relatórios da gestão,

mensagens governamentais, diretrizes e manuais e programas de formação docente, entre outros que se mostraram portadores de informações necessárias ao estudo. Foram prioritários nesse conjunto documentos relacionados ao Estado do Ceará e aos municípios envolvidos, na forma de registros internos e relatórios de atividades dos referidos governos à época, em especial os planos municipais de educação e os instrumentos de planejamento das secretarias municipais de educação. Deste modo, procurou-se estabelecer um diálogo entre as análises dos documentos e a perspectiva dialética, considerando os fatores imbricados na sua produção e o seu contexto social.

No âmbito federal, incluíram-se documentos como: Orientações Gerais – Objetivos, diretrizes, funcionamento - Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica; Orientações Gerais – Catálogo 2006 - Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica; Relatório de Gestão 2004 – Planejamento 2005; Relatório de Gestão 2005 – Planejamento 2006; Relatório de Gestão 2004; Brasil dos Professores; Edital nº 01/2003 – SEIF/MEC.; Referencial para a Formação dos Professores; Relatório de gestão 2003 – Secretaria da Educação Infantil e Fundamental; Relatório de gestão 2006– Secretaria da Educação Básica; Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação - Guia de programas; Programa de Apoio à Leitura e Escrita- PRALER; PRÓ-LETRAMENTO: Programa de Formação Continuada de professores dos Anos/Séries Iniciais do Ensino Fundamental.

No plano estadual, entre outros, foram analisados os seguintes documentos: Mensagem à Assembleia Legislativa: abertura da sessão legislativa - Fortaleza: SEPLAN, 2003; Escola melhor, vida melhor: relatório da gestão 2003-2006; Plano de Educação Básica Escola Melhor, Vida Melhor. Ceará – 2003/2006; Relatório Final do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar; Mensagem à Assembleia Legislativa 2004 - Abertura da Sessão Legislativa; Mensagem à Assembleia Legislativa 2005 - Abertura da Sessão Legislativa; Mensagem à Assembleia Legislativa 2006 - Abertura da Sessão Legislativa; A reforma da Educação Básica no Ceará: uma construção coletiva; Diretrizes para Educação básica 2006 – Educação Básica do Ceará; Programa de Desenvolvimento da Educação Municipal (PRODEM); Ceará Cidadania: crescimento com inclusão social – Plano de Governo 2003-2006 – Administração Lúcio Alcântara; Plano de desenvolvimento sustentável do Ceará, 1995-1998<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> O conjunto dos documentos acessados poder ser visto no Apêndice B.

Além dos documentos, o discurso se expressou como a matéria-prima principal (MINAYO, 2007) e, por essa razão, as entrevistas semiestruturadas, realizadas com equipes gestoras municipais dos sistemas de ensino e das políticas de formação dos territórios selecionados mostraram-se apropriadas aos objetivos da pesquisa. Acredita-se com May (2004) que os dados recolhidos das entrevistas permitem aos investigadores meios de analisar os modos como os sujeitos percebem os eventos, as relações e razões que oferecem para assim o fazerem.

No plano da atuação da gestão municipal, o registro dos discursos dos agentes envolvidos se mostrou como material imprescindível ante a pouca cultura municipal em conservar a memória das ações ali implementadas, sobretudo no movimento de constantes mudanças de governo. Como acentua Lima (2000, p. 2), “[...] os atores que formulam a política e os atores que a executam são distintos, mas ambos aceitam o desafio de narrar a história a partir das suas formulações e gestões da política educacional”. Pesquisa realizada por Gatti, Barreto e André (2011) sobre as políticas docentes no Brasil revelam que os estudos de campo evidenciaram o quanto é importante ter outros instrumentais de recolha de dados, além da análise documental, para investigar a implementação de ações políticas voltadas para os docentes. Tais instrumentos, segundo as pesquisadoras, permitem mapear a diversidade das ocorrências, descobrir iniciativas originais, registrar inovações e apreender os esforços realizados pelas gestões públicas.

Sob esses pressupostos, participaram das entrevistas os gestores municipais de educação (um em cada município) e representantes gerentes da equipe diretamente responsáveis pelo planejamento educacional e pela formação docente nos municípios (dois em cada município) totalizando um grupo de até seis sujeitos da gestão nos dois municípios. Todos os sujeitos são relacionados à gestão municipal em cada município no período analisado. A distribuição desses sujeitos e dos códigos a serem usados na apresentação dos relatos da pesquisa de campo pode ser vista no quadro a seguir.



**QUADRO 03 – SUJEITOS ENTREVISTADOS NOS MUNICÍPIOS**

MUNICÍPIOS	CODIGO <sup>32</sup> .	FUNÇÃO	QUANT.
Jaguaruana	G1MUL	Gestor (a) da educação	01
	G2MUL	Técnico (a) em educação	01
	G3MUL	Técnico (a) em educação	01
Palhano	G4MUL	Técnico (a) em educação	01
	G5MUL	Técnico (a) em educação	01
	G6MUL	Gestor (a) em educação	01

**Fonte:** Elaborado pelo autor (2014).

Para garantir a operacionalização das entrevistas e análises viáveis, os critérios para a abordagem procuraram reunir elementos de visão histórica e ampla do sistema e de continuidade de políticas e formação local. Nessa perspectiva, as entrevistas com esses sujeitos seguiu roteiro semiestruturado, organizado com questões em quatro eixos, privilegiando as análises nos planos federal, estadual, municipal e pessoal, conforme pode ser visto no Apêndice A. Depois de transcritas, as entrevistas passaram por uma análise, conforme propõe Minayo (2007), no sentido de descrevê-las e analisá-las com o propósito de decompor os dados e buscar relações entre as partes e interpretá-las. Este procedimento envolveu a análise dos documentos e a organização, categorização e explicitação do conteúdo e significados de tais fontes no seu conjunto e relacionados entre si, buscando a compreensão de como o fenômeno se insere no contexto do qual faz parte (SZYMANSKI, 2008).

Acredita-se que os documentos, sujeitos e procedimentos escolhidos permitiram colher dados fundamentais ao desvelamento das questões que permeiam o estudo, condição para sua validade, conforme indica Kosik (1976, p. 165):

[...] somente na medida em que o material empírico é coletado na sua máxima inteireza e a ‘lógica interior’ revelada está em condições de captar na sua concreticidade esta mesma inteireza, está em condições de atribuir-lhe um significado objetivo e de explicá-la, somente com esta condição a investigação pode ter a pretensão de ser crítica e científica.

<sup>32</sup> Mesmo trabalhando com secretários municipais de educação e técnicos integrantes da equipe, optou-se por padronizar os códigos com as mesmas referências, em alusão ao fato de que a gestão municipal é feita pela equipe, e não somente pelo representante legal da pasta de educação.

Significa, segundo o autor, proceder a um exame crítico do material empírico coletado, tendo-o como ponto de partida e meta da investigação, e analisado mediante sua integração ao panorama e realidade histórico-social. Todos os procedimentos de coleta expressaram o esforço desta pesquisa em cobrir a noção de “inteireza” e de desvelamento da “lógica interior” dos dados, de modo que fosse possível compreender os achados acerca do papel municipal nas políticas de formação de alfabetizadores como um fenômeno específico no amplo espectro da política e gestão da educação. Como assevera Marx (2011, p. 28), “[...] só depois de concluído esse trabalho é que se pode descrever, adequadamente, o movimento do real. Se isto se consegue, ficará espelhada, no plano ideal, a vida da realidade pesquisada”.

Entende-se que é nessa condição que se pode realmente atribuir a esta investigação um sentido de verdadeira colaboração para os estudos da área. Por essa razão, os procedimentos empregados, aqui descritos, se apoiaram na premissa da provisoriedade do desenho de estudos investigativos de base qualitativa, tendo em vista a complexidade e a densidade da prática social em foco, aspecto que orientou todas as decisões desse percurso.

## **1.6 Estrutura do trabalho**

Este trabalho se constitui como uma parcela de elaboração do conhecimento em torno da redescoberta do Município como novo integrante na constituição das políticas sociais e educacionais, no plano do resgate e da maior precisão do perfil federativo educacional brasileiro e suas conseqüentes relações de colaboração e assimetria entre os entes federados nesta dimensão. Nessa perspectiva, organizou-se a estrutura do trabalho em seis capítulos, incluindo este item introdutório de contextualização, delimitação, problematização, descrição da metodologia e da estrutura do trabalho.

O segundo capítulo discute os componentes conceituais e históricos do estudo. Aborda as determinações teórico-práticas que compõem a compreensão do papel municipal na formulação e implementação de políticas educacionais, sobretudo de políticas de formação de alfabetizadores. Traz de forma articulada o corpo teórico pelo qual se propõe explicitar os aspectos históricos e lógicos do objeto em questão, em temáticas como “relações intergovernamentais” e “mecanismos cooperativos”, tidas como ferramentas teóricas centrais e como bases federativas na formulação e execução de políticas de educação. Dialogando com ela, segue a ideia de descentralização de políticas e suas diferentes correntes e expressões nas políticas educacionais, de municipalização da educação, em seus percursos e as estratégias de

desconcentração, para o município, das responsabilidades na educação. Por fim, discute-se a autonomia municipal, tratando a evolução da ideia como autogoverno e atividade relacional.

No terceiro capítulo, trata-se das Políticas de Formação Continuada de Alfabetizadores com foco nas diretrizes nacionais formuladas desde os anos 1990 e na incorporação governamental nos espaços nacionais e subnacionais. Apresenta-se em duas seções: a primeira traz como pressupostos as noções conceituais de formação docente e formação continuada na trajetória recente e as principais orientações nacionais na legislação e nos documentos governamentais para a formação continuada de professores. Com base nisso, tematiza as iniciativas governamentais para essa área no contexto brasileiro a partir de 1990, com destaque para os anos de 1995 a 2002 (Governo Fernando Henrique Cardoso), focalizando as diretrizes e os programas e projetos do período. Ante a esse contexto, a seção finaliza, analisando como se deu a incorporação das orientações para a formulação de políticas de formação continuada na primeira gestão do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006). A segunda seção discute as iniciativas federais para as políticas de formação continuada de alfabetizadores de 2003 a 2006, analisando a atuação do Ministério da Educação. O texto faz a apresentação das iniciativas governamentais com foco nas políticas formuladas, vendo a sua oferta e efetivação, bem como as intencionalidades em relação ao papel estadual e municipal, mormente para as práticas de colaboração estabelecidas legalmente.

O capítulo quarto refere-se ao recorte espacial da pesquisa, e discute as relações entre Estado e municípios no Ceará, as práticas descentralizadoras e colaborativas e o papel exercido nas políticas de formação continuada de alfabetizadores no Estado. O texto mostra a natureza das relações entre os Governos Estadual e municipais cearenses e quais características das políticas e gestão da educação, considerando-se as práticas de descentralização/municipalização desenvolvidas e a constituição efetiva do regime de colaboração entre estes entes federados na condução da política educacional, tendo como pano de fundo suas especificidades históricas. Em seguida, o capítulo trata da política e da gestão da educação no Ceará no período de 2003 a 2006, à luz dos documentos oficiais referentes às políticas de alfabetização, de formação docente nessa área e as relações de colaboração Estado/municípios. Por fim, analisa as incorporações, pelos municípios, das políticas de formação continuada de alfabetizadores formuladas e ofertadas pelos âmbitos federal e estadual.

O capítulo cinco revela as práticas de formulação e execução de políticas que se evidenciam nos municípios cearenses pesquisados. O texto analisa as tarefas municipais

previstas nos instrumentos de planejamento educacional e nas diretrizes e documentos locais, que evidenciam o papel atribuído. Com base nas tarefas previstas, discute em seguida o papel exercido nessa área e as ações efetivadas, seja por iniciativa interna ou por meio de colaboração com os demais entes federados para a gestão da educação e, sobretudo, para a formação continuada. Conclui a análise, evidenciando as políticas ofertadas para a formação continuada de alfabetizadores e os processos concretos de sua execução nos municípios.

O capítulo seis reserva-se à análise dos dados relativos à formulação e execução de políticas de formação continuada de alfabetizadores no âmbito municipal, tomando como referência a visão dos gestores. Nesses termos, trata o papel exercido pelos municípios verificando os significados atribuídos pelos sujeitos da gestão municipal à execução de políticas de formação continuada de alfabetizadores, bem como a efetividade dessas iniciativas. Busca evidenciar, finalmente, a modo de conclusão, as situações que podem sinalizar homogeneidades e singularidades municipais, evidenciando suas assimetrias.

Finalizando, vêm as considerações finais e a reflexão possibilitada pelo conjunto das análises, no sentido de apontar as contribuições e as perspectivas da pesquisa, seguida das referências, apêndices e anexos.

## 2 COMPONENTES CONCEITUAIS E HISTÓRICOS DO PAPEL DO MUNICÍPIO NA FORMULAÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Este capítulo discute as determinações teórico-práticas que compõem a compreensão do papel municipal na formulação e implementação de políticas educacionais. Supõe, de saída, como cita Cury (2006), que as análises das políticas educacionais no Brasil, de modo geral, são realizadas sob a predominância da esfera federal, deixando de tratar de modo procedente políticas educacionais que estão sob a responsabilidade de entes subnacionais, como os municípios. Por essa razão, o estudo opta pela perspectiva de análise alinhada à relevância do Município e sua atuação particular no tratamento das políticas educacionais.

Por esse entendimento, e considerando a complexidade social de um País como o Brasil, com extremas desigualdades e variações regionais, faz-se necessário ter-se em conta na análise as características e responsabilidades em matéria educacional dos entes federados, redefinidas desde a Constituição de 1988, sob a lógica de organização do Estado Brasileiro no regime federativo, desde a fundação da República<sup>33</sup>.

Esse capítulo, assim, põe em evidência o lugar do Município e seu papel na elaboração e execução de políticas educacionais. Tal propósito requer, por um lado, a investida sobre a configuração que esse fenômeno tem nas realidades locais, sobre os desenhos humanos e institucionais, políticos e históricos que ele apresenta na prática e, por outro, a constituição de uma estrutura teórica que permita a categorização adequada dos fatos desconectados do fenômeno (GAMBOA, 1998), e que se manifestam como componentes integrantes da explicitação do *corpus*<sup>34</sup> teórico desta investigação (AARTS e BAUER, 2002; FAULSTICH, 2011). Desse modo, o capítulo vai delineado em quatro dimensões/temáticas que se relacionam.

A primeira, como ferramenta teórica central nessa análise, acentua a discussão considerando o regime federativo brasileiro e trata das ‘relações intergovernamentais (RIG’s)’, bem como dos mecanismos cooperativos necessários à formulação e execução de

---

<sup>33</sup> Na literatura acerca do federalismo brasileiro e temas relacionados, a maioria dos autores estabelece suas análises tomando sempre como elemento de referência o marco histórico fundante da República Federativa do Brasil em 1889. Sobre esse assunto, ver autores como Abrucio e Costa (1998), Kugelmas e Sola (1999), Camargo (2001), Abrucio (2001), Costa (2003), Souza (2005), Cury (2006), entre outros.

<sup>34</sup> A noção de *corpus*, do latim, significa corpo, que, por meio de definições distintas significa coleção de textos, conjunto completo de literatura sobre um assunto em diversas áreas, ou coleção de materiais com os quais se vai trabalhar. É utilizada por Aarts e Bauer (2002) para representar a seleção, organização de textos e de materiais componentes de uma pesquisa social. Faulstich (2011, p. 41) explica esse termo como sendo “[...] um conjunto de enunciados (frases, parágrafos, textos) cujas palavras apresentam este ou aquele traço que interessa à análise em questão”.

políticas. A segunda discute a ideia de ‘descentralização de políticas’, como componente que, junto à municipalização, integram a ideia das relações intergovernamentais. Privilegiando a predominância do espaço municipal no estudo, o texto estabelece em terceira dimensão as reflexões acerca da ‘municipalização da educação’, compreendida como uma modalidade de descentralização (CASASSUS, 1990). Nesta seção, analisa-se a ideia como polissêmica e desdobrada em diversas fases e com um quadro conceitual e histórico determinante (ARAÚJO, 2005), como um fenômeno em constante ressignificação por força das circunstâncias históricas brasileiras. A quarta temática discute a ‘autonomia municipal’, evidenciando a forma como a noção de autonomia evoluiu em distintos espaços políticos e no campo da gestão municipal como práticas de autogoverno e atividade relacional no plano federativo.

## **2.1 Relações intergovernamentais e mecanismos cooperativos: desafios da formulação e execução de políticas**

No campo da política educacional, a discussão das relações intergovernamentais e da tarefa municipal não se expressa como temática recorrente; no entanto, segundo Cury (2012), o bom desempenho da interação dos entes federados brasileiros é condição *sine qua non* para dar conta da sonhada atribuição coletiva de gerenciar um Sistema Nacional de Educação amplo e democrático. Nessa perspectiva, as relações intergovernamentais verticais e horizontais<sup>35</sup> são, assim, assunto estimado para a análise do significado dessa interação, em especial do significado do município nas políticas educacionais, de sua formulação e execução. Esta seção se mostra, por essa razão, com o fim de mencionar esta ligação, tomando como mote inicial a clareza da dependência conceitual e prática das RIG’s com o tema mais abrangente do federalismo.

---

<sup>35</sup> Com base em Sano (2008), entende-se como relações verticais aquelas ocorridas entre variadas instâncias de governo de níveis de poder e territórios distintos, comumente hierarquizados, e relações horizontais estabelecidas entre organizações de um mesmo nível como as atividades intermunicipais. O escopo desse estudo limita-se à primeira, das RIG’s verticais.

### 2.1.1 Relações intergovernamentais e suas dinâmicas no federalismo cooperativo

O Estado federativo moderno, conforme Abrucio (2001), constitui-se como uma engenharia política moldada por pais fundadores dos Estados Unidos da América<sup>36</sup>, fundamentada numa soberania compartilhada garantida por uma Constituição, no sentido de se constituir um ente político único, a União, sem causar a eliminação das unidades subnacionais. Nestes termos, o federalismo supõe dupla soberania, a dos governos subnacionais com poder de autogoverno e a do poder nacional, o Governo Federal, representando o País. Nas palavras de Abrucio (2010, p. 41),

[...] no Estado unitário o governo central é anterior e superior às instâncias locais, e as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal, nas federações vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos.

A diversidade de arranjos federativos ocasionados pelos modos distintos com que cada Federação<sup>37</sup> vivencia os princípios políticos do federalismo<sup>38</sup> determina a variação de graus de autonomias das unidades entre si e a variação de mecanismos relacionais entre as unidades constitutivas desse arranjo (COSTA, 2010). Mesmo considerando essa variedade, há cinco aspectos comuns que integram o universo federativo segundo Abrucio (2001): 1) a existência de heterogeneidades que dificultam a governabilidade; 2) a adoção de um discurso e de uma prática defensoras da unidade na diversidade; 3) a gênese estabelecida por meio de um pacto entre unidades territoriais – consubstanciado numa Constituição - para a criação de

<sup>36</sup> A literatura aponta como elemento fundante do Federalismo nos moldes atuais a invenção de John Jay (1745-1829), Alexander Hamilton (1757-1804) e James Madison (1751-1836), autores estadunidenses cuja obra “O Federalista” se apresenta como ratificadora da instalação desse regime como modelo de organização política nos Estados Unidos. O texto é originário de artigos desses políticos publicados nos jornais de Nova York quando da discussão da Constituição nos Estados. Ver Hamilton, Madison e Jay (2003).

<sup>37</sup> Franzese (2010) e Costa (2010) acentuam a importância de diferenciar a ideia de “Federalismo” da noção e “Federação”. Para aquela, “[...] o conceito de Federação refere-se à estrutura institucional que acomoda a existência de um governo central e governos subnacionais dentro de um mesmo Estado”. (p. 32). Para este, Federação é “[...] Estado organizado constitucionalmente sob um regime federativo, isto é, que reconhece duas ou mais esferas de poder político – com graus diferenciados de autonomia – dentro de um mesmo espaço territorial”. (p. 730). Federalismo, nesse sentido, aparece para ambos como princípio de organização política, com base na preservação da diversidade, tolerância e respeito às outras unidades.

<sup>38</sup> Para Costa (2010), mesmo considerando as divergências, são elementos do Federalismo os seguintes princípios básicos: 1) o princípio contratual, onde o poder legítimo é resultado de pactos ou contratos entre indivíduos ou unidades políticas autônomas; 2) o princípio do pluralismo político, segundo o qual a existência de comunidades políticas autônomas (mas não soberanas) dentro de um mesmo estado constitui maior garantia de liberdade; 3) o princípio da subsidiariedade, onde a responsabilidade pelas decisões e ações coletivas pertence a todos os que serão afetados por elas; 4) o princípio de equidade federativa para o qual todos têm direito, na medida em que cumpram seus deveres, ao auxílio para garantir padrões mínimos de existência às suas comunidades e aos indivíduos que nelas habitam.

um ente, o Governo Federal; 4) a combinação entre autonomia republicana e interdependência, e, por fim, 5) a dinâmica das relações intergovernamentais expressa em práticas de cooperação e competição como chaves que, bem combinadas, promovem boa coordenação federativa, e como instrumento útil para a produção e delimitação das funções governamentais, estabelecendo a atuação das unidades por meio de decisões compartilhadas entre os entes federados.

Por essa razão, é valioso para esse estudo validar, com base nessas afirmações, o uso da noção conceitual e prática das relações intergovernamentais como um novo par de lentes (WRIGHT, 1997), como ferramenta, no exercício de compreender e estabelecer os papéis dos entes federados nas políticas educacionais.

Em sua explicitação conceitual, as RIG's são compreendidas por Wright (1997, p. 68) como “[...] *um importante corpo de atividades ou de interações que ocorrem entre as unidades governamentais de todos os tipos dentro do sistema federal*”<sup>39</sup>. (Grifou-se e traduziu-se). Para esse autor, o sentido da noção de relações intergovernamentais pode ser entendido como ação na qual se evidenciam aspectos básicos, como a ação de variados sujeitos, diversos agentes da administração e gestão, os cidadãos como um todo, as entidades governamentais de todos os tipos, tamanhos e orientações e a presença dessa ação em toda parte em nossos sistemas políticos, fermentando todo o plano governamental.

Tendo por base essas noções, acredita-se, com Sano (2008), que o entendimento das RIG's sugere compreender os movimentos relacionais entre as unidades governamentais, a atuação dos agentes e os processos de financiamento, tidos como fatores de análise fundamentais nesse tema. Nesse sentido, olhar as unidades governamentais como faces institucionais diversificadas, os agentes como representação do poder interventor do elemento humano e o financiamento como condição para a concretização eficiente da atuação das unidades governamentais em determinada política. No que se refere à tarefa municipal na formulação e execução de políticas educacionais, tais fatores situam-se como peças da imbricada interpenetração e regulação entre União, estados e municípios, advindas da prática federalista. Em acordo com essas ideias Araújo (2005, p. 80) assinala que:

---

<sup>39</sup> Esta definição é adotada por Deil S. Wright com base no conceito cunhado por Willian Anderson na obra *Intergovernmental Relations in Review* (1960), a quem o autor atribui o mérito de ter contribuído imensamente para a elaboração desse conceito na década de 1930 nos Estados Unidos. Segundo esse autor, a expressão se originou nos Estados Unidos por volta da década de 1930, com a chegada do *New Deal* e o esforço geral do governo ianque para combater o caos econômico e social que a Grande Depressão havia causado.



É justamente a forma das relações intergovernamentais entre as unidades subnacionais e o governo central num regime federativo que vai tipificar a atuação do Estado nacional quanto à definição de políticas públicas, segundo um perfil centralizador, não-centralizador ou descentralizador.

Deste modo, o papel exercido pelo Estado Nacional, na definição de políticas públicas, pode igualmente determinar os variados papéis nas unidades subnacionais e os limites de participação dessas unidades federativas na produção e na distribuição das políticas, já que, a depender da atitude centralizadora ou não, é possível se evidenciar níveis diferentes de relacionamento e modelos variados de federalismo.

No entender de Araújo (2005), segundo o nível das relações intergovernamentais entre os entes federados, três matrizes de federalismo podem ser atestadas: o federalismo dual, o federalismo centralizado e o federalismo cooperativo, caracterizados por formas de RIG's diferenciadas. No primeiro, as relações seguem o modelo original dessa forma de organização político-administrativa oriunda dos Estados Unidos, onde figuram relações entre dois entes, a União e os estados; no segundo, as unidades são agentes administrativos da União; e, no terceiro, as relações são efetivadas por práticas de ação conjunta, combinada com a capacidade de autogoverno das unidades subnacionais. Uma caracterização similar atribuída por Cury (2006, 2008, 2010) é a existência de três tipos gerais de federalismo: federalismo centrípeto, federalismo centrífugo e federalismo de cooperação. Todos se caracterizam dependentes das relações de poder entre os entes federados, sobretudo nas articulações entre as unidades subnacionais e destas com a União. Conforme esse autor

O federalismo centrípeto se inclina ao fortalecimento do poder da União em que, na relação concentração – difusão do poder predominam relações de subordinação dentro do Estado Federal. [...] O federalismo centrífugo remete ao fortalecimento do poder do Estado-membro sobre o da União em que, na relação concentração – difusão do poder prevalecem relações de larga autonomia dos Estados-membros. [...] O federalismo de cooperação busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados-membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns. (CURY, 2010, p. 153).

Pelos modelos reunidos há pouco, é possível perceber que a dinâmica das RIG's se manifesta em práticas em que o jogo federativo pode produzir relações de cooperação, de competição ou de equilíbrio entre cooperação/competição por meio de uma coordenação federativa (ABRUCIO e COSTA, 1998), considerando a concentração e a difusão de poder entre os entes. Tomando por base a origem etimológica de Federação (do latim *foedus*: pacto, contrato), entende-se que é o federalismo de cooperação o tipo que mais se aproxima do

sentido essencialmente pactuante e articulador desse tipo de organização. De fato, segundo a explicação de Elazar (1997) citado por Abrucio e Costa (1998, p. 23),

[...] em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles.

Quer dizer um arranjo territorial de poder sustentado por um acordo cuja essência está na coexistência de variados entes autônomos, cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas, como defendem Abrucio (2010) e Cury (2010). Isso significa que a natureza das relações entre os entes no federalismo cooperativo é, ou deveria ser, essencialmente pactuante, ensejando RIG's cooperativas e conduzidas por uma coordenação forte.

É neste sentido que, em análise das diversas abordagens do federalismo<sup>40</sup>, Franzese (2010) evidencia a preferência pela noção de “federalismo como um pacto”, originário desse acordo de confiança estabelecido entre os entes federativos com base no mútuo reconhecimento, tolerância e respeito entre as partes. Neste modelo teórico, a produção de arranjos institucionais não é baseada em um só centro, mas enseja uma estrutura com múltiplos centros de poder, onde se combinam disposições constitucionais, normas infraconstitucionais e relações intergovernamentais de forma dinâmica. Na compreensão da autora, essa teoria serve de fundamento para exames cuja atenção esteja na interação de unidades federativas, ou seja, nas relações intergovernamentais. Este estudo, por essa razão, se coloca alinhando-se a esta noção de federalismo, portadora do teor cooperativo discutido por Cury (2006, 2008, 2010) e Araújo (2010a, 2010b), entre outros.

A utilização do conceito de federalismo como pacto justifica-se na medida em que se busca compreender os arranjos que esse formato de organização tem no Brasil, considerando duas especificidades: 1) no País, o federalismo foi adotado e efetivado na forma de um pacto, tendo surgido como resultado da necessidade política do regime republicano de 1889, em resposta ao Estado unitário e na perspectiva da descentralização. Diversos autores (FERREIRA, 2001; CAMARGO, 2001. ABRUCIO, 2010; CARA, 2012) acentuam essas diferenças do processo de adesão ao federalismo no Brasil ante a experiência dos Estados Unidos, com base na qual se instala o modelo brasileiro desde a Constituição de 1891. Para Ferreira (2001), por exemplo, de modo distinto ao federalismo implantado nos Estados

---

<sup>40</sup> Os diversos significados e usos teórico-práticos sobre o federalismo podem ser encontrados na discussão de autores relacionados às políticas públicas (SOUZA, 1997, 1998, 2005; COSTA 2003; ARRETICHE, 2004; SANO, 2008,) e às políticas educacionais (CURY, 2006, 2008, 2010; ARAÚJO, 2005; CAMINI, 2010) entre outros.

Unidos e em outras nações, o caso brasileiro se caracteriza muito mais por decisão política do que pela cessão de soberania por parte das unidades subnacionais em função da sobrevivência do País; 2) o seu teor cooperativo, que incide no estabelecimento de relações entre os entes federados igualmente colaborativas (FRANZESE, 2010). Inclui, por isso, entender os traços que a adoção desse regime na experiência brasileira traz para as conexões dos entes como diversificados centros de poder nas atividades de formulação e execução de políticas educacionais, para as decorrentes estratégias de centralização/descentralização para esse fim, e, claro, para a atuação autônoma municipal quanto à elaboração e à oferta de políticas locais de educação.

O desafio das relações intergovernamentais está, então, fixado em problemas relacionados aos centros de poder que se constituiriam no arranjo federativo brasileiro, e neles, a atuação de agentes diversos e de vários interesses em negociação, em distintos espaços governamentais.

Por tais considerações, a compreensão das relações intergovernamentais no espaço brasileiro se evidencia como necessária. Especialmente porque, como atestam Oliveira e Souza (2010), a tensão entre centralização e descentralização, as formas de colaboração ou relacionamento entre a União e os entes federados são questões fundamentais para a compreensão da Política Educacional no Brasil.

### 2.1.2 Relações intergovernamentais no Brasil: a instituição do modelo de federalismo cooperativo e padrões de RIG's

Com a intenção de se aproximar do entendimento das relações intergovernamentais no contexto do federalismo brasileiro, retoma-se, com aporte na noção de Wright (1997), a compreensão do termo como um conjunto de ações de interpenetração e compartilhamento na formulação e execução de políticas públicas entre variadas unidades governamentais, sob determinações sócio-históricas peculiares em sistemas federativos específicos.

Nesse entendimento, é necessário fazer uma retrospectiva que mostre, ainda que brevemente, as fases históricas do federalismo brasileiro e o padrão de relações intergovernamentais dele advindos desde sua origem. Tais fases servem como lastros sobre os quais se acamam e se projetam as fases posteriores e seus novos padrões. Como bem acentua Costa (2003, p. 78), “[...] a dinâmica das relações intergovernamentais no Brasil pode ser melhor entendida com o pano de fundo de algumas peculiaridades históricas do federalismo brasileiro”. Cury (2010) e Abrucio (2010), para citar estudos mais recentes, acentuam as

características e as oscilações tidas pelo regime federalista brasileiro, em especial, desde 1889, configurações que foram sendo assumidas em variados contextos, e apresentando relações intergovernamentais, ora centralizadas na União, ora nos estados.

De modo geral, Cury (2010) acentua dos anos de 1930-1934, 1937-1945 e 1964-1992 relações intergovernamentais e de poder centradas na União e marcadas por condições de subordinação dentro do Estado Federal. As relações dos entes federados marcadas pela larga autonomia dos Estados-Membros são demonstradas pelo autor no período da Velha República, especialmente ante o poder das oligarquias paulistas e mineiras de 1898 a 1930. As relações mais colaborativas e cooperativas, com maior equilíbrio entre a União e os Estados-Membros, são vistas por Cury em 1934, em 1946 e muito mais acentuada no registro jurídico da atual Constituição.

No campo da provisão de educação, Abrucio (2010) descreve uma periodização semelhante, acentuando o arranjo das relações intergovernamentais, onde igualmente se alternam na maior intervenção da União ou dos entes subnacionais, entre períodos mais estadualistas, como na Velha República; mais centrados na participação da União e na centralização, como no período varguista; mais democrático, com entes mais autônomos e interdependentes, e com os contornos de um federalismo mais tridimensional e de feições municipalistas, como entre 1946-1964; mais centralizados como no retrocesso desse desenho a partir de 1964, de forte centralização decisória e implementação descentralizada, com redução da autonomia das unidades subnacionais. A trajetória dessas relações é vista em 1988, por Abrucio (2010), como num modelo mais cooperativo e equilibrado, em especial pelos elementos citados no Art. 211 da Constituição Federativa daquele ano, no qual se explicitou uma divisão de competências mais descentralizadas na execução dos serviços, a definição de um papel importante à União de produzir diretrizes e normas nacionais, somadas à sua função redistributiva e supletiva e, por fim, a necessária cooperação entre os níveis de governo para evitar choques ou ações descoordenadas.

Esses padrões que se mostram oscilantes no relato dos autores, são, desse modo, partes de uma prática histórico-social determinada ao sabor das posições mais centralizadoras ou descentralizadoras do perfil federativo brasileiro, condicionadas, sobretudo, porque “[...] ao longo do século XX, o federalismo brasileiro e suas relações intergovernamentais foram marcados pela oscilação entre regimes autoritários centralizadores e regimes liberais descentralizados”, como conclui Costa (2003, p. 78).

A discussão das RIG's no escopo deste trabalho assenta-se, em especial, sob a transição histórica com origem na redemocratização brasileira durante os anos 1980,

sobretudo, porque, desde a abertura democrática, o padrão de RIG's vem se metamorfoseando. A própria redemocratização é apresentada por Sano (2008) como uma mudança no padrão das RIG's e uma conjuntura crítica, onde a conjunção de situações diversas, entre elas a crise fiscal, a eleição de governadores (1982), a promulgação da Constituição de 1988 e a descentralização das políticas, foram fatores de mudanças nessas relações. Para o autor,

Nessa conjunção houve uma mudança na correlação de forças entre os atores – enfraquecimento do Poder Central e fortalecimento dos governadores –, além de um processo de descentralização das políticas públicas, muitas das quais passaram a ser de responsabilidade conjunta das três esferas de governo, embora em alguns casos a divisão de papéis não estivesse tão clara na Constituição. (SANO, 2008, p. 67).

Pode-se dizer, com base nessas informações, que o padrão de relações intergovernamentais iniciado na fase de redemocratização incorpora a natureza mais descentralizadora emergente na condução das políticas públicas, mas não se traduz com precisão na definição do nível de atuação de cada esfera, ainda que os dispositivos constitucionais sinalizem caminhos. É um desarranjo, por assim dizer, que implica sobreposições e competitividade no quadro federativo. Sano (2008) acredita, no entanto, que, no referente às políticas públicas, essa fase, do ponto de vista do federalismo, revela mais uma forte tensão entre os entes federados, especialmente entre os níveis subnacionais com a União, do que a superioridade de um nível sobre o outro.

É nesse contexto que Abrucio (2001) situa os resultados de maior autonomia política e administrativa conferida aos governos subnacionais como um dos aspectos positivos, mas lembra os resultados negativos dessa fase, entre eles: a implementação de um federalismo estadualista e predatório<sup>41</sup> vigoroso até os anos iniciais de 1990; o municipalismo autárquico, elemento resultante da peculiar descentralização brasileira; e os esforços da União em redefinir suas funções sob uma ordem que a fragilizava mais que no período militar. Daí o autor dizer que, “[...] a despeito de alguns avanços, à luz da perspectiva histórica, esta situação federativa produziu relações intergovernamentais nas quais não houve uma combinação satisfatória entre autonomia e interdependência e entre cooperação e competição”. (ABRUCIO, 2001, p. 103).

Uma nova conjuntura crítica, ocorrida por volta de meados dos anos 1995, na primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso, provoca a quebra no padrão da RIG's no Brasil, segundo Sano (2008). As relações são intensamente afetadas pelo sucesso do Plano

---

<sup>41</sup> Sobre isso ver Abrucio (1998) em sua obra **Os Barões da Federação**.

Real e pelo fortalecimento e legitimidade alcançada pelo Governo Federal por meio dessa ação. No processo, evidenciam-se as tentativas de reenquadramento dos Estados pelo poder central em todo o Governo FHC, ante a situação de crise fiscal e de perda de poder em que se encontravam (KUGELMAS e SOLA, 1999; COSTA, 2003; SANO, 2008).

Para Abrucio (2001), o federalismo da “Era Real” ajudou a reestabelecer as relações intergovernamentais no Brasil, reordenando as finanças federativas, destruindo os instrumentos predatórios, criando formas mais estáveis de controle financeiro, como a Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>42</sup>, e estabelecendo um novo tipo de repartição de recursos com maior coordenação da ação intergovernamental, como, por exemplo, o FUNDEF, na área de educação. No dizer do autor, a ausência de fóruns de deliberação e decisão conjunta com a participação de todos os níveis de governo aparece, no entanto, como um dos problemas ainda prevaletente na coordenação intergovernamental no período.

Essa breve elaboração histórica dos padrões de relações intergovernamentais demonstra como bem diz Costa (2003, p. 741) a “[...] clara instabilidade na dinâmica institucional das relações intergovernamentais”, ensejando a recomposição lenta do federalismo brasileiro e de suas relações, na busca da solidificação de uma perspectiva de cunho colaborativo, firmada na regulamentação da ação federativa, seja na colaboração entre os entes federados, seja no papel coordenador da União. É nesse sentido que, em tese, se defende a existência do aperfeiçoamento da dimensão federativa do Estado em curso desde os anos 1990 (KUGELMAS e SOLA, 1999), e que supostamente se intensifica nos discursos, mas não necessariamente se solidifica a partir de 2003, no início do Governo Lula.

A experiência do estabelecimento de relações intergovernamentais no Brasil desde a fase de redemocratização está, então, para o modelo de federalismo dos dispositivos constitucionais de 1988, reconhecido como cooperativo (CURY, 2006, 2010; ARAÚJO, 2010a). Este federalismo é também um “federalismo tridimensional” (ARAÚJO 2010a), assim chamado por ser um sistema de três níveis (triplo federalismo) ante a incorporação dos municípios, junto com os estados, como integrantes da Federação. Tal incorporação exige da Federação colocar no centro da agenda a constituição de mecanismos de coordenação/cooperação que incluam milhares de municípios bastante heterogêneos, tanto do ponto de vista econômico-tributário como político e social (COSTA, 2010).

Os estudos acerca das práticas de relação intergovernamental oriundas desse modelo cooperativo, e com interesses compartilhados, reconhecem que sua efetivação traz vários

---

<sup>42</sup> Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

desenhos e amplas dificuldades. Em trabalho com o propósito de analisar os problemas relacionados às RIG's e suas influências na formulação e implementação de políticas públicas em espaços políticos descentralizados, Jordana (2002, p. 12) atesta que

[...] existe maior complexidade nas relações intergovernamentais quando existem três níveis de governo (local, estadual e nacional), com relação à existência unicamente de dois níveis (local e nacional). Com três níveis, se pode produzir simultaneamente três eixos de relação distintos (local-estadual, estadual-nacional e local-nacional), enquanto que com dois níveis, existe um só eixo<sup>43</sup>. (Traduziu-se).

No Brasil, essa característica tridimensional com diversas possibilidades de eixos de ação na elaboração das relações intergovernamentais, e com a opção normativa pelo federalismo cooperativo, aumenta a complexidade da aferição dos papéis das unidades federativas. No caso brasileiro, isso ocorre, porque

Trata-se de uma estrutura complexa de repartição de competências, na medida em que o pacto federativo brasileiro se aproxima do modelo alemão, mas preserva as técnicas de repartição de competências típicas do federalismo norte-americano, em que se estabelecem competências fixas e reduzidas à União, sendo o restante das competências distribuídas às unidades subnacionais. (ARAÚJO, 2010b, p. 234).

O desenho das relações se expressa ainda mais difícil quando um desses eixos se evidencia, perdendo a natureza tridimensional/cooperativa que o modelo sugere. No Brasil, ao sabor da estrutura descentralizadora das políticas, ora se acentuam relações mais intensas entre União e municípios, ora entre Estado e municípios, e assim por diante, em detrimento da ação conjunta, coordenada e articulada para um esforço de assunção das competências que lhe são conferidas pelo dispositivo legal<sup>44</sup>.

Partindo do pensamento da Araújo (2010b) acerca da distribuição das competências federativas, pode-se aferir a ideia de que, quando se trata de “competência”, fala-se da ‘capacidade de a autoridade possuir atribuições’, do ‘poder que se confere a determinado ente

<sup>43</sup> “[...] existe mayor complejidad en las relaciones intergubernamentales cuando existen tres niveles de gobierno (local, intermedio y nacional), respecto a la existencia únicamente de dos niveles (local y nacional). Con tres niveles, se pueden producir simultáneamente tres ejes de relación distintos (local -intermedio, intermedio -nacional y local - nacional), mientras que con dos niveles, existe un sólo eje.”

<sup>44</sup> A distribuição das competências exclusivas e privativas da União e das competências comuns e concorrentes entre os entes federados pode ser bem visualizada nos Art. 21 a 23 da Constituição Federativa de 1988. No âmbito da educação a Lei de Diretrizes e Bases, Lei nº 9.394/1996, estabelece em seus Art. 8º ao Art. 11, as funções dos entes federados para assegurar a organização dos sistemas de ensino e demais ações decorrentes, firmados sempre na perspectiva do regime de colaboração assinalado no Art. 211 da Carta Constitucional. Alguns dos dispositivos elencados na Constituição Federativa de 1988 e na Lei nº 9.394/1996 recebem emendas e regulamentações por via de decretos e por meio de outras leis atuais. No que se refere à distribuição dos papéis dos entes federados, por exemplo, a Lei nº 10.709/2003 (sobre as competências estaduais e municipais em assumir o transporte escolar) e a Lei nº 12.061/2009 (sobre o papel estadual em assegurar o Ensino Médio) ofereceram importantes alterações ao texto legal sobre o assunto.

federado para exercer suas funções'. O papel exercido, noção fundamental a este estudo, está numa outra dimensão, marcado que é pelas especificidades de um território, pelas regulações do espaço da gestão e pela capacidade do ente federado em atuar ante as características formais e o funcionamento dos sistemas políticos no seu entorno. Deste modo, o papel exercido se aproxima bem mais de prática efetiva no exercício das funções atribuídas, geralmente afetadas por processos decisórios particulares e localizados e pelas regulações locais. No escopo deste exame, a promoção das políticas de formação continuada, sinalizada no PNE como tarefa dos entes subnacionais, permanece até 2009 oscilando entre competência atribuída e papel exercido<sup>45</sup>. Em tese, a promoção das políticas de formação continuada de alfabetizadores nos municípios é mais um papel atribuído do que exercido.

No âmbito dos papéis atribuídos às municipalidades no marco constitucional em que se afixa sua nova condição de ente federativo, o exercício de suas competências privativas, bem como das funções comuns e concorrentes com outros entes, mostra-se como uma complicada estrutura em que o equilíbrio federativo e as relações intergovernamentais dependem da requerida coordenação federativa e do regime de colaboração efetivamente operacionalizado.

### 2.1.3 Coordenação e colaboração federativa e regime de colaboração: complexidades e caminhos para os entes federados

As relações intergovernamentais no Brasil não podem prescindir do esclarecimento teórico e prático das noções de coordenação federativa e de colaboração, tomadas muitas vezes como sinônimas nas ações do Governo Federal e dos governos subnacionais. O esclarecimento feito por Araújo (2010b) neste sentido ajuda a separar as duas questões. Para a autora, a ideia de coordenação federativa é um procedimento que busca resultado comum com origem no Governo Central, apesar da autonomia dos entes federados. Já a colaboração federativa pode ser entendida como o modo de atribuições e exercício das competências concorrentes e comuns, onde a tomada de decisões e o exercício das competências são conjuntos e não isolados.

---

<sup>45</sup>. Fala-se assim porque, até a publicação da Lei nº 12.056/2009 alterando o Art. 62 da Lei nº 9.394/1996, não havia referência explícita neste texto legal acerca da promoção da formação inicial e continuada pelos entes federados e das competências a serem assumidas nessa área. A Lei citada acresce ao Art. 62 da LDB o parágrafo 1º, que acentua claramente os moldes dessa tarefa como competência comum entre os entes como segue: “§ 1º - A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, em Regime de Colaboração, deverão promover a formação inicial, a continuada e a capacitação dos profissionais de magistério”. (BRASIL, 2010a).



Desse modo, o entendimento das prescrições do Art. 211 da Constituição Federal para a organização da União, os estados, o Distrito Federal e os municípios em regime de colaboração se amplia para uma ideia que agrega tanto a coordenação federativa quanto a colaboração federativa, no sentido de que são processos complementares no cumprimento das funções governamentais e na condução das políticas. Concordando com Araújo (2010b), as competências concorrentes sugerem a coordenação federativa, assim como as competências comuns a possibilidade da materialização do regime de colaboração.

No âmbito do federalismo e das relações intergovernamentais, figura como princípio básico a defesa da coordenação dessas relações de interpenetração de um ente com o outro por meio do papel coordenador do Governo Central. Em análise sobre as relações intergovernamentais em diferentes políticas públicas, Sano (2008) atesta a importância de uma política nacional de coordenação federativa e suas influências sobre a articulação horizontal necessariamente ajustada à institucionalização de arenas intergovernamentais e ao grau de consenso nas políticas para evitar o esfacelamento das unidades. Para Sumiya (2005, p. 122), no entanto, “[...] o desafio do governo central em desempenhar um papel efetivo de coordenador é maior numa federação em contexto de descentralização de políticas sociais” - e este é o caso brasileiro.

A coordenação federativa é tida por Abrucio (2005) como um vetor analítico pouco utilizado no âmbito do federalismo brasileiro. Segundo o autor, tratar da questão da coordenação intergovernamental, ou seja, das formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta entre as unidades que compõem o pacto federativo, surge como temática necessária perante complexificações ocorridas nas RIG's nos últimos tempos por força da convivência de tendências conflituosas atuais, sobretudo pela ausência dos mecanismos que rejam essa coordenação. De acordo com o autor, para garantir a coordenação federativa entre os níveis as federações, deve-se lançar mão de estratégias fundamentais para equilibrar as formas de cooperação e competição. No que concerne à cooperação, devem ser utilizados mecanismos de parceria que sejam aprovados pelos entes federados envolvidos. Deve ainda se realizar por meio de regras legais que obriguem os agentes a compartilhar decisões e tarefas; devem ocorrer pela existência de fóruns onde se façam representados os próprios entes, pela criação de uma cultura onde figurem o respeito mútuo entre as unidades e a negociação compartilhada de um plano intergovernamental.

A coordenação federativa das interações dos entes federados evidencia-se, pelo há pouco exposto, na necessidade do compartilhamento em arenas decisórias dos processos de formulação e execução de políticas. Ela aparece, dessa forma, como tarefa mais ampla, que

ultrapassa a ideia de responsabilidade do Governo Federal e se firma numa nova compreensão, na criação de mecanismos de coordenação intergovernamental, ou de arenas intergovernamentais de debate e deliberação, como adotado por Abrucio (2010).

A coordenação mais clara e efetiva da União não somente é possível como desejável, como cita Cury (2010), mas sugere maior definição dos moldes em que ela ocorrerá, vindo-a como reguladora da assunção dos papéis de cada ente federado. Na perspectiva de Cara (2012), o elemento que determina o sucesso ou insucesso dos modelos federativos é a capacidade de coordenação entre os entes federados para a realização de políticas públicas que visem à superação de desigualdades diversas e à correção de assimetrias existentes entre as unidades federativas. O autor também concorda que

[...] a qualidade de uma Federação depende de sua capacidade de compatibilizar autonomia e interdependência entre os entes federados, necessariamente por meio de direitos e deveres bem definidos, além do estabelecimento de normas e arenas institucionais que, respectivamente, orientem e arbitrem medidas administrativas adequadas e legítimas para o conjunto dos entes federados. (CARA, 2012, p. 258).

Ainda em relação à possibilidade de coordenação federativa, a posição de Arretche (2004) é de que tal capacidade está diretamente afetada pelo modo como estão estruturadas as relações federativas em políticas particulares. Nesse entendimento, distintas políticas sociais determinam variadas relações e níveis de autoridades, ao lado de desigual distribuição de funções quanto à formulação e execução dessas políticas, bem como na sua coordenação entre os níveis. Tomando como exemplo as políticas de saúde, educação fundamental e de habitação e saneamento, a autora demonstra que os papéis exercidos pelas unidades da Federação se alteram ao sabor da estrutura de cada política e dos instrumentos que estabelecem as relações entre eles. O entendimento de Costa (2010, p. 743) segue a mesma compreensão, e assinala que “[...] a capacidade do governo federal de coordenar políticas e/ou induzir Estados e Municípios a assumir sua execução depende também da configuração própria de cada setor”.

Este determinante no exercício de coordenação, para Arretche (2004), está vinculado ao papel histórico central ou secundário exercido pelo Governo Federal em cada política específica. Nas áreas onde atuou centralmente na gestão e financiamento, os esforços de coordenação têm um perfil marcado pelo controle administrativo, normativo e financeiro. Nas áreas onde sempre teve papel secundário, o controle tomaria outra configuração. Para a autora, o formato da gestão concentrada no Governo Federal produz muitas vantagens para as RIG's e para o sucesso das políticas, porque possibilita maior coordenação dos objetivos

previstos, evitando conflitos e maior custo na implementação por força da ação dos vários níveis de governo, assim como a concentração do financiamento promove melhores resultados distributivos. A questão dos objetivos previstos, no entanto, aponta para a discussão do nível de colaboração no desenho desses objetivos, para que sejam perseguidos pelo conjunto no quadro de uma ação coordenada.

Nessa nova compreensão, o exercício da cooperação federativa é parte componente que não se limita à cooperação na execução, na condução e gestão de determinada política, por exemplo, mas se expressa na tomada de decisão e no exercício das funções de forma conjunta, como defende Araújo (2010b). A colaboração desejada não se processa das margens do sistema para o centro, do subnacional para o nacional, dos municípios para a União (ou dos estados para a União), numa perspectiva hierarquizada, mas se materializa como ação conjunta e articulada na assunção dos papéis governamentais de cada unidade federativa com um objetivo comum. Indica associação dos entes federados, participação e contribuição de cada um, entendimento e regulação entre os envolvidos (FREITAS, 2012). É nestes termos que se defende a constituição das relações federativas claras, seja no exercício das competências comuns, seja nas concorrentes.

Franzese (2010), considerando a matriz do “federalismo como pacto”, antes referida, evidencia a possibilidade de compreensão do adjetivo cooperativo como portador de uma relação não muito tranquila e amigável entre as esferas de governo, ao contrário do que supõe o nome. Na prática desse modelo, ‘cooperação’, segundo a autora, pode-se relacionar à obrigatoriedade de que os governos trabalhem juntos, não por opção, mas por força dos dispositivos constitucionais e pela dinâmica do desenho federativo. É neste sentido que a autora, citando Grodzins (1966), atesta a possibilidade de se evidenciar uma ‘cooperação coercitiva’, não baseada em relações pactuantes, ou uma ‘cooperação antagônica’, nas quais os governos trabalham juntos, porém, muitas vezes, perseguindo distintos objetivos. Com essa feição, o perfil de cooperação deixa transparecer a ideia de que tais relações se assentam em exercícios de negociação nos quais se manifestam antagonismos e competição.

Essa relação, que é pactuante mas mantém lutas internas, e se faz assim, ora antagônica, ora coercitiva, é própria do pacto, segundo Morresi (2006), que se mostra como ideia que parece se ocupar, de modo geral, da concordância, do acordo pacífico, mas que não implica a negação superadora do conflito. Com base no autor, pode-se dizer que a ocultação do conflito no pacto permite, por um lado, a legitimação da ação conjunta, colaborativa, por assim dizer, entre as partes pactuantes, e, por outro, evidencia, por vezes, um processo de renegação, onde o perdedor/pactuante internaliza a subordinação como se fosse decisão sua.

Nesse sentido, afirma-se neste estudo que a presença do modelo cooperativo na execução das políticas induzidas pode ser tida como veículo de subordinação de um ente ao outro por meio do pacto federativo e de suas nuances colaborativas.

A colaboração entre os entes federados, entretanto, sugere novos pactos. No caso brasileiro, segundo Camargo (2001), a firmação desses pactos ainda depende das tensões mal resolvidas no campo das relações intergovernamentais e da dificuldade de, no federalismo brasileiro atual, por em funcionamento “[...] um pacto no qual todas as partes sejam vencedoras, encontrando cada uma o seu verdadeiro lugar na distribuição dos recursos e competências na realização de objetivos comuns”. (CAMARGO, 2001, p. 73). Os obstáculos das relações intergovernamentais equilibradas num federalismo de cooperação residem, assim, na elaboração dessa perspectiva de pacto. Como bem assinala Abrucio e Costa (1998, p. 19), “[...] o problema básico da questão federativa é encontrar o desenho institucional adequado à resolução dos conflitos entre os níveis de governo, sem destruir a autonomia de cada ente e a conflituosidade inerente aos pactos federativos”.

Acredita-se, junto com Abrucio (2001), que a cooperação não significa a imposição unilateral de ações conjuntas, evidenciando mais subordinação do que parceria entre os entes federados. O pacto cooperativo, desse modo, não pode ser compreendido e efetivado como instrumento para escamotear o conflito, mantendo relações de domínio de um pactuante sobre o outro e determinando ganhadores e perdedores; tampouco gerando cooperações forçadas de uma unidade federativa com a outra. No âmbito da política e gestão da educação, encontrar o papel de cada um no contexto da efetivação de objetivos comuns parece ser o melhor caminho para o desafio da cooperação.

A cooperação é necessária, de acordo com Abrucio (2001), dada sua capacidade de fortalecer os laços constitutivos da Federação e pela natureza compartilhada das políticas públicas em Estados sob esse regime. Neste sentido, as práticas de cooperação alicerçadas permitem aperfeiçoar a utilização dos recursos comuns, auxiliar os governos menos capacitados ou mais pobres na realização de algumas tarefas, além de permitir o ataque a comportamentos financeiros predatórios e de possibilitar acesso a informações sobre experiências exitosas no âmbito da administração. O modelo cooperativo contribui também para aumentar a esperança no que se refere à efetivação de maior simetria entre os entes territoriais, considerada como fator determinante no equilíbrio da Federação (ABRUCIO, 2005). De modo geral, como assinalam Souza (2005) e Araújo (2010a), a possibilidade de alcance do objetivo do federalismo cooperativo está comprometida por essa assimetria revelada nas desiguais capacidades (técnicas, financeiras) dos entes subnacionais de

implementarem políticas e na ausência de mecanismos constitucionais e institucionais que promovam a cooperação. Essas condições induzem à constituição de relações mais aproximadas entre o nível nacional e o subnacional para criar oportunidades de controle mútuo e ensejar a intervenção dos agentes locais nos mecanismos de cooperação.

No sentido da organização de mecanismos cooperativos, entende-se que estes compreendem três dispositivos importantes - intervenção, negociação e compartilhamento. Intervenção no sentido da atuação mais apropriada da coordenação da União nas várias atuações subnacionais, das relações entre a União e estes, bem como entre estados e municípios; negociação com vistas a estabelecer espaços e condições para os consensos entre interesses e para os acordos entre os entes federados em relação às responsabilidades com determinadas política em suas esferas específicas; e compartilhamento naquilo que se refere à necessidade democrática da participação dos sujeitos e das instituições envolvidas nos processos decisórios de elaboração dos objetivos e de execução das políticas. Colaboração, nesse formato, passa a incorporar outros sentidos, transpondo a execução, assume a forma de práticas de participação na criação, de interposição decisória nos destinos das políticas e nas suas formas de materialização e de tomada de posição concreta na sua execução nas unidades governamentais. Com esse entendimento, a compreensão de coordenação federativa e de operacionalização do regime de colaboração altera-se e revela-se complexa, mediante a autonomia e a interdependência dos entes (COSTA, 2008).

Distinguindo-se da maioria dos autores, a exemplo de Abrucio (2005, 2010) e Araújo (2010a, 2010b), a análise da CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação) apresenta separação entre “colaboração” e “cooperação”. Para a CNTE, “[...] a diferença entre Regime de ‘Colaboração’ e de ‘Cooperação’ refere-se à forma pela qual as políticas educacionais se articulam entre os sistemas de ensino” (CNTE, 2013, p. 35) - (Grifos do autor). Para a entidade, a LDB, ao eleger o regime de colaboração como forma de articulação dos sistemas, tornou isso possível somente no âmbito das decisões do Governo, pelo princípio da adesão voluntária. O regime de cooperação, por outro lado, é entendido como pautado na institucionalização das relações entre sistemas, independentemente de ações de governos. Seria a forma usada pela Constituição para implementar as políticas educacionais no plano de Estado (CNTE, 2013).

Neste sentido, evidencia-se que há variados entendimentos, e é a ideia de regime de colaboração que deve ser mais levada em consideração na criação de mecanismos cooperativos. Exemplo desses entendimentos aparece, segundo Araújo (2010b), na imprecisão normativa sobre “normas de cooperação/normas de colaboração” e de “formas de

colaboração” nas políticas educacionais brasileiras, que, conforme a autora, são erroneamente reconhecidas pelo Governo Federal como avanços do regime de colaboração. Discordando dessa visão, Araújo (2010b, p. 239) chama esses instrumentos normativos de minipactos, porque “[...] não regulamentam a matéria (o regime de colaboração), mas estabeleceram ‘formas de colaboração’ para estreitar as obrigações dos entes federados na oferta educacional”. Para a autora em tela

[...] o regime de colaboração é um instituto jurídico e administrativo, que abrange os aspectos mais gerais de uma política pública. É o que objetiva o parágrafo único do art. 23 da CF/88. Formas de colaboração seriam aspectos mais pontuais da política educacional (por exemplo, as formas de colaboração entre estados e municípios no oferecimento do transporte escolar), como objetiva o art. 211 § 4º da CF/88. (ARAÚJO, 2010b, p. 241, nota 5).

A complexidade da tarefa de fixar normas para a cooperação entre a União, estados e municípios foi amenizada, segundo Saviani (2011), pela introdução de nova redação ao Artigo 23 da Constituição Federal por via da Emenda nº 53, de 19 de Dezembro de 2006, regulamentada pela Lei nº 11.494/2007, proporcionando a possibilidade de regulamentação do regime de colaboração na forma de leis específicas. Esta alteração normativa, malgrado esforços anteriores<sup>46</sup>, não aparece como instrumento de clareamento dos limites e das responsabilidades nessa colaboração. Não definir o regime de colaboração apresenta-se como significativo entrave aos processos de coordenação e de cooperação intergovernamental. Como explica Araújo (2010a, p. 758),

Os contornos dos conflitos federativos no Brasil, por falta de regulamentação do regime de colaboração, se tornaram ainda mais complexos e assumiram duas dimensões: uma vertical e outra horizontal. A vertical se traduz na atitude defensiva do governo federal ou livrando-se de encargos com extinção de sua intervenção, ou incentivando programas de descentralização, nos quais assume postura de fiscalizador dos processos. A dimensão vertical dos conflitos federativos no Brasil também pode ser tipificada mediante a ação competitiva e predatória dos entes federados (estados e municípios) na disputa com o governo federal por recursos, gerando agenda de demandas segmentadas e fragmentadas que só agravam os conflitos.

---

<sup>46</sup> A Emenda nº 14/1996, em seu Art. 3º, redefiniu anteriormente o Art. 211 da Constituição Federal, dando destaque à atribuição de níveis de atuação dos entes federados e a indicação das formas de colaboração necessárias. A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996), por sua vez, aponta em seus Art. 9, 10º e 11º, as responsabilidades em matéria educacional dos entes federados, constituindo-se assim um esforço em elaboração ainda insuficiente.

No sentido do desvelamento da ideia de coordenação intergovernamental e da operacionalização do regime de colaboração, acredita-se ser necessário estabelecer, como postula Araújo (2010a), justa distribuição de poder, autoridade e recursos entre os entes federados, com independência e interpenetração dos níveis de governos e sem prejuízo para o projeto de desenvolvimento nacional, no qual um dos elementos é a educação.

O aspecto da distribuição de poder, e de poder decisório, traz em seu interior a discussão da assimetria/simetria entre os entes constitutivos da Federação. Divisão de poder entre esferas sob a arregimentação de uma Carta Constitucional e de princípios de autonomia e de interdependência entre estas unidades são características essenciais do federalismo, segundo Sano (2008). As particularidades e especificidades das relações intergovernamentais estão estabelecidas na maior ou menor concentração de poder, entre outros componentes. Variadas instâncias de poder, deste modo, refletem em formas peculiares de relações. Discutindo o tema da relação intergovernamental e do poder no modelo matricial de Elazar (1987), Sano (2008) exprime a ideia de que a partilha de poder no federalismo se manifesta hipoteticamente distribuída e pode se efetivar ante as disparidades e singularidades das unidades, marcadas por cargas diferentes, arenas diversas e propósitos distintos<sup>47</sup>.

Souza (2005) analisa o tema da distribuição do poder entre os entes federados com arrimo em variadas correntes em relação ao período da redemocratização do qual se parte neste estudo, e conclui assinalando perspectivas discordantes. Segundo ela, na primeira perspectiva, atribui-se aos estados e aos seus interesses o domínio na Federação brasileira. Nesta visão, figura a atuação dos governadores estaduais no exercício de seu poder informal junto aos parlamentares de seus estados no Congresso Nacional, evidenciando a supremacia dos interesses estaduais nessa relação.

Na segunda perspectiva, a divisão de poder encontra-se fragmentada em vários centros, com capacidades desiguais e competindo entre si, partilhando decisões em assuntos de seus interesses, especialmente nas relações entre estados e União. De modo geral, considerando aqui apenas as relações entre a União e os estados, a autora conclui pela ideia de que “[...] os poderes executivos das duas esferas governamentais não eram nem são atores passivos e que a divisão de poder dentro da federação brasileira sinaliza a existência de conflitos e negociações em torno dos interesses dos entes federados”. (SOUZA, 2005, p. 113). É por essa característica que esta atesta que o caso do Brasil vem reforçar a visão de que o

---

<sup>47</sup> Abrucio (2001) acentua a multiplicidade de centros de poder do federalismo, considerando esse componente como aspecto fundamental que distingue o Estado Federativo da possibilidade de um Estado unitário, estruturalmente constituído por uma linha hierárquica clara e piramidal de poder.

regime federativo como forma de divisão territorial de poder, é um mecanismo de acomodação de conflitos, muito mais do que esforços de harmonização das relações intergovernamentais (SOUZA, 1997).

Na terceira perspectiva, Souza (2005) percebe, no tratamento das relações de poder relativas ao terceiro ente da Federação brasileira, outros argumentos que defendem a prevalência desta unidade na distribuição de poder. Segundo tal visão, os municípios, com a expansão de sua autonomia no decurso da história, aparecem como favorecidos na divisão de poder entre as esferas. Esse pensamento está relacionado à constituição do Município no âmbito brasileiro, na qual se apresenta como local de materialização das iniciativas estaduais e federais e como espaço de concessão de liberdade decisória para a efetivação de políticas (ROMÃO, 2010). Para Azevedo (2011), o poder local e as municipalidades continuam a assumir grande centralidade como opção aos padrões precários da gestão de políticas sociais. É no sentido dessa valorização do local e desse reavivamento do significado do município que, segundo a autora, “[...] deixamos de olhar o município como um lugar distante onde os projetos do governo central e estadual ou as iniciativas da grande empresa devem chegar para considerar o município como bloco básico de construção do conjunto”. (AZEVEDO, 2011, p. 179). De fato, há de se reconhecer, com Azevedo (2011) que, nas últimas décadas, se atribui ao poder local tanto o papel de assunção nas políticas sociais relacionadas aos padrões de descentralização e de minimização do Estado, quanto na contraposição e resistência aos padrões societários da globalização do mercado.

Pode-se dizer, por essa razão, que os temas da distribuição de poder, de autoridade e de recursos, além de estarem impressos no âmbito da organização federalista e das RIG's, são temas também das práticas de descentralização do Estado, e da autonomia requerida para isso. A ideia de descentralização, desse modo, é assunto oportuno, já que engloba a transferência de poder político ou da tarefa executora para unidades subnacionais.

## **2.2 Descentralização: traços conceituais, trajetórias do fenômeno e repercussão nas políticas educacionais**

Na constituição dos processos de descentralização, é possível identificar modalidades articuladas a movimentos históricos contextuais e a projetos políticos em disputa. Nessa perspectiva, o tema é tratado nesta seção, considerando essa formulação, conceitual e prática, e sua evolução no trajeto das relações entre os governos nacionais e subnacionais, com foco nos municípios.



O estudo concede relevo à compreensão de que “[...] a descentralização não ocorre em um vazio político, institucional e econômico, mas é parte de um contexto preexistente” (SOUZA, 1997, p. 144) e, especialmente, tem relação com o embate entre perspectivas societárias contrárias. Como anota Casassus (1995, p. 42), “[...] os processos de descentralização ou centralização estão demarcados e dependem das formas históricas de organização do Estado”, estando, assim, dentro de uma realidade específica e determinada de organização social.

### 2.2.1 Descentralização como deslocamento da tarefa de execução ou do poder decisório: traços conceituais

O debate da descentralização em perspectivas distintas e com eixos contextuais específicos requer discutir suas noções conceituais, tomando como referência o posicionamento de Casassus (1990). Para esse autor, descentralização carrega a ideia da existência de um centro e de um “descentro<sup>48</sup>”. Portanto, descentralizar traz a tensão de dois polos ou direções contrárias, com pontos de vista e perspectivas de sociedade que se contrapõem - um que defende a unidade (centralização) e outro que sugere a heterogeneidade (descentralização). Unidade e heterogeneidade neste universo parecem trazer, respectivamente, relações imbricadas com autoritarismo e democratização, ou com individualização e coletivização das práticas políticas e sociais.

O binômio centralização/descentralização, nesse entendimento de polos distintos, e no âmbito das ações governamentais, pode ser compreendido, segundo Romão (2010), nos seguintes termos: “centralização” como a situação em que o poder decisório fica concentrado no núcleo básico de uma organização, de onde se estabelece uma estrutura piramidal, nas quais as demais instâncias de governo são reconhecidas apenas como executoras das políticas e decisões tomadas no núcleo básico, e “descentralização” como aquela condição onde os processos decisórios são compartilhados pelos diversos níveis, instâncias governamentais e circunscrições administrativas. Daí assegurar que descentralização significa a criação, reconhecimento e institucionalização de coletividades institucionalizadas e com identidade para tal. O desenvolvimento concreto dessas ideias assume, no entanto, várias facetas e produzem conflitos constantes.

---

<sup>48</sup> O termo é assim usado pelo autor.

No sentido da complexidade do termo e de suas diversas manifestações como prática política, Almeida (1995) faz referência ao sentido da descentralização no universo das relações intergovernamentais, dizendo que este termo é utilizado indistintamente para indicar graus e modalidades diversas do movimento de redução da presença do Governo Federal nas políticas públicas em estratégias como: 1) o deslocamento da capacidade de decidir e implementar políticas para instâncias subnacionais, 2) a transferência para outras esferas de governo da implementação e administração de políticas definidas no plano federal e 3) a passagem de atribuições da área governamental para o setor privado. A discussão da tarefa e das práticas exercidas pelo Ente municipal na formulação e execução de políticas educacionais inclui-se como tema relacionado às duas primeiras modalidades, tanto a que se define como assunção de poder de decisão e implantação, quanto a que se entende como aceitação da indução federal e incorporação do papel executor de políticas. Em ambas, a ideia de deslocamento do poder decisório ou do espaço e da tarefa de execução da política externamente formulada se compreende como práticas de descentralização.

Lobo (1990), por essa razão, discute descentralização, utilizando as ideias de espaço de ação e de distribuição de poder, e contestando a relação de sinonimização entre descentralização e desconcentração existentes nos discursos dos governos que, adotando um teor democrático, privilegiam a desconcentração, rotulando-a de descentralização. No dizer da autora, é nas aproximações e sinonimizações entre descentralização e desconcentração que se atestam confusões e incompreensões. Na sua acepção, desconcentração “[...] leva em conta uma dispersão físico-territorial das agências governamentais que até então estavam localizadas centralmente” (LOBO, 1990, p. 06), e descentralização “[...] significa um alteração profunda na distribuição de poder” (LOBO, 1990, p. 06), envolvendo alterações nos núcleos da gestão, que levam a maior distribuição de poder decisório até então concentrado em poucas mãos. Desconcentração, assim, não substitui descentralização, mas, ao contrário, a precede, como defende Casassus (1995).

Considerando a perspectiva de descentralização governamental em discussão, pode-se acentuar em consonância com Viriato (2004, p. 39), que,

Se considerarmos que descentralizar significa redistribuir o poder central, envolvendo necessariamente alterações no núcleo de poder, que levam a uma maior distribuição de poder decisório até então centralizado em poucas mãos, podemos afirmar que, descentralizar exige necessariamente a redefinição dos papéis desempenhados por todas as esferas governamentais: federal, estadual e municipal, no sentido de que estas, rigorosamente articuladas, prestem os serviços educacionais contando com a participação política da sociedade civil organizada.

A descentralização, feita distribuição de poder, redefinição dos papéis e articulação das esferas governamentais, inclui-se na vertente assinalada por Lobo (1990) como descentralização entre níveis de governo, forma estimada a esse exame, já que se refere às RIG's, e porque por meio dela é que se desenvolve a maior parte das práticas descentralizadoras no plano governamental.

Ampliando essa linha de pensamento, o conceito de descentralização como relação entre níveis de governo aparece discutido por Mello (1996) desagregado em noções correlatas, como explicita o autor. Para este, descentralização neste plano engloba noções de 'desconcentração', 'delegação' e 'devolução'<sup>49</sup>. O entendimento da ideia de 'devolução', que, segundo o autor, envolve o sentido das demais dimensões, aparece como “[...] transferência ao nível intergovernamental de poder decisório sobre as esferas financeira, administrativa e programática” (MELLO, 1996, p. 13), fornecendo por essa razão um sentido mais ampliado à ideia de 'desconcentração', que passa a incorporar “[...] mecanismos de transferência de encargos e tarefas entre unidades administrativas ou políticas subnacionais”. (MELLO, 1996, p. 13). A ideia de 'delegação', por sua vez, passa a se manifestar pela transferência de algum grau de poder decisório, porém, ainda reduzido. Para Mello (1996, p. 13),

Entendida enquanto transferência de poder decisório a municípios ou entidades e órgãos locais, a descentralização expressa, por um lado, *tendências democratizantes, participativas e de responsabilização* e, por outro, *processos de modernização gerencial da gestão pública* – em que apenas a questão da eficiência é considerada. (Grifou-se).

No sentido da expressão “tendência democratizante”, desconcentração, delegação e devolução parecem incidir na criação imediata de espaços de democratização, aprimoramento e compromisso político da gestão subnacional com os processos descentralizadores. Em relação a essa perspectiva democratizante dos processos de descentralização, Novaes e Fialho (2010, p. 588) descrevem descentralização como

[...] um processo que confere às estruturas político-administrativas locais, *autoridade para a formulação e decisão acerca de suas políticas* e necessidades de natureza locais. A descentralização assume, a partir desse ponto de vista, uma característica de *transferência de atribuições*, o que implica em certo grau de poder para as estruturas locais. (Grifou-se).

---

<sup>49</sup> A classificação dessas tipologias de descentralização aparece comumente utilizada na literatura sobre o assunto. Pérez (1994), por exemplo, considera quatro tipos de descentralização na América Latina, desconcentração, delegação, devolução e privatização. Também Arretche (1996) atribui significados à descentralização, assim classificadas: desconcentração, delegação, transferência de atribuições, e privatização ou desregulação. A classificação é ainda expressa por Souza (2008a) como desconcentração, transferência, devolução e privatização.

É no sentido da devolução, de fortalecimento e autonomia dos governos regionais e locais, sem requerer o controle direto do Governo Central, como entendem Novaes e Fialho (2010), que a perspectiva de descentralização toma a forma bem mais aproximada de democratização, de ação que confere autoridade às unidades subnacionais para agir com o maior grau de independência em suas tarefas. A descentralização nesse sentido de devolução não significa, no entanto, a perda de coordenação por parte do poder central.

No movimento de descentralização e de coordenação, como lembram Novaes e Fialho (2010), encontram-se implicadas distintas relações de poder. Estas relações ocorrem entre os que se localizam nas estruturas centrais e que dispõem de posição que lhe atribuem o poder de tomar decisão sobre variados assuntos e aqueles que aspiram a ampliar ou obter esse nível de poder para dar conta das demandas inscritas na agenda da gestão local. Desse modo, descentralização incorpora processos políticos de passagem de autoridade e poder. Na verdade, considerando essa perspectiva política, pode-se dizer, concordando com os autores há pouco mencionados, que os processos de descentralização podem teoricamente sinalizar estruturas mais democratizadas nos espaços da gestão. Não se pode concordar, no entanto, com a noção de que transferências de poder de decisão ou de aparatos de modernização possam, por si, instalar nas ações dos governos locais práticas solidificadas de democratização (ARRETICHE, 1996). Como cita Souza (2008a, p. 101), “[...] a descentralização [...], por si só, não é necessária nem intrinsecamente democratizante”. Os equívocos entre o movimento conceitual e prático de descentralização começam a ocorrer por esse caminho. A referência às noções de “compartilhamento”, “distribuição de poder decisório”, de “participação” e de “democratização”, como ideias idênticas ao conceito de “descentralização”, ou decorrentes dela, neste sentido, pode ser provocadora de desentendimentos para o termo, ante sua formulação histórica e ressignificações pelo movimento que tem a prática dessa política.

A sinonimização entre democratização e descentralização é, deste modo, um falseamento que precisa ser desmistificado. Conforme Arretche (1996), na década de 1980, várias perspectivas políticas consensuaram essa visão, acentuando que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam, por definição, mais democráticas e eficientes. Na visão da autora, no entanto, o caráter democrático dos processos decisórios depende menos dos espaços de execução, ou seja, dos níveis de governo responsáveis pela gestão da política, e mais da natureza das instituições encarregadas desse papel, que são históricas, concretas e se alteram no tempo. Deste modo, não basta deslocar a escala de decisão, pois se faz necessário que as instituições tenham seu funcionamento compatível com

princípios democráticos<sup>50</sup>. O funcionamento das instituições, no entanto, insere-se em visões e práticas políticas específicas comprometidas com projetos de sociedade determinados e determinantes.

É em virtude dessa determinação que, na visão de Nogueira (2005), tal sinonimização se expressa no âmbito do que chama de ‘adequação do léxico democrático ao da cultura mercantil’, comprometida com a perspectiva econômica de descentralização. Neste plano, conforme o autor, a aproximação das ideias é tão intensa que chega a se confundir uma com a outra<sup>51</sup>. Considerando essa aproximação de ideias, o autor ressalta que somente poderiam ser considerados democráticos os entes federados e espaços descentralizados que estivessem capacitados para assumir os encargos dessa tarefa que antes vinha sendo desenvolvidos pelo poder central. Nessa acepção, descentralizar se confunde com democratizar<sup>52</sup>. Descentralização passa a ser vista como imperativo democrático, caminho para a resolução dos problemas sociais e aumento da “performance” gerencial dos setores públicos sob moldes de aumento do poder das instâncias subnacionais e enfraquecimento das instâncias centrais. A minimização e enfraquecimento do poder central é o teor dado por Mello (1996) ao falar de processos de modernização gerencial da gestão pública como segunda expressão que pode ter a descentralização por meio da transferência de encargos para unidades subnacionais. Significa a descentralização das atividades, reduzindo as tarefas do Estado, aliviando-o de parte da carga, e vislumbrando um suposto relacionamento mais coordenado e cooperativo entre os entes nacionais, e, por essa razão, tida como fator de fortalecimento do Estado Nacional. Seguindo essa compreensão, as noções de pacto, coordenação e cooperação federativa são equivocadamente utilizadas para justificar os

---

<sup>50</sup> Nessa mesma direção, em outro estudo, Arretche (2002) lembra que também se processaram relações de sinonimização entre federalismo e a descentralização. Para a autora, no entanto, mesmo considerando a associação histórica entre essas ideias no Brasil, “[...] federalismo e descentralização não implicam engenharias políticas gêmeas”. (p. 27). Da mesma forma, essas relações não são homogêneas no que se refere a distintos países federativos.

<sup>51</sup> Para Lima (2004), os termos próprios utilizados por projetos comprometidos com a transformação social, a exemplo de noções como descentralização, participação e autonomia, foram apropriados pela visão neoliberal e empregados de forma enviesada e ressignificada.

<sup>52</sup> A identificação suposta de democratização e descentralização como termos que explicam práticas políticas similares, assim se apresenta pela falsa noção de que transferir poderes de decisão ou de execução se configure como definição de democracia. Segundo Mello (1996), nos países de origem autoritária, a descentralização foi entendida como dimensão essencial da democratização. Para Bobbio (2000), uma definição mínima de democracia inclui muito mais do que ceder a um elevado número de cidadãos o direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisão coletiva, ou permitir a regra da maioria como procedimento decisório. É preciso ser estabelecida condição para que aqueles chamados a decidir sejam colocados diante de opções reais e assim possam escolher entre uma coisa e outra, mediante o direito e liberdade de opinar, de expressar as próprias opiniões, de reunir-se etc. Neste sentido, descentralização de poder de decisão e de espaços de execução parece uma expressão reduzida para o escopo desta compreensão de democracia.

processos de redução do papel do Estado e para servir de aporte aos movimentos de desconcentração<sup>53</sup>.

Segundo Mello (1996), no âmbito econômico, o significado e a defesa dessa descentralização se demonstram relacionados aos ganhos em termos de eficiência alocativa, ou seja, como estratégia de criação de incentivos que promovam a competição e eficiência no exercício das atividades por meio de variadas unidades de execução. É neste sentido do teor econômico e produtivista, da defesa de práticas gerenciais competitivas entre setores e unidades da gestão na busca de maior eficiência alocativa e eficácia, que se opera a feição econômica da descentralização<sup>54</sup>. Isso implica a possibilidade real do acirramento das relações competitivas entre as unidades subnacionais, mormente os municípios, na disputa entre as localidades por investimentos e recursos, num efetivo “hobbesianismo municipal”, como empregado por Mello (1996). Tal situação se exprime complexa porque toma o sentido oposto à colaboração e cooperação como dispositivos necessários nas RIG’s e para a perspectiva de descentralização como compartilhamento das tarefas entre unidades governamentais.

Kerbauy (2001), por sua vez, indica os aspectos da relação descentralização e democratização como constituintes dos processos de descentralização para os municípios. Para a autora, a transferência do poder decisório aos municípios implica participação nas estruturas do poder local, que se expressam sempre articuladas às estruturas tradicionais de poder e às diferenças regionais de constituição das elites locais, como fatores de interferência nesse processo. Daí a autora concluir que,

Nos estados e municípios onde a política continua marcada pelo clientelismo e pela pouca capacidade de renovação de suas elites políticas locais, a superposição de papéis e responsabilidades na divisão de funções entre governos interfere na autonomia decisória dos municípios, em especial na alocação de recursos em políticas públicas locais. Nos estados e municípios onde as elites locais tiveram maior capacidade de renovação e onde a exposição à competição política interferiu nas relações de corte clientelista, a descentralização encontra mais espaço para sua implantação, especialmente nos aspectos referentes à sua autonomia decisória. (KERBAUY, 2001, p. 55).

Nesse sentido, Rosar (2005) atesta que a possibilidade de participação via descentralização pode estar relacionada não aos indivíduos em geral, mas a uma parcela deles, a indivíduos e grupos que com esse deslocamento de poder do âmbito central para o local

---

<sup>53</sup> O tema da redução da atuação do Estado por meio de práticas de descentralização será tratado na seção seguinte na forma da análise da descentralização no âmbito da reforma do Estado Brasileiro em 1995.

<sup>54</sup> Este assunto remete à discussão a descentralização como subordinada à lógica do mercado de cunho gerencialista. A discussão do gerencialismo, em especial nas unidades escolares, pode ser vista em Castro (2007).

podariam ganhar na manutenção de sua hegemonia no controle desses espaços. Com essa feição, não configura práticas de democratização autênticas. Incluem-se, na verdade, ações de regulação interna, advinda dos agentes e instituições da gestão municipal que ressignificam as iniciativas externas de acordo com suas especificidades históricas e políticas e seus interesses (RABELO e FARIAS, 2010).

Por todos esses aspectos, é necessário dizer que a descentralização no Brasil se mostra como um “mosaico multifacetado”, para usar a expressão de Kugelmas e Sola (1999), para quem os percursos diferenciados de cada política pública, a multiplicidade de casos e as distintas respostas dos entes subnacionais, por suas especificidades no trato dessa ação descentralizadora, dificultam muitas experiências de alcançarem êxito, não permitindo assim a generalização dos processos. Insere-se nesse mosaico, do mesmo modo, a clareza da instrumentalização do discurso e da prática descentralizadora em função de projetos políticos que se contrapõem na defesa de perspectivas de descentralização que, na trajetória, assumem posições distintas e contraditórias na condução as políticas públicas, sobretudo na educação.

### 2.2.2 Descentralização como ratificadora de perspectivas societárias antagônicas: expressões no plano das Políticas Educacionais

O entendimento da descentralização transcende em muito sua acepção conceitual e técnica. Relaciona-se a práticas de sujeitos e a movimentos históricos situados, que incluem seu entendimento na trajetória e no contexto. Tomando como ponto de partida para este estudo o período a partir da redemocratização desde os anos 1980, no Brasil, pode-se asseverar que as práticas de centralização e descentralização se relacionam a fatores distintos, mas se acentuam hegemonicamente sob as diretrizes das proposições neoliberais e da globalização econômica mediante a reestruturação produtiva em curso desde os anos 1970, que asseguram ao processo descentralizador um caráter economicista-instrumental<sup>55</sup>.

Na perspectiva de González (1994), é consenso na literatura a incidência dos processos de crise fiscal que afetou quase todos os países da América Latina nos anos 1980 como fatores determinantes da origem dos processos de descentralização educativa nesse período. Neste momento, a região encontrava-se entre duas situações conflitantes: alguns países faziam a retomada dos movimentos de redemocratização depois de fortes governos

---

<sup>55</sup> Para Azevedo (2002), economicista-instrumental é a perspectiva de descentralização respaldada em orientações neoliberais, com o objetivo de redução do Estado às suas funções mínimas e focada na proximidade aos usuários e na eficácia.

ditatoriais em crise (Argentina, Brasil, Chile, Uruguai), ao mesmo tempo em que amargavam gravíssima situação econômica gerada pelo endividamento externo, ao que se debitava a limitação do crescimento econômico e do desenvolvimento social. A resposta para a crise se deu, conforme a autora, nas reformas que alteraram a natureza do Estado e quebraram o modelo keynesiano no plano econômico, desfazendo o papel do “Estado intervencionista” criado no pós-segunda guerra<sup>56</sup>.

Nos setores das políticas sociais, por exemplo, desde o início da década, eram efetivadas medidas de descentralização como face da política neoliberal de globalização do mercado e de padronização de processos em todos os países da América Latina. Ilustrativas dessa afirmação, as decisões tomadas pelos Ministros da Educação dos países da América Latina firmaram no Consenso de Bogotá (1979) na intenção de implementar a regionalização educativa, vinculando planejamento educacional e planos de desenvolvimento dos países (ROSAR, 1995). No âmbito dessa forma de atuação, merece destaque a influência das instituições multilaterais, como o FMI (Fundo Monetário Internacional) e BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), como veículos fundamentais na disseminação em escala global dos processos de descentralização. A descentralização se tornou, assim, ingrediente mais do que importante nas ações impetradas pelos governos para reforma dos Estados, estratégia e condição para adequar os países às orientações internacionais e realizar mudanças na gestão pública, em especial, a gestão educacional<sup>57</sup>. Desse modo, como anotam Souza e Faria (2004, p. 926),

O movimento em direção à descentralização da educação não se constituiu em privilégio do Brasil dos idos de 80 e 90, período em que se verificam no País profundas reformas políticas e econômicas, que se estendem da redemocratização política à liberalização e à privatização de sua economia. De modo mais amplo, ao longo destas décadas, se observa a preocupação dos países latino-americanos em torno da reforma de seus sistemas educacionais.

No caso do Brasil, especificadamente, considerando o início dos anos 1980, o País incorpora, por um lado, expressivos movimentos de redemocratização política regados a uma “cultura fortemente municipalista” (MELLO, 1996) e à atuação de largo quadro de movimentos sociais da sociedade civil e de setores políticos diversos, no embate por maior

---

<sup>56</sup> Sobre a transformação político-econômica do capitalismo do final do século XX, ver Harvey (2011). Outra boa análise no tocante às políticas educacionais pode ser vista em Peroni (2003).

<sup>57</sup> Conforme Souza (2008a, p. 92), “[...] quatro grandes objetivos podem ser definidos como centrais nas orientações internacionais que balizam as Reformas de Estado observadas principalmente desde o início da década de 1990, em diferentes países e Continentes: a) melhoria da *eficácia* da atividade administrativa; b) melhoria da *qualidade* na prestação os serviços públicos; c) diminuição das *despesas públicas*; d) aumento da *produtividade na administração* do Estado”. (Grifos do autor).



compartilhamento e democratização da gestão das políticas e dos recursos<sup>58</sup>. De outra parte, se implementam reformas no aparelho estatal e nas políticas educacionais em resposta a demandas do setor econômico, sobretudo nos anos 1990, quando se consolidaram mudanças em sua estrutura e funcionamento, mediante a desregulamentação na economia, a privatização das empresas produtivas estatais, a abertura de mercados, a reforma dos sistemas de previdência social, saúde e educação, descentralizando-se os serviços, sob justificativa de otimizar recursos (SOUZA e FARIA, 2004).

É sob esse panorama que, no Brasil, conquanto os movimentos sociais e políticos de abertura democrática constitutivos da época pós-ditadura, a descentralização incorpora a figura de desconstrução do Estado e passa a representar uma submissão das políticas sociais à orientação de ajuste econômico, diminuindo a sua atuação nas políticas públicas fundamentais para dar espaço a práticas de desresponsabilização estatal em setores determinados. A reforma dos anos 1990, no Brasil, tinha uma intenção: a de desconstruir o Estado para situá-lo numa posição entre o mercado e a sociedade, em função dos processos de globalização. Alterar sua organização administrativa e seu papel regulador são pontos cruciais para a empreitada a que se determinou esse projeto. Segundo Behring (2003), isso representa uma opção essencialmente político-econômica, não um processo natural, um esforço de adequação do País à nova ordem internacional. Exemplo dessa desconstrução pode ser verificada na Reforma do Estado Brasileiro impetrada em 1995 pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado<sup>59</sup>.

Sob a defesa do Estado Mínimo para as políticas sociais e máximo para o mercado, nesta ambiência reformista, a descentralização é proposta em três formas: ‘privatização’, ‘publicização’ e ‘terceirização’<sup>60</sup>, por meio das quais se tenta retirar, gradualmente, responsabilidades do Estado, que quer transferir para a sociedade e o mercado as tarefas que são suas, naquilo que se refere às políticas públicas e, especialmente as políticas sociais, nas

---

<sup>58</sup> Para Peroni (2003), os anos 1980 foram marcados pela intensa organização dos setores da sociedade que se aliaram na luta pela democracia. Muitas entidades políticas, acadêmicas e associativas nasceram nesse período, como, por exemplo, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, as Conferências Brasileiras de Educação (CBEs), o PT (Partido dos Trabalhadores), a CUT (Central única dos Trabalhadores), entre outros, que se incluíram à época como manifestações em prol da descentralização.

<sup>59</sup> Sobre isso ver PEREIRA, L. C. B.. **A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

<sup>60</sup> Na compreensão de Pereira (1997), os processos de privatização, publicização e terceirização, ocorrem numa delimitação das atividades exclusivas do Estado, e de transferência de atividades empresariais estatais para o setor privado (privatização), de atividades de serviços sociais e científicos para o setor público não estatal (publicização) e de atividades na forma de serviços auxiliares (limpeza, vigilância, transportes, serviços técnicos, etc..) para terceiros, contratados para tal fim (terceirização).

quais se inscrevem as políticas educacionais. Nestes exercícios de descentralizar parcelas do Estado para particulares (privatização, terceirização) ou para a sociedade civil por meio de parcerias (publicização), localiza-se, de modo geral, a expressão do caráter econômico-mercadológico que a descentralização incorpora.

No âmbito das alterações instauradas pela reforma do Estado brasileiro, e decorrente dela, a reforma educacional<sup>61</sup>, a organização e a gestão da educação se definem, como em toda a América Latina, por modalidades de descentralização educacional que assume, segundo Lima e Mendes (2006) e Krawczyk (2008), três dimensões que se complementam: 1) descentralização entre as instâncias de governo (figurando nesse caso os processos de municipalização); 2) descentralização para a escola (sob a suposta instalação de maior autonomia escolar) e 3) descentralização para o mercado (baseada na criação de um mercado de consumo da educação e no discurso da criação de responsabilidade social com a educação).

A primeira, que incorpora os esforços de municipalização, está caracterizada pela descentralização da gestão do sistema educacional entre as esferas do governo, mormente as municipalidades<sup>62</sup>, sob a afirmação da possibilidade de direcionar os gastos públicos a alvos específicos, de otimizar os investimentos, de aumentar a interação e participação maior dos usuários, além de atender às suas demandas com maior rapidez em função da proximidade entre os problemas e a gestão. A segunda centra sua atenção no governo da escola com destino à promoção da autonomia escolar no campo financeiro, administrativo e pedagógico, pela ampliação de sua liberdade de decisão e gestão institucional dos recursos materiais e financeiros e de um projeto pedagógico para a escola, cujos objetivos tenham significado para seus usuários. A terceira está caracterizada por uma forma de privatização da educação, que não é somente transferência dos serviços públicos para o setor privado, mas também a criação de um ‘quase-mercado’ na educação, onde se descentraliza por duas vias básicas: uma encaminhando para o mercado a responsabilidade de controle e regulação educacional. Nesta via, se instala um mercado de consumo marcado pela competição entre escolas públicas e

---

<sup>61</sup> Entende Dourado (2001) que, no Brasil, desde os anos 1990, as ações políticas e reformas educacionais tiveram consequências enormes para a educação brasileira. Uma das expressões mais intensas do movimento de reordenação das políticas educacionais no Brasil é a aprovação Lei nº 9.394/1996, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, com base na qual se redesenham a oferta educacional, em sintonia com os padrões estabelecidos na agenda internacional, elaborada segundo premissas da perspectiva globalizada e neoliberal e, dessa forma, redirecionando as formas da gestão, organização dos sistemas de ensino, financiamento da educação, currículo, formação docente, entre outros componentes da política educacional.

<sup>62</sup> Estudos realizados por Azevedo (2002), relativos ao período de 1997 a 2001, demonstram que, sobretudo no Nordeste, as municipalidades ampliaram de 47,3% em 1996 para 62,2% as matrículas no Ensino Fundamental, chegando a responder no segmento de 1ª a 4ª série em 2001 por 75,0% das matrículas, acentuando essa transferência em curso desde meados de 1990. Ver também Araújo (2005).

entre as escolas públicas e privadas, ao sabor dos interesses dos “clientes” (pais); e outra descentraliza a responsabilidade da oferta e universalização do serviço educativo, por meio de transferências de funções e responsabilidades para a comunidade, para a iniciativa privada e para voluntários, substituindo o Estado nessas tarefas<sup>63</sup>.

Dessa forma, pode-se garantir que a descentralização das políticas educacionais é um dos processos descentralizadores mais amplos, ante suas diversas sinonimizações desde sua execução em distintas perspectivas. São expressões de projetos díspares: primeiro, de posição contra-hegemônica, na medida em que cria as condições democráticas, compartilhadas e inter-relacionais no exercício da gestão de políticas, e segundo, na defesa de práticas desconcentradoras, produtivistas e competitivas, marcadas pela medida de sua eficiência e competência na execução da ação, essencialmente de caráter hegemônico. Nas palavras de Viriato (2004), a descentralização educacional pode aparecer proporcionando um crescente desprendimento de poder por parte do Estado em favor de que o sistema educacional seja regulado pelo mercado ou pode ser entendida possibilitando o poder e o controle da sociedade civil sobre a atividade pública.

No escopo deste estudo, a análise da descentralização educacional mostra-se não exatamente como perspectiva de democratização dos processos de formulação e de gestão das políticas, mas em sua maioria na forma de desconcentração de tarefas, com racionalidades específicas. Analisando os processos descentralizadores da tarefa educativa nas últimas décadas do século XX, com suporte na noção de transferência de recursos para a gestão local, da qual decorrem as demais (administrativa, pedagógica), e não o contrário, pode-se falar, em concordância com Souza e Faria (2004, p. 928), que

[...] enquanto que as políticas governamentais características da segunda metade da década de 80 se organizam em torno da regulação de uma “racionalidade democrática” (tendo provocado dispersão de recursos e facilitado práticas clientelistas), nos anos 90 o caminho adotado passa a ser o da racionalidade financeira (implicando redução dos gastos públicos e do tamanho do Estado, assim como abertura do país ao capital financeiro internacional) (Grifos dos autores).

A racionalidade democrática nos anos 1980 ocorre na medida em que as instituições e os sujeitos assumem, de forma compartilhada e coletivamente, os esforços de gestão local dos recursos transferidos e, conseqüentemente, das políticas a eles articuladas. Nesta prática,

---

<sup>63</sup> O debate da descentralização nessas duas últimas acepções, “para a escola e para o mercado”, e pela da universalização da oferta educativa, é tema de variadas análises desde os anos 1990, e pode ser ampliado com base em Adrião e Peroni (2005). Uma boa análise sobre a tendência de descentralização para a gestão local pode ser vista em Barroso (2000).

os processos de democratização e participação se evidenciam, em especial, por meio dos segmentos de controle social (LIMA, 2004). Descentralização nesta fase incorpora a perspectiva de autonomização das instâncias subnacionais no uso dos recursos sob a marca da distribuição de poder decisório para sua aplicação.

A racionalidade financeira dos anos 1990 segue o modelo de transferência dos recursos por meio de princípios desconcentradores e reducionistas da tarefa do Estado no âmbito de sua reforma. Descentralização passa a ser aplicada no sentido da desconcentração, assinalada por Mello (1996) como estratégia de redução das responsabilidades do Estado. Nesse sentido, o que acontece é a centralização da coordenação das políticas e a descentralização de sua execução. Nesse ambiente, a perspectiva democrática se minimiza e toma novas formas, expressando-se na instauração de conselhos gestores de políticas públicas que se manifestaram, acima de tudo, nos municípios, com variadas expressões.

É nesta fase que, segundo Martins (2011), a descentralização atinge seu auge, assumindo a ideia de repasse para os entes subnacionais da tarefa de execução, expressa de forma concreta na educação por meio da implementação do FUNDEF – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - (Emenda Constitucional (EC) nº 14/96 e sua respectiva lei regulamentadora, Lei nº 9.424/1996), como ação complementar à Reforma do Estado em curso desde 1995, de natureza centralizada, já que sua formulação e implementação estiveram centradas no Ministério da Educação, com rara participação das entidades interessadas. Para o autor, a proposição do FUNDEF inseria-se como componente de indução à municipalização do ensino fundamental, especialmente nos locais onde as redes não eram municipalizadas.

O percurso da descentralização das políticas de educação, desde esse momento, acentua a descentralização financeira (racionalidade financeira) e se solidifica atualmente com o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – (implementado por via da EC nº 53/2006 e sua Lei regulamentadora nº 11.494/2007), cujos propósitos apontam teoricamente para a solidificação das políticas de educação de qualidade social no País e para a efetiva prática de descentralização da educação na perspectiva da colaboração e compartilhamento entre os entes federativos<sup>64</sup>. A descentralização financeira via fundos vem acompanhada da

---

<sup>64</sup> Conforme Martins (2011), há um teor mais democrático-participativo no desenho do FUNDEB. O autor relata a existência de registros de colóquios promovidos pelo Ministério da Educação com a participação dos gestores estaduais e municipais de educação e de representantes dos movimentos sociais como o CONSED (Conselho Nacional dos Secretários de Educação) e a UNDIME (União dos Dirigentes Municipais de Educação) que incidiram em intervenções por parte dessas entidades.

descentralização do Ensino Fundamental para os municípios, fenômeno que, mesmo com antecedentes históricos, assume proporções maiores e sistemáticas nas últimas décadas.

Finalmente, sob tais asserções, e num esforço de inferir sobre o assunto, este exame coloca-se na defesa de que o movimento descentralizador das políticas deva ultrapassar a noção desconcentradora e produtivista, sentidos que sinalizam as experiências de descentralização como estratégia de remeter aos espaços da gestão local, seja o Município, seja a escola, a tarefa de execução as ações governamentais sob a regulação e controle do Governo Federal. A noção de descentralização requerida a esta investigação assume-se como estratégia de decisão autônoma e compartilhada de sujeitos da gestão educação em seus espaços específicos. Deve ser firmada na transparência dos processos decisórios como princípio para a descentralização. Concordando com Lobo (1990), sem a participação direta dos sujeitos envolvidos, governos estaduais e municipais, nas etapas decisórias de formulação, o compromisso e a cumplicidade para a efetividade das políticas não se efetivarão. Da mesma forma, a inserção dos governos subnacionais nos processos decisórios de implantação dos programas descentralizados mostra-se essencial para o encaminhamento e consolidação destes.

A relação entre descentralização, distribuição de poder e participação do processo decisório faz parte dos mecanismos que incidem em aprimoramento das relações necessárias entre unidades governamentais na consolidação da experiência de colaboração, compromisso e aderência que permitam eficiência e validade dessa ação, de forma que todas as esferas se integrem e se fortaleçam nesse exercício. Nesse rumo, o pensamento de Nogueira (2005) referenda essa compreensão, e a complementa, ao considerar que as práticas de descentralização não deveriam enfraquecer os níveis centrais de governo em benefício dos níveis subnacionais. Deveriam, ao contrário, promover o fortalecimento recíproco, como numa repactuação das RIG'S, realizada para minimizar a concorrência predatória entre essas esferas, especialmente no nível subnacional.

O tema das ações descentralizadas no âmbito educacional, em especial de programas e de políticas educacionais que se formulam e que se executam na relação de transferência, de compartilhamento ou de autonomia dos entes federados, remete para a discussão da tarefa das unidades subnacionais e conduz às práticas de municipalização das ações educacionais, no sentido da passagem, para os municípios, das responsabilidades acerca da tarefa educacional. Desse modo, a discussão é remetida ao entendimento dessa modalidade como principal expressão das relações entre unidades subnacionais e o Governo Central, sobretudo desde meados dos anos 1990.

### **2.3 Percursos da municipalização: descentralização e desconcentração das responsabilidades da tarefa educacional para o Município**

A análise das relações intergovernamentais e da descentralização para unidades subnacionais dá ensejo ao debate da municipalização, sobretudo pela presença do Município na estrutura federativa brasileira. O exame da municipalização do ensino nacional se acentua na interveniência de marcos legais específicos com a garantia da vinculação de recursos como elemento fundante para municipalizar o ensino. Desse modo, o arcabouço legal é portador de sinais históricos precursores da municipalização<sup>65</sup>.

Estes esforços municipalizantes acentuaram-se de modo mais circunstancial, entre outras iniciativas, na luta veiculada por meio do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, de 1932 que, entre outras bandeiras, defendia a descentralização. A luta dos pioneiros influenciou, por esse motivo, a Constituição de 1934, na conquista da criação de fundos e na vinculação de recursos, ainda que dissociados, e na redemocratização promovida pela Constituição de 1946. Entre as alterações desse dispositivo legal se evidenciaram aspectos como o aumento da autonomia dos estados e municípios e o reestabelecimento de percentuais orçamentários da renda resultante de impostos para a educação, ampliando de 10% para 20% a responsabilidade dos municípios e estados (OLIVEIRA, 1999; MARTINS, 2011). No plano das responsabilidades educacionais, reorientou-se a organização dessas tarefas, cabendo à União o controle do Sistema Federal do Ensino e dos Territórios – e suplementarmente às regiões – e aos estados e Distrito Federal a organização de seus sistemas educacionais.

Coerente com essa ação, a Lei nº 4.024/1961 (1ª de Lei de Diretrizes e Bases da Educação) consagra a vinculação antes afirmada na Constituição de 1946 e estabelece a criação de fundo em todos os níveis (OLIVEIRA, 1999). É neste sentido que, segundo Martins (2011), a legislação retoma a perspectiva federalista e volta a acenar para a descentralização, revendo novamente a vinculação dos recursos, por meio de fundos nacionais, acenando, para a introdução “[...] do primeiro mecanismo de transferências intergovernamentais, da esfera federal para a municipal, e pela colaboração da União para o Fundo Nacional para o Ensino Primário”<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> É fato que, mesmo considerando os movimentos históricos dos processos de descentralização/municipalização do ensino na história do Brasil em vários governos, o Ato adicional de 1834, atestado por autores como Oliveira (1992, 1999), Both (1997), Vieira e Farias (2003), entre outros, como o momento inaugurador a partir do qual se veem as alterações pendulares quanto à descentralização/descentralização da educação.

<sup>66</sup> Nesse universo, destaca-se a criação do Fundo Nacional de Ensino Médio (Lei nº 2.342/1954).

Considerando as manifestações anteriores como bases em prol da municipalização, é necessário marcar o momento relacionado aos estudos de Anísio Teixeira, com início nos anos 1950, revelando sua presença vanguardista na defesa da municipalização. Neste âmbito, a municipalização se manifesta como proposta apresentada por esse educador, em 1957, na forma de sua “tese de municipalização do ensino primário”. (OLIVEIRA, 2008). Em contraposição, insurge-se a discussão da impossibilidade de os Municípios arcarem com as responsabilidades do ensino ante suas condições, reveladas nos debates no período que vai dos anos 1950 até meados de 1980. Nesta fase, a municipalização é tratada como fadada à inviabilidade, e sobre ela recaem críticas e o estabelecimento de condições, como está evidenciada no posicionamento do professor Carlos Correa Mascaro, no ano 1960, na obra “O Município de São Paulo e o ensino primário”<sup>67</sup> (ARAÚJO, 2010c). No decurso, figura o regime militar, cuja dimensão política foi a centralização e reversão da organização federalista a um Estado “quase unitário”, no qual a vinculação de recursos para a educação perdeu sua força constitucional, ficando reservada apenas aos municípios por meio da EC nº 1/1969, como assistência financeira, em especial a estados e municípios alinhados ao governo central.

A compreensão adotada em Rosar (1995, 2005) é a de que, apesar do tema da municipalização ser proposta antiga no Brasil, ela somente se intensificou na década de 1970, e começou a se concretizar por força das ações de vinculação dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios para aplicação na educação, por meio da Lei nº 5.692/1971. A Lei se propunha efetivar progressiva passagem das responsabilidades e encargos da educação para os municípios, especialmente do antigo 1º grau. Segundo Oliveira (1992, 1999), o processo indutivo de municipalização defendido na Lei nº 5.692/1971 e efetivado num cenário autoritário e sob simulada tendência à descentralização de poder, delega aos estados e municípios as responsabilidades no desenvolvimento do ensino. Subsequentes ao dispositivo legal, evidenciam-se os esforços de reforço às estruturas administrativas municipais, em especial por meio do projeto intitulado à época de PROMUNICÍPIO, implantado em 1974 pelo Ministério da Educação, para solucionar os problemas do ensino municipal, como

[...] inexistência de serviços municipais de educação; insuficiências e recursos humanos e financeiros; carência de rede física; altas taxas de repetência escolar; elevadas taxas de evasão; acentuada distorção idade-série; grande número de escolas unidocentes, com classes multisseriadas; currículos e programas inadequados. (ROSAR, 2005, p. 114).

---

<sup>67</sup> Araújo (2010c, p. 398) cita que para Mascaro, “[...] a municipalização, mais do que transferência ou ampliação de atribuições administrativas, significava responsabilidades relativas ao financiamento da obra a ser realizada. Esse seria para ele o nó górdio do debate sobre a municipalização do ensino”.

De modo geral, diversas iniciativas foram criadas na direção do combate às deficiências dos sistemas de ensino estaduais e municipais nos anos 1970/1980 por via da atuação do Ministério da Educação por meio de investimentos volumosos em programas e projetos federais subsidiados por organismos internacionais como o BIRD, sobretudo na Região Norte e Nordeste<sup>68</sup>. Com efeito, importa acentuar dois elementos que impulsionaram a municipalização da educação nos anos 1970: a garantia normativa de recursos para a educação e as operações de formação técnica das equipes municipais. Segundo Rosar (1995), a municipalização induzida pela atuação do planejamento centralizado no Ministério da Educação por meio de programas e projetos sem a participação dos municípios em sua concepção, e pela intervenção dos organismos multilaterais, mostrou-se dotada de efeitos desagregadores no âmbito municipal. A municipalização, por esses meios, manteve os recursos centralizados no Governo Federal e os encargos na gestão municipal.

Nessa realidade, a municipalização trouxe intrínseco o debate sobre determinantes ideológicos, econômicos e políticos que orientaram os programas/projetos de municipalização do ensino, característica da abertura democrática nos anos 1980, e que continuaram até os anos 1990. Estes contornos incluem as influências dos processos de redemocratização no País, as alterações políticas pela vitória da oposição em estados e municípios à época, e a crise econômica que levou os estados a proporem parcerias com os municípios. Destacam-se as mudanças operadas pela “Emenda Calmon”, alterando os mínimos orçamentários para a educação<sup>69</sup>, a criação da UNDIME – União dos Dirigentes Municipais da Educação – em outubro de 1986, como entidade que passou a defender a maior participação dos municípios nas questões educacionais. Destacam-se, também, as mudanças ocorridas por meio da Constituição de 1988, onde figura a ampliação da autonomia de estados e municípios, a elevação do Município a ente federativo, a indicação do regime de colaboração entre os entes federados na organização dos sistemas de ensino e a alteração nos percentuais a serem

---

<sup>68</sup> São exemplos de programas e projetos implantados nessa direção, segundo Rosar (2005), o Programa de Expansão e Melhoria do Meio Rural do Nordeste (EDURURAL), o Programa Nacional de Ações Socioeducativas e Culturais para o Meio Rural (PRONASEC), Programa de Ações Socioeducativas e Culturais para as Populações Carentes Urbanas (PRODASEC), ambos oriundos do III Plano Setorial de Educação e Cultura no Governo Figueiredo. Na sequência, apesar dos problemas de êxito e dos poucos resultados aferidos, também foram postos em funcionamento o Projeto Nordeste I (1982) e Projeto Nordeste II, sob os auspícios do Banco Mundial.

<sup>69</sup> A Emenda Calmon, aprovada no ano de 1983, definiu os mínimos orçamentários, atribuindo à União a aplicação de pelo menos 13%, e aos estados, Distrito Federal e municípios o percentual de 25% das receitas de impostos e transferências. A emenda foi regulamentada em 1985 e sua aplicação ocorreu em 1986.



aplicados pela União, Estados e Municípios na Educação<sup>70</sup> (OLIVEIRA 1999, 2008; MARTINS 2011). É mediante o reconhecimento dessa trajetória que se pode dizer com Araújo (2005, p. 46) que

Apesar de o processo de municipalização do ensino estar presente no debate educacional desde a década de 1940 e ter sido revigorado na década de 1980, apenas a partir da definição explícita do município como ente federado na Constituição Federal de 1988 é que a participação do município na oferta da etapa elementar de escolarização foi efetivamente concretizada [...].

Após essa fase, como reconhece Martins (2011), evidenciam-se marcos legais e políticas que podem ser reconhecidas como portadoras de uma visão que sinaliza mais para o federalismo cooperativo e para o regime de colaboração, como é o caso da legislação de 1996 em diante. Para o autor, elas apontam, no campo do financiamento educacional, novos componentes na relação entre os entes federados, na coordenação federativa de suas atuações e na possibilidade da operacionalização do projeto de municipalização do ensino. De modo mais acentuado, no âmbito da legislação posterior a 1996, a maior definição das competências dos entes federados no serviço educacional especificados na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996) e a implementação dos fundos contábeis (FUNDEF e FUNDEB – Leis nº 9.424/1996 e 11.494/2007).

No dizer de Araújo (2005), desde a Emenda Constitucional nº 14/96 e a legislação complementar decorrente, regulamentando a redefinição de competências na oferta de educação elementar para a população brasileira, houve inversão na tendência “estadualista” da evolução da matrícula, de maneira que, atualmente, o Município é o responsável pela maior parte das matrículas no Ensino Fundamental. Para essa autora, essa reversão coincide com a implantação do FUNDEF, ao estabelecer competências e distribuir os recursos. Os fundos contábeis revelam-se, então, como claros instrumentos indutores de municipalização do ensino desde meados nos anos 1990.

O entrecruzamento dos movimentos apresentados por Oliveira (1999), articulados às análises estabelecidas em Rosar (2005) e Araújo (2005), põe em relevo aspectos fundamentais do percurso de sistematização e implementação da municipalização. No percurso até a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 não há efetiva municipalização no sentido requerido por Both (1997), de autogestão, entendida como a liberdade de ação com condições, na forma de célula-base do desenvolvimento socioeconômico nacional, porque não se

---

<sup>70</sup> Com a CF de 1988, os mínimos orçamentários a serem aplicados na educação foram novamente alterados, cabendo à União pelo menos 18% e aos Estados, Distrito Federal e Municípios nunca menos do que 25% da receita resultante de impostos, compreendida e proveniente de transferências.

apresenta sob os fundamentos de um marco legal de reconhecimento do Município como ente federado autônomo, com capacidade e autoridade para formular e gerir seu projeto educacional. Municipalização nesse período figura como proposta, ou como esforços contingentes e rápidos, solapados pelos diversos recuos e avanços da descentralização educacional, dos dispositivos legais e das iniciativas federais de transferência dos encargos para o plano local sem aparatos adequados, como atesta Rosar (2005) em relação aos programas e projetos implementados pelo Ministério da Educação nos idos dos anos 1970 a meados dos anos 1980.

No período pós-promulgação da CF de 1988, dos processos de instalação da reforma do Estado e da aprovação da LDB, a municipalização é conduzida por princípios que se alinham, por um lado, ao pensamento da formulação central das políticas e da transferência de sua execução, ainda que sob limitações locais e, por outro, estão articulados ao processo de globalização, da reestruturação produtiva e do modelo neoliberal de conduzir as políticas educacionais. Demonstrativo desse curso é o fato de que, no período pós-1996, a municipalização do Ensino Fundamental se intensificou, articulada às racionalidades financeiras, e conduzidas pelo reforço legal e institucionalizado de redução do papel da União nessa tarefa, e encampando ainda mais a centralização na formulação das políticas e a descentralização na sua operacionalização. Foi um momento de “municipalização induzida”, por força dos dispositivos legais com discurso colaborativo, compreendida como transferência de responsabilidades entre os entes federados, sobretudo para o Município, evidenciando distintas formas de municipalização em virtude das assimetrias regionais.

O pensamento de Souza (2008a) confirma esse processo, ao reconhecer que o atual movimento de municipalização representa redefinição e redistribuição, por força legal e da racionalidade econômica, das responsabilidades aos diversificados níveis de ensino entre os níveis de governo. Para o autor, essa municipalização não se configura como “descentralização”, mas como “delegação”, já que as dimensões essencialmente decisórias da tarefa educacional, como a formulação das políticas, permanecem centralizadas, por meio de modernas formas de controle, não proporcionando aos municípios exercer as funções e responsabilidades pertencentes às esferas superiores de governo.

Seguindo o pensamento de Silva Jr (2004), os percursos da municipalização se revelam de dois modos: 1) municipalização na forma organizativa da desconcentração, ou 2) municipalização como expressão específica no Município de um Sistema Nacional de Educação. A primeira é marcada pela descentralização do que havia sido formulado e sistematizado de forma centralizada e a segunda pela descentralização do fazer educacional

dos agentes locais levando em conta a unidade política e cultural do País. É neste caso que a análise em curso quer se expressar, sem deixar, contudo, de considerar a manifestação concreta da municipalização que a primeira revela em seus traços históricos.

Da municipalização como expressão no plano municipal do Sistema Nacional de Educação destaca-se a valorização desse ente como dotado de identidade e autonomia na condução das políticas educacionais. A expressão específica do Município, levando em conta sua natureza de unidade subnacional, com feição política e cultural e articulada ao quadro federativo, exige reflexão acerca de sua face concreta, já que o papel do Município no Brasil foi alterado na última Constituição, e nela sua posição na Federação toma outro sentido institucional e político, a posição de um “verdadeiro ente federativo” (ROMÃO, 2010). Essa alteração no entendimento do Município brasileiro aparece como manifestação divisora de dois jeitos de experienciar e de compreender a identidade municipal e os movimentos de municipalização da educação. O primeiro no qual figuravam como “circunscrições territoriais meramente administrativas da União” (ROMÃO, 2010) e o segundo, no momento atual, em que se refaz sua identidade, superando, nos traços normativos, sua condição de subordinado e elevando-o ao patamar de ente autônomo.

Em síntese, é possível considerar que o papel do Município no quadro federativo brasileiro e seu valor na conjuntura que se instala desde os anos 1980/1990 sugerem o redimensionamento de suas atribuições e competências legais e a recriação do seu significado e tarefa na municipalização da educação, demarcado no limiar das alterações advindas dos movimentos municipalistas anteriores, mas solidificado, sobretudo, no decorrer das últimas décadas do século XX e na contemporaneidade.

Em suma, a constituição e atuação desse ente, definidoras de sua feição institucional atual, encerra-se em aspectos como: 1) no limite dos impactos advindos das relações com outros entes federados, 2) na dinâmica do movimento descentralizador tido como democrático mas essencialmente economicista e produtivista do período; 3) nas práticas e desafios advindas dos ensaios municipalizantes, quase sempre reveladas como inexitas antes suas condições estruturais; e 4) na conquista da sua condição autônoma na Federação por meio dos marcos legais recentes.

Essas peculiaridades dentro do espaço político brasileiro, onde a ideia de município deixa de ser reduzida apenas à noção de território, fazem com que se apresentem tarefas bem explícitas aos municípios, que, na condição de integrantes do pacto federativo, reúnem sua função de colaborador/cooperador na execução de políticas sociais junto aos demais eixos subnacionais e de espaço autônomo de formulação e gestão de iniciativas para atender aos

interesses municipais. A inter-relação dessas tarefas, possivelmente, constitui sua identidade mais recente. Pode-se evidenciar, ainda, que, no espaço da democratização iniciada nos anos 1980, como apresentado nas diversas periodizações da municipalização, a compreensão do Município encampa a ideia de espaço de desconcentração das políticas iniciadas no País sob o impulso do movimento democrático em vigência.

Na constatação de que o entendimento de municipalização assume na maioria das práticas atuais o sentido estrito da provisão do Ensino Fundamental por parte dos governos locais, esta análise busca ampliar tal entendimento, e, perante ele, defender a discussão da municipalização das políticas e da gestão da educação com fulcro no poder decisório local, na autonomia municipal e na colaboração com outras esferas subnacionais, assentada em princípios de unidade nacional e compartilhamento.

O entendimento que toma o Ente municipal no panorama ora delineado leva a concordar com a necessidade de compreendê-lo como um espaço que efetivamente assumiu a tarefa da política educacional em seu campo, e que, sob os aportes da legislação, tem atualmente mais condições para assumir essa atribuição (GOUVEIA, 2008). A realização desse papel, de modo geral, encontra-se determinada na proporção do desenvolvimento da autonomia real desse ente federado.

#### **2.4. Autonomia municipal: da ideia de autogoverno à atividade relacional**

O entendimento é de que autonomia não é ideia unívoca, tampouco consensual (ALBUQUERQUE, M. G., 2005), e, por conta dessa compreensão preliminar, opta-se nesta seção por uma abordagem que explicita o tema, pondo em relevo a que se refere essa prática e qual o grau que ela pode alcançar se compreendida considerando a atuação do Município no desenho do jogo federativo, tema que é lastro das análises desenvolvidas neste estudo. Para isso, o texto que segue aborda, na primeira parte, os sentidos do termo em diversas condições, para, em seguida, aplicar esses entendimentos como atributo do Município.

O conceito de autonomia que se requer para os entes locais somente se pode explicar, segundo Estrada (2005), quando referentes a territórios específicos em um contexto constitucional determinado. Daí concluir que ela é uma autonomia específica, tornando difícil desenhar um conceito de autonomia que sirva como referência mais ampla. É neste sentido que esse autor, em estudo comparado dos casos espanhol e mexicano, discute de forma

pormenorizada as origens dos municípios e a constituição de sua autonomia em correntes históricas e políticas diversas<sup>71</sup>.

Conforme o autor, há origens doutrinárias que se apresentam como explicativas para definir autonomia como o primeiro atributo do Município<sup>72</sup>. Os sentidos de autonomia relatados pelo autor são explicitados primeiro na expressão “*pouvoir municipal*”, onde há a existência de um poder municipal com atribuições próprias e específicas. Nesse sentido, o poder do Município era original e surgia como algo compatível com a soberania, já que o poder local se encarregaria de assuntos estritamente locais da comunidade. A segunda, no termo *selbstverwaltung* (vocábulo alemão que provém das palavras *selbst* - próprio e *verwaltung* - administração) está associada à compreensão de autoadministração e autogoverno e concedendo aos municípios direitos fundamentais, entre os quais o direito de elegerem seus representantes e seu presidente, bem como da administração de suas competências comunais. De acordo com Estrada (2005), nessa visão, o Município é o mais característico dos corpos de *selbstverwaltung*, um autêntico espaço de autogoverno. Outro sentido que toma autonomia municipal está relacionado à “doutrina da descentralização”, e se refere, segundo o autor, a buscar, mediante a eleição de representantes locais, a autonomia na administração dos assuntos próprios, comumente limitada e supervisionada de acordo com as leis pelo Poder Central. Por fim, autonomia é explicada pelo autor como associada ao conceito de *local self-government*, e tem por base a representatividade-responsabilidade das autoridades locais mediante os eleitores, a autonomia para a decisão, gestão, organização e financiamento de caráter local, permanecendo, no entanto, subordinado ao Parlamento e ao controle do Governo Central estabelecidos na legislação. Pode-se dizer que, aliado ao sentido etimológico de autonomia estabelecido por Estrada (2005) (*autos* - próprio; *nomos* - Lei) - como possibilidade de se dar normas a si mesmo, o entendimento de autonomia municipal que nos chega de sua gênese constitutiva traz uma mescla das doutrinas há pouco referenciadas.

Depreendem-se desses pressupostos duas linhas claras como componentes possíveis do entendimento de autonomia municipal: uma está inscrita nas duas primeiras visões, nas quais o reconhecimento de autonomia se traduz no pensamento de governo próprio, onde não se estabelecem situações relacionais claras com outras instâncias, minimizando dependências

---

<sup>71</sup> Estrada (2005) descreve a origem do Município com base em diferentes correntes explicativas, a saber, 1) a jusnaturalista, 2) a corrente da escola jurídica espanhola, 3) a corrente étnico-cultural, 4) a corrente positivista e 5) a corrente eclética. Para detalhes dessa classificação e seus significados, ver o texto do autor.

<sup>72</sup> Os sentidos de autonomia são explicitados pelo autor nas experiências históricas da Revolução Francesa (1789), da doutrina germânica encabeçada por Karl von und zun Stein, sobretudo relacionada à formulação liberal do princípio de *selbstverwaltung*, da doutrina da descentralização originárias da reivindicação de antigas regiões e do *self-government*, desenvolvida na Grã-Bretanha, no século XIX, por Joshua Toulmin Smith.

e controle externo. Nesta acepção, incide em aproximações ao que se entende atualmente como “municipalismo autárquico”, sentido que difere das expressões das demandas por autonomia local e das lutas municipalistas desde os anos 1940, como visto por Araújo (2010c); outra se apresenta assentada nas duas últimas doutrinas e, nestas, a noção de autonomia traz o componente relacional, de ser autônomo em relação a algo ou alguém, transparecendo, nesse caso, o entendimento de autonomia regulada externamente. Neste âmbito, autonomia municipal pressupõe relacionamento entre agentes do governo, sejam pessoas, sejam instituições. É um entendimento que toma rumo diferente da primeira, ensejando identificação com elementos federalistas, como os dispositivos contratuais e pactuantes. Por essas noções primárias, no universo da relação entre governos centrais e locais, autonomia se vincula a relações intergovernamentais, porque, se por um lado ela é entendida como espaço para práticas de autogestão, por outro, também, não se pode ter sua compreensão alheia à necessidade de espaços para relações com outras instâncias imbricadas no governo.

Na análise da ideia de autonomia defendida por Barroso (2008), pode-se encontrar o alinhamento de sua elaboração com vários componentes das doutrinas apresentadas há instantes por Estrada (2005). Essa asserção pode ser vista no que o autor explicita como conceituação do termo:

O conceito de autonomia está etimologicamente ligado à ideia de *autogoverno*, isto é, a faculdade que os indivíduos (ou as organizações) têm de se *regerem por regras próprias*. Contudo, se autonomia pressupõe a *liberdade (e capacidade) de decidir*, ela não se confunde com a independência. A autonomia é um *conceito relacional* (somos sempre autônomos de alguém ou de alguma coisa) pelo que a sua ação se exerce sempre num contexto de interdependência e num sistema de relações. A autonomia é também um conceito que exprime sempre um *certo grau de relatividade*: somos mais, ou menos autônomos em relação a umas coisas e não o ser em relação a outras. A autonomia é, então, uma *maneira de gerir*, orientar as diversas dependências em que os indivíduos e os grupos se encontram no seu meio biológico ou social, *de acordo com suas próprias leis*. (BARROSO, 2008, p, 16). (Grifou-se).

Manifestam-se no interior dessas acepções as principais referências à compreensão do que seja a autonomia, onde se evidenciam, concomitantemente, a defesa da autogestão, a ação controlada por algo ou alguém, a necessidade de nortes legais que conduzam e a dimensão relacional, fazendo crer que o conceito abarca essas possibilidades de forma integrada. Considera-se na definição de Barroso (2008) a menção ao grau relativo de autonomia, em função do controle externo em relação a quem se tem autonomia ou não.

Ao discutir a autonomia no plano da escola, Barroso (2008) atesta a possibilidade da dimensão relacional requerida se exprimir de formas diversas na prática<sup>73</sup>. Primeiro, podem apresentar traços de heteronomia, situação na qual os agentes da gestão se encontram totalmente dependentes da Administração Central, subordinando-se a suas decisões, ao ponto de constantemente solicitar orientações sobre o que fazer e como fazer. Segundo, podem se instalar numa relação de anomia, onde não há normas claras e orientadoras para reger as relações entre as instâncias, tampouco a gestão se propõe organizá-las de forma coletiva. Terceiro, podem ter uma relação de autonomia, que se caracteriza pela exploração de todos os espaços de autonomia consagrados, mesmo que de forma simbólica. No último caso, o autor lembra as possíveis práticas de autonomies clandestinas, quando os órgãos exercem autonomia via infidelidades, contornando os preceitos legais que impedem ou dificultam a tomada de decisão em setores estratégicos de ação. Esse risco se configura, seja na escola em relação ao seu órgão superior, seja no plano de entes municipais em relação aos demais.

Estudos de Martins (2002a, 2002b) trazem a elaboração do conceito de autonomia na perspectiva dos movimentos sociais, sob o prisma filosófico e de autogestão na educação. No âmbito político, a autonomia aparece como articulada à constituição da democracia, e nela integrada a ideia de liberdade e de participação dos agentes e dos grupos, portanto, individual e coletivamente, na decisão institucional em diferentes campos. É nesse sentido que a autora sinaliza para o que chama de “movimentos participacionistas e autonomistas”, querendo referir-se ao processo de evolução que a ideia vai tomando no plano das lutas dos movimentos políticos e sociais. O tratamento do conceito em relação a essa dimensão incorpora mais fortemente o teor de autogestão, assumindo a expressão “autogestionária”, no dizer da autora (MARTINS, 2002b). É neste sentido que apresenta sua compreensão, assinalando que

[...] o conceito de autonomia aparece na literatura acadêmica, em alguns casos vinculado à ideia de participação social e, em outros, vinculado à ideia de ampliação da participação política no que tange a questões de descentralização e desconcentração de poder. (MARTINS, 2002a, p. 208).

Nessa perspectiva de conceito relacionado ao campo da participação política, o sentido de autonomia que se faz com base em movimentos sociais e políticos de cunho participacionista que emergem no contexto social de estruturação do sistema de exploração capitalista, desde o século XIX, e mais profundamente no século XX, está vinculado ao emprego de forças na contestação do modelo de administração taylorista/fordista, em especial

---

<sup>73</sup> Sobre autonomia escolar ver também Martins (2001, 2002a, 2002b).

ao processo de separação entre concepção e execução, que mantêm as relações permanentes de subordinação e não de autogoverno. Neste contexto, conforme a autora, a autonomia requerida assume o sentido de paradigma que orienta os movimentos dos trabalhadores na efetivação de práticas que se apresentem como contraposições aos antagonismos específicos das relações de produção, que se expressam na divisão entre trabalho manual e intelectual, entre quem decide e quem executa, entre quem dirige e quem é dirigido. São reconhecidas, assim, como “lutas autogestionárias” no sentido de romper com as estruturas tradicionais e procurar instalar um novo modo de organização social. Autogestão aqui é entendida como participação e controle pelos sujeitos, e não somente participação nas decisões, que aparece entendido como cogestão. Seguindo essa forma de analisar, põem-se no patamar democrático as concepções de descentralização, participação e autonomia, como práticas quase sinônimas.

De acordo com Martins (2001) e Souza (2008a), no plano da educação e da gestão da escola, considerando as argumentações e reformas nas políticas educacionais vigentes desde os anos 1980, confunde-se concessão de autonomia com descentralização e desconcentração ou como etapa subsequente aos processos descentralizadores. Neste sentido, “[...] o conceito de autonomia encontra-se reduzido à redefinição de procedimentos administrativos e financeiros da rede de escolas, com ampliação de encargos e responsabilidades para elas” (MARTINS, 2002a, p. 231), sem atribuir às instituições educativas o poder integral de definições das decisões administrativas e pedagógicas. Concordando nesse tema, Albuquerque, M. G. (2005) assinala que o plano local, entendido como a escola e o Município, no panorama de reformas do Estado e da perspectiva gerencial de gestão, se faz hoje *locus* privilegiado no sentido da autonomia e descentralização operacional das políticas induzidas. Isso traz a ideia de autogestão como ausente, em especial porque, “[...] as experiências autogestionárias em educação esbarraram nos limites da normatização externa da própria área e pelas relações sociais gerais que impregnam a dinâmica de funcionamento das sociedades”. (MARTINS, 2002a, p. 230).

As inter-relações das concepções e trajetórias demonstradas acima ensejam a compreensão de autonomia como se referindo a práticas de natureza individual e coletiva (e, portanto, relacionais), como exercício de delegação de poderes ou de assunção própria de poder (representativa ou direta), de intervenção nos processos de decisão e de controle (participacionista, democrática), de oportunidade para a formulação e gestão do próprio projeto (autogestionária), de experiência de tomar para si as tarefas (descentralizada), para falar de algumas das nuances.



Encerrando essa parte de elaboração mais conceitual, pode-se concluir que existem autonomias instaladas de formas singulares, em espaços relacionais distintos, e, nestes espaços, os variados formatos se explicitam. A escola, o Município, os sindicatos, os movimentos sociais, as instâncias governamentais, entre outros, estabelecem em sua trajetória autonomias que lhes são particulares, em razão das suas especificidades.

As diversas formas de dar sentido à autonomia compõem, então, o universo léxico na clarificação desse conceito e dessa ação como “atributo do município” (Estrada, 2005). De fato, considerando este atributo de ente autônomo e as nuances apresentadas, as questões que conflituam com o exercício prático da autonomia municipal estão sempre expressos na decisão de distribuir poder ou não. Autogoverno ou governo compartilhado é ponto relativo à cessão de poder, seja para que uma organização assuma sua condução, seja para que concorde em receber parcelas do poder.

Na área do arranjo federativo, autogoverno e compartilhamento, assim articulados, se mostram como princípios fundamentais das relações intergovernamentais. Assim, autonomia é componente do federalismo, e, em especial, do federalismo brasileiro de caráter tridimensional, como abordado na literatura. Autonomia municipal torna-se elemento-base dessa relação e das possibilidades de autogoverno sob os laços da unidade nacional. De acordo com Martins (2011), no decorrer histórico que vai do Império à República, e dessa até o momento de redemocratização e da proclamação da Constituição cidadã de 1988, nunca se considerou a autonomia questão federativa. No caso do Município, confirma o autor, somente com origem nesse evento, os elementos constituintes da autonomia - autogoverno, autolegislação e autoadministração<sup>74</sup> - foram atribuídos ao Município. Referindo-se à medida que tais elementos se concretizaram no ambiente federativo brasileiro, Martins (2011, p. 107) atesta que,

Ao verificar o processo de autonomia pela esfera municipal, culminando com a sua promoção a ente pleno da federação, constata-se que, em cada momento de desenvolvimento da Federação, concretizaram-se a autonomia municipal em todas as dimensões apontadas (autogoverno, autolegislação, autoadministração) e foi atingido um modelo institucional que, ao reconhecer o município como ente pleno, tornou mais próxima a perspectiva de harmonia e de cooperação para o alcance dos objetivos da República Federativa.

---

<sup>74</sup> No campo do Direito Constitucional, Alves (2004) citando Silva (1998) exprime a autonomia municipal em quatro capacidades: de auto-organização, de autogoverno, normativa própria (autolegislação) e de administração própria, que se aproximam da classificação de Martins (2011).

Por essa afirmação, entende-se que o êxito federativo está determinado pelo alcance, pelas unidades subnacionais, em especial pelo Município, do nível de autonomia que possibilite pôr em efetivo exercício os elementos explicitados. Como, porém, os requeridos elementos estão mais próximos das referências doutrinárias do *pouvoir* municipal e de *selbstverwaltung*, fica ausente dessa discussão a dimensão relacional, que, em se tratando do quadro federativo, não pode ser menosprezada. Arrisca-se a dizer de forma complementar a Martins (2011), e apropriando-se do pensamento de Barroso (2008), que o quarto elemento constitutivo da autonomia municipal é o relacionamento mútuo, o compartilhamento, a atividade relacional.

Nessa dimensão, não se abrem frestas para a ideia de hierarquização, de subserviência das “esferas menores” em relação a outras “esferas maiores”, tampouco de pactos que mantenham “perdedores” e “ganhadores”. Ao contrário, nessa acepção, se estabelecem espaços para a cooperação na formulação e execução de políticas públicas. A cooperação e o compartilhamento dessa tarefa ou a assunção individualizada estão, pois, determinados na proporção da incorporação pelos entes federados, o Município especialmente, da autonomia como atividade relacional, por meio da qual se superam as situações de vivência de autonomia limitadas por práticas de heteronomia ou anomia e dos ranços do municipalismo de cunho não relacional e interdependente. Por essa razão, acredita-se que o fulcro relacional, de interdependência, garanta aos municípios estabelecer no âmbito de sua autonomia constitucional obstáculos aos arroubos municipalistas como visualizados nos moldes de municipalização dos anos 1980-1990, evitando atitudes atomizadas e predatórias, nas relações intergovernamentais.

Na dimensão relacional da autonomia, inscreve-se a liberdade da gestão municipal em elaborar o próprio projeto educacional como questão complexa. Essa possibilidade se mostra como se contrapondo à natureza relacional e encampando práticas de “municipalismo autárquico” desvirtuando o desenho federativo. Parece razoável afirmar que a autonomia como liberdade de formular e desenvolver a proposta educativa local (ALBUQUERQUE, M. G., 2005), a princípio, não tem a mesma acepção de assumir todas as políticas que lhe cabem, porque a primeira possibilidade tem as nuances de autonomia autogestionária, e a segunda traz outra perspectiva, aquela que situa o ente municipal mais próximo de sua função federativa, assumindo competências próprias. No ambiente normativo da Constituição Federal, esse desafio esbarra no caráter concorrencial da distribuição das competências.

A polarização entre os movimentos de autogestão e de relacionamento entre unidades leva à retomada das ideias inicialmente expressas acerca da liberdade e da individualização na

discussão da autonomia municipal. Tais ideias originalmente pertencentes a campos antagônicos, neoliberalismo e democracia, considerando as análises de Martins (2002a; 2002b), incorporam funções e sentidos diferentes, com origem nas concepções assumidas. Infere-se, com base na autora, que a autonomia fundamentalmente não é um tema da individualização, mas da coletividade. Não é um atributo que atomiza pessoas e instituições, mas é um princípio que cria relações, gera integração na elaboração e desenvolvimento de projetos coletivos, mantendo a identidade dos sujeitos e órgãos. Neste plano, a liberdade se explicita como oportunidade para intervir e agir por esse aparato normativo originalmente coletivo e capaz de resguardar a identidade de cada unidade.

Esta perspectiva se distancia do pensamento neoliberal acerca de liberdade e individualização, que, sob as diretrizes mercadológicas, recriam as noções e práticas, dando à ideia de liberdade a nuance de desregulamentação e individualização. Com base nas ideias de Martins (2002a; 2002b), na esfera do econômico e das relações de produção, liberdade soa como antídoto antidemocrático e antiautônomo, como conceito e prática próprios do campo da democracia. A autonomia municipal, pelo menos mediante o arranjo federativo, não pode entrar pelo caminho da individualização e da liberdade pregada pelo mercado, porque ensejam o rompimento com a noção relacional, coletiva e democrática.

No cenário dessas relações interdependentes, pode-se dizer que a autonomia municipal se materializa como autogestão relacional, num esforço de assim conceituar um termo aproximativo de autonomia federativa assinalada por Martins (2011). Autogestão combinada com relacionamento federativo, como se defende, defronta entraves práticos historicamente atestados e teoricamente analisados. Mello (1996, p. 11), ao discutir os processos de descentralização para estados e municípios, atesta forte polarização em torno da questão. Segundo o autor,

[...] De um lado, estão aqueles que entendem o fortalecimento dos níveis subnacionais de governo como um processo virtuoso que não só robustece a democracia, como também produz uma maior eficiência alocativa no sistema de governo. A competição entre unidades federadas é vista como geradora de inovações no sistema público. De outro lado, estão aqueles para quem os estados e municípios são *loci* (sic) de clientelismo e ineficiência, sendo que sua autonomização representa fonte importante de ingovernabilidade. (Grifo do autor).

Traços dessa tendência de ingovernabilidade são apresentados também por Abrucio (2001) em relação à autonomia municipal. Para este, a autonomia no âmbito municipal não se manifesta como fácil, ensejando obstáculos como a dificuldade dos municípios de se sustentarem autonomamente, mesmo com o aporte de recursos federais, pelas grandes

desigualdades e heterogeneidades que o plano local exprime. Estas diferenças são apontadas pelo autor em relação a alguns aspectos determinantes: ao desnível dos governos locais no campo administrativo e político; aos quadros técnicos sem capacidades para formularem e conduzirem políticas; e à natureza reduzida das parcerias e cooperação no plano subnacional, que situam a tese da autonomia municipal dependente da (in) habilidade da gestão local.

A tese da fragilidade municipal para assumir sua condição autônoma, por um lado, e a comprovação empírica de seu poder de manobra, numa autonomia clandestina como denominada por Barroso (2008), por outro, são duas partes do mesmo jogo de relações que podem, em variados momentos políticos, se tornar hegemônicos, um ou outro. Nesse conflito, a autêntica autonomia municipal, na direção do fortalecimento da Federação e da identidade dos níveis subnacionais, aguarda oportunidade de manifestar-se. Por essa razão, a autogestão relacional é um tema não só da autonomia federativa, mas também da possível nova agenda do municipalismo brasileiro, da reedição da concepção constitucional de autonomia, da clara distribuição de competências (BARRETO e VIGEVANI, 2004).

Malgrado as mais de duas décadas da conquista da autonomia federativa pelos municípios, fica em aberto a discussão de como os municípios assumem, nas políticas de educação, posição autônoma. Sob o engessamento do marco legal que não lhes atribui papel formulador, a tarefa dos governos municipais pressupõe a existência de imbricações outras que não somente os traços teórico-práticos aqui evidenciados. De modo geral, há panoramas concretos que evidenciam esse fenômeno e que se manifestam nas iniciativas governamentais diversas, em cada momento histórico específico.

### **3 POLÍTICAS DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE ALFABETIZADORES: DAS DIRETRIZES NACIONAIS À INCORPORAÇÃO GOVERNAMENTAL**

Este capítulo insere-se como movimento para descrever e interpretar a manifestação dos panoramas concretos que se evidenciam nos processos de formulação e execução de políticas educacionais, fatores externos que não podem ser secundarizados e que solicitam leitura contextualizada das iniciativas governamentais. É um esforço de análise da inter-relação das políticas municipais com as políticas elaboradas em âmbito do Governo Federal e/ou estaduais para ofertar formação continuada de alfabetizadores no período de 2003 a 2006, considerando as práticas de oferta e recepção das políticas e as relações entre os espaços nacionais e subnacionais.

Na perspectiva federalista atual, os espaços subnacionais são reconhecidos como se referindo sempre a estados e municípios. Nas Políticas Educacionais, no entanto, as escolas são vistas também como espaços locais, que, no âmbito da organização da educação nacional e sob as estratégias de descentralização ou desconcentração, adotadas em 1990, se evidenciam como universos de operacionalização e execução dessas políticas (ALBUQUERQUE, M. G., 2005), seja na forma de mediação pelo Estado com a União, seja na forma de recepção e adesão pelo Município (RABELO, 2010). Desse modo, o capítulo vai da formulação de diretrizes e políticas no plano federal à incorporação em espaços subnacionais e locais, sobretudo o municipal, e é delineado em duas seções.

A primeira é organizada em quatro subseções articuladas. Discute nas duas subseções iniciais os pressupostos do tema, a saber, as noções conceituais de formação docente e formação continuada na trajetória recente e as principais orientações nacionais na legislação e nos documentos governamentais para a formação continuada de professores. Na terceira subseção, tematiza as iniciativas governamentais para essa área, tendo como referência o contexto brasileiro a partir de 1990, com destaque para os anos de 1995 a 2002 (Governo Fernando Henrique Cardoso), focalizando as diretrizes neste recorte histórico e os programas e projetos do período. Analisa, finalmente, na quarta subseção, a incorporação das orientações para a formulação de políticas de formação continuada, no período de 2003 a 2006, primeira gestão do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

A segunda seção discute as iniciativas federais para a formulação e implementação de políticas de formação continuada de alfabetizadores, tomando como recorte temporal os anos de 2003 a 2006, analisando a atuação do Ministério da Educação nessa perspectiva. O texto faz o exercício de apresentação dessas iniciativas com foco nas políticas formuladas,

vendo a dimensão de sua oferta e efetivação, bem como suas intencionalidades em relação ao papel estadual e municipal no quadro dos acordos gerados entre os entes federados, em especial para as práticas de colaboração e para assunção dos papéis estabelecidos legalmente para cada ente.

### **3.1 Políticas de formação continuada de professores de 1995 a 2006: traços conceituais, diretrizes nacionais e incorporações governamentais**

A discussão das políticas de formação continuada de professores (alfabetizadores) enseja a análise acerca do que se constituiu como explicação da ideia de formação de professores e nela o campo específico da formação continuada. Como explicitam Davis et al (2011), a formação dos professores é um tema longe de ser delineado, pelas diferentes formas de compreendê-la, pela pluralidade de ideias que a norteiam na defesa de variados modelos que privilegiam, ao seu modo, aspectos diversos da profissão. A formação continuada, relacionada que está à noção mais ampla e mais complexa na precisão de seu entendimento, que é “educação continuada”, sugere também um conjunto de significados, posições e perspectivas diversas e, por vezes, antagônicas.

Sem a pretensão de discorrer acerca de tais temas de forma extensiva, o que não é o escopo deste trabalho, a análise das políticas docentes, e, neste caso, das políticas de formação inicial ou continuada no contexto brasileiro, requer preliminarmente atenção aos contornos que estas tomam nas últimas décadas, seja no campo conceitual, seja nos dispositivos legais criados, seja nas práticas governamentais assumidas.

#### 3.1.1 Formação docente e formação continuada no Brasil: elementos conceituais e traços da trajetória recente

Para a visão panorâmica da formação dos professores no Brasil nas últimas décadas, toma-se como ponto de partida a compreensão de Freitas (2002, 2007), de que, na atualidade, se encontram em embate, em especial desde 1995, formatos antagônicos de educação e de formação docente.

De modo geral, é consensual entre estudiosos da temática (NUNES, 2000; SCHEIBE, 2002, 2003; FREITAS 2002, GATTI, 2008; BRZEZINSK, 2010) a existência de duas grandes linhas: a primeira, desde o início dos anos 1980, é expressa como busca de superação do pensamento tecnicista predominante até então, procurando dar ênfase a uma

ideia de formação de professores mais global, que tenha a docência e o trabalho pedagógico como sua particularidade e especificidade. É defensor desse pensamento o movimento dos educadores em entidades representativas, como a ANFOPE (Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação) e a ANPED (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa), que privilegiaram a defesa da formação docente na perspectiva emancipadora e de qualidade social.

Esse ideário crítico, segundo Scheibe (2002), deixou de ser privilegiado no âmbito da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996). Emerge no texto legal a segunda linha de pensamento, ressignificando os conceitos e traduzindo-os numa nova lógica, de caráter desenvolvimentista e a serviço das reformas em curso, tanto no nível político e econômico, quanto no campo educacional. Neste cenário, introduz-se nova compreensão do professor e de sua formação, sobre a qual pesam também aspectos como: o grande número de quadros teóricos de referências gerados, informando os conhecimentos na área e tentando impor novos modelos teóricos e metodológicos como a noção de competências; e a determinação de novas instâncias para a formação, como os institutos superiores de educação (ISE's), desvinculados do eixo universitário, constituindo-se numa preparação técnico-profissionalizante de nível superior (SCHEIBE, 2002).

Essa perspectiva torna-se a linha de concepção efetivamente assumida pelas diretrizes nacionais oficiais e, no interior desse quadro, as políticas de formação docente se apresentam como resposta ao processo de expansão do Ensino Superior, assumindo importância estratégica para as reformas educativas mais acentuadas desde 1995, em atendimento às orientações dos organismos internacionais, como o Banco Mundial (BM). De fato, conforme Torres (2007, p. 126), “[...] o Banco Mundial transformou-se na principal agência de assistência técnica em matéria de educação para os países em desenvolvimento”. As interferências do BM nas mudanças ocorridas no plano da formação dos professores estão relacionadas à compreensão do Banco de que a maior qualificação docente não necessariamente provoca impactos na melhoria da qualidade da educação. De fato, para o Banco, a qualidade da educação está relacionada a elementos como: padrões de rendimento, apoio aos insumos – nos quais se destaca a competência e o conhecimento docente –, estratégias para a aquisição de insumos e vigilância dos resultados (BANCO MUNDIAL, 1996). A formação dos professores aparece como temática isolada pela condição marginal que o BM atribui a essa área. Na verdade, a maior ênfase vinha sendo no que causa maior impacto, como a infraestrutura, provisão de textos escolares e outras ações que são reconhecidas como mais exitosas em matéria de custo/benefício.

É neste sentido que as diretrizes para a formação dos professores incluem a redução da importância da formação inicial como fundamental no alcance dos melhores resultados e a prioridade da formação em serviço como estratégia para melhorar os conhecimentos docentes. De modo primordial, a indicação da modalidade de educação a distância se insere como a mais desejada em matéria de eficácia e de custos. No que se refere à relação atribuída pelo BM entre formação continuada e formação a distância como estratégia privilegiada para a formação docente, Castro (2005) assevera a ênfase dada a essa modalidade nas diversas oportunidades oferecidas pelos órgãos oficiais desde os anos 1990 no Brasil. Para essa autora, isso revela a lógica do discurso educacional e sua coerência com as diretrizes externas direcionadas pelo BM. A orientação do órgão demonstra estas diretrizes como um insumo para melhorar aprendizagem no que se refere aos conhecimentos e competências dos docentes. No documento, o Banco assinala:

La formación en el servicio permanente y bien concebida es otra estrategia para mejorar el conocimiento de los docentes de la asignatura y las prácticas pedagógicas conexas. Entre los elementos reconocidamente eficaces de formación en el servicio se cuentan la presentación de nuevas teorías o técnicas, las demostraciones de su aplicación, la práctica, el intercambio de información, y el entrenamiento continuado. [...] Los programas de educación a distancia para la formación pedagógica en el servicio (y anterior al servicio) suelen ser más eficaces en función de los costos que los programas de enseñanza en internados. (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 91-92).

No sentido da valorização atribuída pelo Banco Mundial à formação em serviço, destacam-se como melhores caminhos as atividades de exibição de novas teorias e técnicas, demonstração de sua aplicação, práticas de intercâmbios de informações e treinamento continuado. Com este perfil e direcionamento, as políticas de formação de professores passam a ser desenhadas nos países da América Latina com feições cada vez mais voltadas ao “como fazer”, com perspectiva pragmatista e intensamente dirigida para aprendizagens de técnicas. Minimiza-se cada vez mais a preocupação em oferecer aos docentes a formação inicial teórica sólida e capaz de dar melhores condições de trabalho.

Decorrente desta perspectiva, e na contramão da proposição de uma base comum nacional para a formação, defendida pelo movimento dos educadores, a formação docente reassume o perfil tecnicista e pragmatista dos anos 1970, agora marcado pela regulação e fragmentação do trabalho pedagógico e pela certificação e avaliação dos professores. Inserem-se nesse quadro os processos de diversificação e flexibilização da oferta dos cursos, por meio dos antes referidos institutos superiores de educação e, particularmente, por meio de instituições privadas sem compromisso com a Educação Básica (FREITAS, 2007). De modo



esclarecedor, Freitas (2002, p. 162) retrata essa condição da formação docente no período caracterizada por situações em que as diretrizes legais

[...] privilegiam o aligeiramento e o rebaixamento da formação com cursos de menor carga horária em relação àquelas profissões mais valorizadas socialmente; privilegiam a formação descomprometida com a pesquisa, a investigação e a formação multidisciplinar sólida ao deslocar a formação da universidade e, em seu interior, das faculdades/centros de educação e cursos de pedagogia para os institutos superiores de educação e cursos normais superiores em instituições isoladas; privilegiam processos de avaliação de desempenho e de competências vinculadas ao saber fazer e ao como fazer em vez de processos que tomam o campo da educação em sua totalidade, com seu *status* epistemológico próprio, retirando a formação de professores do campo da educação para o campo exclusivo da prática. (grifo da autora).

A formação dos professores no Brasil, desse modo, sobretudo a formação inicial, atravessa as últimas décadas num campo de disputa onde a perspectiva mais ampla, democrática e coletiva de formação e profissionalização docente, firmada numa base comum nacional, da sólida formação teórica e interdisciplinar, da unidade entre teoria e prática, do compromisso social e do trabalho coletivo, e, particularmente pela integração da educação continuada como direitos dos profissionais de educação, passa ao largo das diretrizes estabelecidas. Não obstante os pequenos avanços conseguidos, revela a predominância de formatos comprometidos com os processos de adequação das políticas de formação aos meandros da produtividade econômica.

Essa compreensão insere-se no universo do discurso teórico e conceitual a respeito da formação continuada dos professores, analisado por Nunes (2000), no qual as leituras das oportunidades de formação continuada são expressas por duas lógicas: a primeira, a “lógica do mundo do trabalho”, relacionada ao meio produtivo, segundo a qual as alterações tecnológicas, gerenciais e informacionais estão dando o formato para os programas de educação continuada nos quais se inclui a formação continuada de professores; a segunda, a “lógica economicista”, que analisa economicamente o mundo na estreita relação custo-benefício e taxa de retorno e tem origem, como antes acentuado, nas orientações produzidas pelos organismos multilaterais de financiamento da educação.

Esses dois entendimentos sobre a formação continuada permitem que Gatti (2008, p. 57) faça a seguinte afirmação: “[...] as discussões sobre o conceito de educação continuada nos estudos educacionais não ajudam a precisar o conceito”. Inclui-se na análise da autora, entre muitos significados encontrados para a expressão “educação continuada”, ideias como: cursos de extensão de natureza diversificada, cursos e formação com outorga de diplomas profissionais de nível médio e superior, cursos estruturados e formalizados após a graduação

depois da entrada no magistério, nos quais integram qualquer tipo de atividade que venha supostamente contribuir com o desenvolvimento profissional. “[...] Enfim, tudo que possa oferecer ocasião de informação, reflexão, discussão e trocas que favoreçam o aprimoramento profissional, em qualquer de seus ângulos, em qualquer situação”. (GATTI, 2008, p. 57)<sup>75</sup>.

A autora também relaciona o crescimento das iniciativas que se colocam sob essa denominação às exigências da imperiosidade da formação continuada como um requisito para o trabalho que, no último século, requer atualização constante dos profissionais de áreas diversas, por força dos avanços nos conhecimentos e nas tecnologias e as mudanças no mundo do trabalho. Esses movimentos, segundo Castro (2005), atribuem à formação profissional contínua a tarefa de possibilitar a adaptação flexível dos trabalhadores aos novos requisitos da produção. Além da vinculação aos processos produtivos, no âmbito da formação dos profissionais da educação, em especial os professores, também as estatísticas relativas aos baixos desempenhos dos alunos e os resultados alcançados na educação básica, sobretudo nos conhecimentos relativos às práticas de ler e escrever, cujo domínio resulte de processos de alfabetização e letramento, exerceram fortes pressões sobre os órgãos responsáveis pela formação docente, ensejando a necessidade de implementar estratégias para a formação continuada com vistas a promover melhor qualidade na educação nesse nível.

Neste campo específico, segundo Gatti (2008), muitas iniciativas se destinaram a suprir a chamada formação precária pré-serviço oferecida aos docentes por via de cursos de graduação, e passaram a compor a ideia de educação continuada, assumindo a feição de programas compensatórios, não se propondo à atualização nem ao aprofundamento em avanços dos conhecimentos. Concordando com a autora, Santos (2011) acentua que a proliferação de ações e programas de formação continuada, de modo geral, cumpre apenas a tarefa de certificar os professores e de preencher lacunas da formação inicial considerada insuficiente. É o que Davis et al (2011) chamam de “abordagem do déficit”, entendida como formação necessária para contornar as mazelas deixadas pela formação inicial, que, reconhecida insuficiente, não permitiram a incorporação de competências, habilidades e conhecimentos imprescindíveis para o trabalho docente.

Compartilhando essa análise, Jackson (1971) citado em Rodrigues e Esteves (1993), aponta também a perspectiva do déficit entre possíveis modos de compreensão da formação continuada. Para o autor, a perspectiva do déficit ou deficiência tem como premissa a ideia de que a formação do professor é obsoleta ou ineficiente. Os adeptos desse paradigma filiam-se

---

<sup>75</sup> O trabalho de Nunes (2000) também explicita, com poucas diferenças, as diversas nomenclaturas usadas para falar de formação continuada.

normalmente às correntes comportamentalistas, e sua finalidade é dotar os professores com práticas específicas. Segundo o autor, o caráter obsoleto da formação decorre de aspectos como: formação inicial limitada; falta de atualização do domínio científico e disciplinar e ignorância acerca das novidades do domínio educacional. Na contramão dessa abordagem, aponta outra noção, a perspectiva do crescimento, que entende o trabalho do professor como atividade complexa multifacetada e visa não a reparar uma inadequação pessoal do professor, mas a procura de maior realização do praticante desse ofício. É, na verdade, sob a perspectiva do déficit, que a formação continuada nos municípios se tornou lucrativo negócio nas mãos do setor privado e não política pública de responsabilidade do Estado e dos poderes públicos.

A lógica do mundo do trabalho e da visão economicista do Banco Mundial encampa, assim, a ideia de formação continuada na perspectiva da produtividade e da aquisição de competências e habilidades, ensejando um modelo que centra os processos formativos dos professores, privilegiando a experiência e a prática, em detrimento da sólida formação teórica, da articulação teoria e prática, do trabalho como princípio educativo e da pesquisa (FREITAS, 2002, 2003). No espaço governamental, deveria ser reconhecida como “[...] uma das dimensões importantes para a materialização de uma *política global para o profissional da educação* articulada à formação inicial e a condições de trabalho, salário e carreira”. (FREITAS, 2002, p. 148) (Grifos da autora). Ao contrário, inscreve-se como formato mais atual para a formação continuada de professores a continuidade de políticas de caráter compensatório realizadas principalmente por meio de modelos a distância, com o uso de mídias interativas e novas tecnologias da informação e comunicação, com focos na dimensão prática, reduzindo as possibilidades da mediação pedagógica necessária no processo de ensino e distantes da realidade das condições de produção da vida material e da organização da escola (FREITAS, 2007). Em suma, Freitas (2002, p. 148) assevera: “[...] no âmbito da formação continuada, as políticas atuais têm reforçado a concepção pragmatista e conteudista da formação de professores”.

Vista como integrante da política global para o magistério a ideia de formação continuada de professores evidencia-se como defendida desde 1998 na ANFOPE (Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação) como sendo a continuidade da formação profissional, proporcionando novas reflexões sobre a ação e novos meios para desenvolver o trabalho pedagógico. Essa concepção é sugerida como elaboração permanente do conhecimento e desenvolvimento profissional, desde a formação inicial. É reconhecida, como proposta mais ampla, de produção do homem integral, omnilateral, de modo individual e na interação com o coletivo (ANFOPE, 1998).

São concepções que sinalizam razões, conceitos, objetivos e práticas diversas de formação contínua de professores. Reconhecendo que o exame dos componentes que elucidam a questão da formação contínua dos professores é tarefa suficientemente realizada por Nunes (2000), importa a este esforço ater-se ao nível conceitual corroborado pela autora. Com um entendimento alinhado aos documentos da ANFOPE (1998) e às aferições de Freitas (2002, 2003, 2007), a autora defende elementos basilares para explicitar a noção requerida neste estudo, que se firma de modo sintético nas ideias abaixo:

- ✓ A formação contínua de professores não pode ser concebida como um processo cumulativo de informação e conhecimento;
- ✓ Tem sua gênese na formação inicial e se prolonga por toda vida profissional do professor;
- ✓ Objetiva o desenvolvimento profissional e pessoal do professor;
- ✓ Contribui para o desenvolvimento das competências políticas, técnicas e humanas do professor com vistas a melhorar sua prática profissional. (NUNES, 2000, p. 58).

Os modos variados de compreender a formação continuada dos professores podem revelar-se, ou não, nas agendas e iniciativas governamentais, nos dispositivos legislativo/normativos que impulsionam as ações, no financiamento educacional que oferece suportes ao desenvolvimento das políticas, dos programas e projetos governamentais, também com sentidos e intenções específicas. Por essa razão, faz-se necessário perscrutar esses instrumentos e buscar entender seus propósitos.

### 3.1.2 Formação continuada nas diretrizes e na legislação oficial: análise com origem na década de 1990

A elaboração e a formalização de diretrizes nacionais para as políticas de formação continuada de professores no Brasil, elaboradas em meados dos anos 1990, e sua incorporação aos Planos de Governos subsequentes, revelam-se articulados às mudanças contextuais da década. Muitos desses instrumentos são disposições gerais direta ou indiretamente promovidas pelas esferas do poder público (União, Distrito Federal, estados e municípios) e pela sociedade civil (VIEIRA, 2002).

No campo da formação continuada de professores no Brasil, no período identificado, a legislação tem como referência a Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/1996 (e a respectiva Lei nº 9.424/1996, que cria o FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), bem como a Lei

de Diretrizes e Bases - LDB (Lei nº 9.394/1996), demarcatórias das ideias e valores que passam a reger os modos de pensar os princípios, os objetivos e as práticas nas políticas educacionais.

Inserem-se nestes marcos legais outros itens, como a Resolução N.º 03, de 08 de outubro de 1997, que fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o documento Referenciais para a Formação dos Professores (BRASIL, 1999a), o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 10.172/2001, e, mais recentemente, a Lei nº 11.273/2006, que autoriza bolsas de estudo e pesquisa para professores de educação básica participantes de programas de formação desenvolvidos pelo MEC, e o Decreto nº 5.800, de 08/06/2006 sobre a Universidade Aberta do Brasil (UAB). Este conjunto de normativas revela a formação continuada como “educação continuada”, englobando entendimentos e expressões diversas, que sinalizam a vastidão de ideias e práticas sob essa denominação<sup>76</sup>.

A Lei nº 9.424/96/1996, atualmente revogada, estabeleceu os percentuais de recursos subvinculados (60%) a serem aplicados em remuneração e capacitação de professores (Art. 7º) e a inclusão da “capacitação permanente dos profissionais de educação” (Art. 13, inciso II) como um dos critérios necessários para se alcançar o padrão de qualidade de ensino ao lado de outros elementos complementares<sup>77</sup> com os quais se procurava definir a qualidade educacional.

O sentido dado na LDB traz a nomenclatura de “educação continuada” (Art. 63, inciso III), “aperfeiçoamento profissional continuado” (Art. 67, Inciso II) e de “treinamento em serviço” (Art. 87), apresentado pela indicação no parágrafo 4º, ao exigir que “[...] até o fim da década da educação somente serão admitidos professores habilitados ou formados por treinamento em serviço”. No que se refere à formação continuada, a LDB estabelece que as instituições responsáveis pela formação devam garantir “[...] programas de educação continuada para os profissionais de educação dos diversos níveis” (Art. 63, inciso III) e põe na responsabilidade dos sistemas de ensino a promoção de “[...] aperfeiçoamento profissional

---

<sup>76</sup> A RESOLUÇÃO CNE/CEB Nº 2, DE 19 DE ABRIL DE 1999, que institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Docentes da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental, em nível médio, na modalidade Normal, e a RESOLUÇÃO CNE/CP Nº 1, DE 18 DE FEVEREIRO DE 2002, que institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena, são também dispositivos do período, que, não constituindo orientações sobre a formação continuada, não são tratadas neste texto.

<sup>77</sup> Os elementos de que trata o Artigo refere-se aos incisos I, III, IV e V que, respetivamente, apontam como importantes para o alcance do padrão de qualidade do ensino constitucionalmente exigido o estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos em sala e aula, jornada de trabalho que incorpore momentos diferenciados das atividades docentes, complexidade de funcionamento e busca de aumento do padrão de qualidade do ensino.

continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim (Art. 67, inciso II)”. De modo particular, explicita o papel dos municípios em realizar capacitação para todos os professores em serviço, utilizando, também, os recursos da educação a distância (Art. 87, § 3º, inciso III).

Na Resolução Nº 03, de 08/10/1997 (Art. 5º, § único, inciso III), é também categórica a expressão “formação em serviço”, quando aponta a responsabilidade dos entes federados em “[...] 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”, nos quais a utilização da metodologias diversificadas, em especial a educação a distância, é a indicação aconselhada.

Mais recentemente, na indicação da Lei nº 11.273/2006, e nos objetivos do sistema UAB (Universidade Aberta do Brasil – Decreto nº 5.800, de 08/06/2006) a nomenclatura “formação continuada de professores” se evidencia perante as noções anteriores, sugerindo progressos na compreensão conceitual e prática do tema<sup>78</sup>.

Na leitura dos documentos oficiais e leis acerca da formação continuada de professores, mostra-se como essencial compreender que a natureza das categorias “aperfeiçoamento em serviço”, “treinamento em serviço”, “educação continuada”, “formação permanente” (ou de programas de aperfeiçoamento em serviço), entre outras, assumidas nos dispositivos legais recentes de modo recorrente, encampam também lógicas originárias de diretrizes externas recomendadas para a formação docente. Concordando com tal pensamento, Santos (2011) acentua que, mais do que confusões terminológicas, os conceitos inseridos na legislação e nos documentos traduzem concepções de formação e um perfil de professor que servem de sustentação para o desenvolvimento de políticas de formação docente de caráter técnico-instrumental, orientadas pela perspectiva compensatória de formação defendida na orientação do BM.

Por tais aspectos, as políticas de formação continuada, compreendidas na perspectiva de capacitação em serviço e preferencialmente a distância, inserem-se como estratégia fundamental nos planos de ação dos governos que, sob essa matriz fundante, a situa como o melhor caminho para a formação docente. Programas de capacitação em serviço e programas

---

<sup>78</sup> Desde 2007, muitas outras intervenções foram feitas na legislação, alterando os dispositivos relativos à Política Educacional no Brasil, desde a Lei nº 9.394/1996, sobretudo quanto à formação inicial dos professores e sua formação continuada, em continuidade aos esforços de aprimoramento das políticas e das concepções de formação. Não sendo recorte do estudo, não serão aqui abordados. Uma amostra dessas alterações pode ser vista no documento publicado pelo MEC em 2010 sob o título de Legislação Educacional de 2003 a 2010. Acessível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4727.pdf>.

de formação continuada neste campo se igualam e se sinonimizam como oportunidades de constituição de políticas para essa área<sup>79</sup>. Além disso, como é consenso na literatura (DUARTE, 2003; MAZZEU, 2007; NOMERIANO, 2007; SAVIANI, 2007), tanto nas leis citadas quanto nos documentos nacionais dessa fase, ocorre um processo de incorporação dessas determinações de tal modo que assinalam a utilização neoliberal de noções pedagógicas para estarem a serviço das perspectivas desenvolvimentistas e produtivista, sobretudo no Brasil, desde 1995.

É neste ensejo que, atestando a insuficiência da formação inicial ofertada aos professores perante diversidades e assimetrias regionais no Brasil, o MEC defende a indispensável criação de sistemas de formação continuada e permanente para todos os professores (BRASIL, 1999a), sinalizando seu alinhamento com as diretrizes internacionais. A defesa dos sistemas de formação continuada e permanente se expressa principalmente no documento do Ministério da Educação elaborado em 1998, “Referenciais para a Formação dos Professores” (BRASIL, 1999a), reconhecido pelo próprio MEC como um texto que reflete as temáticas que estão permeando o debate nacional e internacional no momento de formulação de um novo perfil profissional do professor. Voltado para a formação dos professores de 1ª a 4ª séries, o Referencial de Formação se expressa na perspectiva de mudar as práticas de formação e promover a criação de sistemas de formação, nos quais se articulem as formações inicial e continuada. Numa visão geral, o documento atesta a noção de formação continuada relacionada à formação oferecida aos professores que estão em serviço, na perspectiva do desenvolvimento profissional continuado e, sobretudo, feita na escola.

Entre as “estratégias de intervenção” do Ministério da Educação listadas para a elevação da qualidade do ensino no período, o documento “Referenciais para a Formação dos Professores” (BRASIL, 1999a) destaca-se, então, como parte desse movimento de mudanças em curso na política educacional. Há uma ação advinda do Poder Central em diversos campos das políticas educacionais com a proposição de reformar o sistema. Pode-se reunir como primeiras iniciativas a criação do FUNDEF, a política de avaliação (SAEB, ENEM e Exame Nacional de Cursos), a TV Escola, a elaboração e divulgação do Guia de Avaliação do Livro Didático, a discussão, formulação e divulgação de referenciais e metas de qualidade por meio dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN’s), entre outros em desenvolvimento à época.

---

<sup>79</sup> É necessário notar, no entanto, que a expressão “formação em serviço”, por vezes, vem colocada na literatura como se referindo à formação inicial de nível superior para professores em serviço, e a noção de “formação continuada” se assemelha à variedade de formações oferecidas pós-formação inicial.

O Ministério reserva a si o papel de indicador de normatizações e de proposições, reforçando a tarefa formuladora de iniciativas e instaurando a desejada coordenação federativa necessária ao desenvolvimento mais assimétrico das políticas, como sugere Abrucio (2005), só que de modo avesso, por meio da utilização de práticas de desconcentração e indução para os demais entes federados. As diretrizes para as políticas de formação dos professores, sobretudo de formação continuada, se explicitam no documento “Referenciais para a Formação dos Professores” e se colocam neste entremeio com a finalidade de provocar e orientar transformações na área (BRASIL, 1999a). Na atuação federal, mais indicativa do que propositiva nos documentos e leis da fase, evidenciam-se os riscos de tensionamentos entre autonomias, direitos e responsabilidade dos entes federativos em detrimento da colaboração (MARQUES, BRASIL e LIMA, 2012).

No documento citado, a Secretaria da Educação Fundamental, assim intitulada na gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), sinaliza, logo de início, os padrões de distribuição de responsabilidades entre as unidades da Federação em relação ao papel formador de docentes e suas parcerias com as instituições:

Ao divulgar esse documento, a Secretaria da Educação Fundamental *dirige-se às Secretarias de Educação – responsáveis por políticas de formação nos Estados e Municípios – e às agências formadoras –* que tem responsabilidade direta sobre a formação e a educação geral. Espera-se que gere reflexões por parte dos formadores de professores e seja usado nos âmbitos de gestão do sistema educativo e das instituições formadoras como *subsídio para a tomada de decisões políticas*. (BRASIL, 1999a, p. 15) (Grifou-se).

Fica evidente no modo de ver da esfera central que, para o desenvolvimento de políticas de formação de professores, as responsabilidades devem estar distribuídas com as esferas subnacionais e, aliadas a elas, as chamadas agências formadoras<sup>80</sup>, ensejando que as orientações se destinem aos executores das políticas, cujas decisões incidem diretamente no processo de implantação e execução. Conforme Vieira (2002), esta prática insere-se como componente no cenário de reformas de meados dos anos 1990, e incluem as mudanças no caráter e intervenção das esferas de Poder Público na elaboração de políticas educacionais, sobretudo aquelas relativas à formação. Como assevera a autora, no contexto em que a União

---

<sup>80</sup> As agências formadoras se caracterizam, na compreensão dos documentos nacionais e suas diretrizes, como oriunda do processo de diversificação das instituições de formação dos professores, em especial por meio da Resolução CNE/CP nº 1, de 30/09/1999 (regulamentada pelo Decreto Nº 32769, de 06/12/1999) que dispõe sobre os institutos superiores de educação, considerando os Art. 62 e 63 da LDB. Sobre esse processo e sua crítica, ver Brzezinski (2010).



passa a recentralizar a definição de políticas, aos estados e municípios recai a responsabilidade de execução das determinações estabelecidas no nível federal.

A recentralização da definição das políticas inclui, portanto, a desconcentração das tarefas na sua execução e a indução central. Nessa prática, não se efetivam processos decisórios compartilhados para o desenho dos formatos de colaboração, como sugerido por Abrucio (2005), mas se estabelecem, à revelia das opções dos entes federados, as fatias que lhe cabem na ação. São estratégias do eixo federal que desviam o caminho articulado e relacional das responsabilidades a serem distribuídas sob pactos, ao mesmo tempo em que se contrapõem ao esforço de considerar o poder das unidades federativas, que se manifesta diversamente distribuído entre os entes, como visto por Sano (2008).

No âmbito da formulação de políticas de formação, para acentuar a tarefa e a importância da atuação dos estados e municípios nessa atividade, o Ministério da Educação sinaliza as muitas ações que já vinham sendo desenvolvidas em âmbito municipal<sup>81</sup>. O texto dos Referenciais de Formação lembra que “[...] com o processo de municipalização, cada vez mais as prefeituras vem assumindo a responsabilidade pela etapa inicial da educação e, conseqüentemente, pela formação continuada desse segmento”. (BRASIL, 1999a, p. 135). Sob tal alegação, reconhece a tarefa municipal autônoma, mas não participativa, como sugere a noção de autonomia de Martins (2002a), na elaboração de políticas de formação continuada, e a descentralização dos sistemas municipais de ensino como elemento favorável pela proximidade e intervenção das comunidades sobre quem cuida das tarefas educativas locais. Nestes termos, bem ao modo da descentralização entre várias instâncias de governo, consoante e discutido por Lima e Mendes (2006) e Krawczyk (2008), o MEC define as responsabilidades das secretarias da educação estaduais e municipais com a formação:

*Elaborar, coordenar e desenvolver programas de formação continuada dos profissionais da rede, difundindo propostas bem sucedidas no interior das escolas, planejando e organizando eventos e publicações que propiciem intercâmbios de informações e experiências. (BRASIL, 1999a, p. 135). (Grifou-se).*

A transferência para as secretarias estaduais e municipais da tarefa de desenvolver a formação continuada dos professores se caracteriza, como pensa Mello (1996), num exercício de transferência de encargos e tarefas entre unidades administrativas ou políticas subnacionais, em sua maioria não com tendências democratizantes, mas por processos de

---

<sup>81</sup> Gatti (2008) e Santos (2011) atestam que a legislação, desde meados de 1990, em especial a regulamentação da política de fundos, como a exemplo do FUNDEF (1997), e as pressões institucionais, serviram como elementos estimuladores para que secretarias estaduais e municipais promovessem um significativo incremento nas chamadas ações de educação continuada de professores.

modernização gerencial. Nesta indicação, não se visualiza a noção cooperativa já fixada na legislação para o regime de colaboração, que poderia se estender às ações de formação continuada dos professores nas diversas áreas. O modo de descentralização das políticas aqui visualizado não incorpora a noção compartilhada e defendida neste estudo.

Com essa proposição, o documento “Referenciais de Formação dos Professores” (BRASIL, 1999a) traz orientações a estes órgãos subnacionais no sentido de operacionalizar esse ônus. Estas regras se delineiam em algumas ideias básicas, entre elas: 1) as ações de formação continuada devem ser planejadas integradas a um plano maior no qual se cobrem melhorias nas condições de trabalho, carreira e salários dos professores; 2) o favorecimento da cultura de desenvolvimento profissional permanente por meio de ações que visem à atualização, ao aprofundamento e ao intercâmbio de experiências; 3) a constituição de um sistema de formação para superar a desarticulação e a pulverização das ações, em especial por meio de parcerias com as esferas administrativas envolvidas e as agências formadoras; 4) a criação de um setor ou departamento técnico responsável por elaborar, coordenar e implementar permanentemente programas de formação continuada na rede e com estreita relação com as escolas; 5) a criação da função de professor-formador destinado a exercer essa função na rede e com gratificação para isso; 6) a avaliação de iniciativas de formação inicial e continuada já desenvolvidas por outras gestões com vistas a proceder a correções e superar a prática de descontinuidade; e, por fim, 7) a instituição de centros de formação e garantam publicações que possibilitem a troca de experiências e a comunicação dos professores.

As orientações do documento são indicativas de um conflito de perspectivas, tanto na ideia de formação continuada que ora aparece se projetando no sentido defendido pela ANFOPE, como ação articulada a um plano maior de valorização dos professores, ora na defesa de um desenvolvimento profissional moldado à formação das competências, firmado nas diretrizes dos organismos internacionais de atualização e intercâmbios de experiências, como defendido pelo BM. Defende, por um lado, a criação de um sistema nacional de formação que supõe ação cooperativa entre os entes federados desde a formulação das políticas, ao mesmo tempo em que indica a utilização de agências formadoras, de estruturas administrativas e técnicas para tarefas de execução numa referência aos processos de descentralização da execução das políticas. Ainda que, segundo o Ministério da Educação, o sucesso desse conjunto de diretrizes para a atuação dos entes federados subnacionais, somente pode se dar se forem realizados num “[...] contexto de uma cultura de participação na definição de políticas públicas de formação e de corresponsabilidade por sua implementação, condições para uma gestão democrática” (BRASIL, 1999a, p. 137), os dispositivos

operacionais apontam para outra direção, a que mantêm a definição centralizada e a corresponsabilidade na implementação desconcentrada, para usar o conceito de Lobo (1990).

A associação entre participação nos processos decisórios e responsabilização na implementação de políticas, defendida no documento ministerial, lembra o perigoso jogo de sinonimização entre democratização e descentralização requerido nas práticas descentralizadoras efetivadas sob a lógica neoliberal, como bem acentua Nogueira (2005). Esse é um posicionamento que também é discutido por Arretche (1996), que critica as tentativas feitas para defender o argumento de que as formas mais descentralizadas seriam, por natureza, mais democráticas. O esforço do eixo federal em criar o ambiente democrático pela via da descentralização da execução das políticas não abre espaço para a natureza mais democrática do processo.

No âmbito do tema do magistério da Educação Básica do PNE (2001-2010) - Lei nº 10.172/2001, a política de formação continuada insere-se como “[...] *política global de magistério* que implica, simultaneamente, a formação profissional inicial; as condições de trabalho, salário e carreira e *a formação continuada*”. (BRUNO, MELO e MEDEIROS, 2008, p. 155) (Grifou-se). O entendimento da política de formação continuada se apresenta no Plano como perspectivas de crescimento profissional e de continuidade de seu processo de formação. Sinaliza para a superação da marca histórica de formação continuada assumida na legislação em meados dos anos 1990, como atividade compensatória dos frágeis processos de formação inicial no Brasil. Revela, igualmente, a incorporação de diretrizes defendidas pelos movimentos dos educadores nesse processo, ainda que meio de práticas de negação dessa intervenção.

O PNE é enfático ao dizer que “[...] a implementação de políticas públicas de formação inicial e continuada dos profissionais da educação é uma condição e um meio para o avanço científico e tecnológico em nossa sociedade e, portanto, para o desenvolvimento do País”. (BRUNO, MELO e MEDEIROS, 2008, p. 159). Nestes termos, considera a valorização do magistério como caminho para atingir esse fim, e aponta entre outros requisitos necessários para a efetivação de políticas nesse campo a criação de “[...] um sistema de educação continuada que permita ao professor um crescimento constante de seu domínio sobre a cultura letrada, dentro de uma visão crítica e da perspectiva de um novo humanismo” (Idem. Ibidem, p. 159). Conquanto a suposta direção de um novo entendimento, essa perspectiva não deixa de incorporar o discurso da atualização constante e da necessidade de renovação como exigência das mudanças ocorridas no século XX no mundo do trabalho, no

conhecimento e nas tecnologias (GATTI, 2008; NUNES, 2000; SANTOS, 2011). A ênfase imprimida à formação continuada no PNE nessa perspectiva é destacada na ideia de que

A formação continuada assume particular importância, em decorrência do avanço científico e tecnológico e de exigência de um nível de conhecimentos sempre mais amplos e profundos na sociedade moderna. Este Plano, portanto, deverá dar especial atenção à formação permanente (em serviço) dos profissionais da educação. (BRUNO, MELO e MEDEIROS, 2008, p. 160).

Com tais expectativas, a formação continuada no PNE está situada como estratégia de melhoria permanente da qualidade da educação, e nela se inclui a reflexão sobre a prática educacional e a busca de aperfeiçoamento técnico, ético e político dos professores. Para fins de operacionalização, a formação continuada se explicita no PNE por políticas específicas. O Plano defende a ideia de que esta modalidade

[...] deverá ser garantida pelas secretarias estaduais e municipais de educação, cuja atuação incluirá a *coordenação, o financiamento e a manutenção dos programas como ação permanente* e a busca de parceria com universidades e instituições de ensino superior”. (Idem, ibidem, p. 161) (Grifou-se).

Com os requisitos ora descritos, resta clara a natureza dos diversos modos de atuação dos entes federados via transferência de responsabilidades. O PNE deixa sensível a noção de que tais iniciativas devem ser essencialmente executadas pelas unidades subnacionais/locais, onde ocorrerão as tarefas gestoras, que, de fato, são coordenar, financiar e manter os programas como ação permanente. Nas entrelinhas, as tarefas de formulação e oferta ficam reservadas ao nível central da Federação, em especial ao Ministério da Educação, que a representa nesse plano. Não involuntariamente, as metas 12 e 13 do PNE no âmbito da formação dos profissionais de educação insistem em ampliar, com a colaboração da União, dos estados e dos municípios, os programas de formação em serviço, observando as diretrizes e os parâmetros curriculares, por meio de programas de educação a distância que possam ser utilizados também em cursos semipresenciais modulares, de forma a tornar possível o cumprimento do previsto. O desenho da perspectiva federalista, de compartilhamento, criação de pactos e descentralização para as unidades subnacionais das políticas de formação docente, deste modo, toma mais forma no texto do PNE, revelando seu conflituoso desenvolvimento e solidificação. Há um movimento contraditório nessa questão, que, por um lado, sugere um relacionamento colaborativo, pactuante desde a criação dos objetivos da política até sua avaliação, ao mesmo tempo em que requer manter a elaboração centralizada, deixando as unidades envolvidas sob o controle central, executando o que foi pensado por outro eixo.

No que se refere às políticas de formação continuada de alfabetizadores, a meta 22 do eixo da formação dos profissionais de educação no PNE, sinaliza para a área, exprimindo como preocupação a necessidade de

[...] garantir, já no primeiro ano de vigência do PNE, que *os sistemas estaduais e municipais de ensino mantenham programas de formação continuada de professores alfabetizadores*, contando com a parceria das instituições de ensino superior sediadas nas respectivas áreas geográficas. (Idem, *ibidem*, p. 164) (Grifouse).

A diretriz básica para a formação continuada dos alfabetizadores fica determinada como responsabilidade dos estados e dos municípios, a serem garantidas na forma de programas de formação permanente mantidos por estas unidades. Inclui-se no perfil das políticas, como requerido, que se permita seu desenvolvimento pela modalidade a distância e insiram-se como parceiros nessa empreitada as instituições de ensino superior adjacentes às unidades subnacionais, ensejando filiação ao sugerido pelo Banco Mundial para a formação continuada, como citado por Castro (2005). Nota-se, pelo exposto no texto do Plano, que a expressão “coordenar e financiar políticas”, como citado na meta 12, de modo algum parece incluir por parte dos entes subnacionais a participação na definição das ações nem a descrição das fontes financiadoras.

A ausência de maior definição do papel da União em garantir políticas de formação continuada de professores alfabetizadores, em especial no financiamento junto aos estados e municípios, aparece como remetida à necessidade de que estes elaborem seus planos de educação coerentes com o Plano Nacional e, por essa via, os entes subnacionais reforcem sua tarefa executora e financiadora das políticas citadas com recursos próprios definidos. O item sobre a avaliação e acompanhamento do PNE traz essa ideia, acentuando que

Os três documentos deverão compor um conjunto integrado e articulado. Integrado quanto aos objetivos, prioridades, diretrizes e metas aqui estabelecidas. E articulado nas ações, de sorte que, na soma dos esforços das três esferas, de todos os Estados e Municípios mais a União, chegue-se às metas aqui estabelecidas. (Idem, *ibidem*, p. 182).

Deste modo, os planos municipais de educação deveriam incorporar a meta 22 do PNE em seus planejamentos, estabelecendo metas para a formação continuada de alfabetizadores em nível municipal. Por essa indicação, fica explícita a necessidade de aferir as políticas internamente elaboradas para a área em estados e municípios. Com a evidência, porém, de que os entes subnacionais (estados e municípios) devam coordenar, financiar e manter as políticas de formação continuada, a soma dos esforços requerida para o alcance das

metas previstas nas políticas de formação continuada de alfabetizadores fica em risco, pela não clareza de como se insere a União nessa formação, conflitante que é a sua posição, ora centralizada, ora descentralizada. A ausência de maiores definições se afina com a conclusão que Dourado (2010, p. 684) acentua acerca do PNE:

O conjunto de diretrizes e metas retratam a carência de organicidade interna do Plano, na medida em que várias metas são reiteradas, por vezes superpostas, e, em outros casos, as metas não apresentam a devida articulação interna, especialmente no que se refere a concepções, financiamento e gestão.

Possivelmente a situação se relaciona ao que Lima, Marques e Brasil (2012) chamam de hipertrofia do papel da União e fragilidade dos demais entes federados, sobretudo dos municípios. Considerando o caráter de Estado federativo do Brasil, esta condição sugere que União, estados, Distrito Federal e municípios se envolvam como unidades que se encarregam das políticas em seus níveis e modalidades e com papéis esclarecidos naquilo que ultrapassa a esfera de cada ente, como a educação.

Considerando o movimento contraditório visto, o proposto nas metas para a formação continuada no PNE em relação ao conjunto das políticas previstas, se mostra privilegiando o protagonismo do Governo Federal na formulação, implementação e indução de políticas, programas e ações relacionados ao cumprimento das metas e requerendo análises que englobem a participação dos demais entes federados nessa tarefa (DOURADO, 2010). Isso se mostra necessário porque, como atesta Santos (2011, p. 02),

Desde os anos 90, o Ministério da Educação e Cultura (MEC), em parceria com os sistemas de ensino estaduais e municipais, vem implementando novos programas de formação continuada para os profissionais da educação básica, em especial para os professores dos anos iniciais do Ensino Fundamental. Coube ao MEC a elaboração e implementação de um conjunto de dispositivos legais, de caráter regulatório, com o objetivo de promover o desenvolvimento de uma agenda de formação continuada em nível federal, estadual e municipal.

Em tese, a responsabilidades dos sistemas de ensino estaduais e municipais na garantia de programas de aperfeiçoamento em serviço se diferenciam com o passar do tempo. O que nos dispositivos do Referencial de Formação de Professores (BRASIL, 1999a) se revela nas tarefas de elaborar, coordenar e desenvolver políticas de formação continuada de professores, nos indicativos do PNE indica tarefas de coordenação, financiamento e manutenção, extinguindo a tarefa formuladora antes sugerida. A alteração de ente formulador para ente coordenador e financiador da política destinada agora aos entes subnacionais parece encontrar suas bases na compreensão de que, sendo o PNE um referencial normativo e de

planejamento estabelecido pós-instalação da política de fundos concretizada no FUNDEF, e considerando que esta fonte de recursos previa inicialmente percentuais para a formação docente, sobretudo a continuada, destaca-se natural que se atribua aos municípios o cuidado de conferirem suporte financeiro a estas atividades.

Pelo visto, no estabelecimento de políticas de formação, é atribuído à União o papel de articuladora, ao lado dos estados e municípios, estes últimos considerados responsáveis pela organização dos seus respectivos sistemas de ensino. Tal posicionamento também é evidenciado na LDB, onde resta clara a diretriz de se estabelecer os caminhos da formação continuada de professores pela via do regime de colaboração, prática considerada complexa como defendem Costa (2008) e Araújo (2010a, 2010b), por ser uma atribuição ainda sem definições nítidas e de operacionalização lenta e, por vezes, escamoteada.

O exposto até o momento revela que a base legal e documental para a formação continuada que se elabora desde meados de 1990, especialmente a partir de 2001, com a efetivação do PNE, se dá sugerindo a clara constituição teórica e prática de colaboração federativa entre os entes na direção de formular e implementar um sistema nacional de formação continuada. Decorrente disso, defende-se a ideia de que há igualmente um novo federalismo em elaboração, que vai se delineando desde então, ante os embates e conflitos gerados entre a assunção da perspectiva reducionista da atuação da União, que se distancia do papel de coordenação federativa, e a municipalização das Políticas Educacionais.

A operacionalização das indicações da legislação, do planejamento educacional e dos referenciais propostos como caminhos possíveis, no entanto, pode ter incorporações específicas, na medida da ação de cada unidade governamental responsável pela política pública, tendo assim o sentido posto por Kugelmas e Sola (1999) de não generalização dos processos, de variadas respostas dos entes subnacionais por suas especificidades. Como bem assevera Sumiya (2005), no entanto, o espaço dos governos subnacionais pode ser potencializado se o Governo Central assumir papel coordenador e estabelecer estrutura para desempenhar tal ação.

No limite dessa discussão, cujos elementos de exame são as manifestações oriundas do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), principalmente o 2º mandato, e do governo Luiz Inácio Lula da Silva, sobretudo o 1º mandato (2003-2006), os tópicos que seguem traça análises verificando as incorporações dessas diretrizes nos dois períodos.

### 3.1.3 Operacionalização dos programas de formação continuada de professores: incorporação governamental e papel dos entes federados (1995-2002)

No campo da ação do Governo, as diretrizes descritas nos documentos oficiais e na legislação se evidenciam em práticas seguidas pelo próprio Ministério da Educação (MEC) em seus planos de ação e programas específicos. Demonstrando esta asserção tem-se como referência o Programa de Desenvolvimento Profissional Continuado – “Parâmetros em Ação” – (PCN’s em Ação) (1999) e o Programa de Formação de Alfabetizadores (PROFA) (2001) como ações explicitadoras da Política de Formação Continuada efetivamente elaborada e realizada pelo Ministério da Educação em meados dos anos 1990. O primeiro enfatiza a formação continuada dos professores de 1ª a 8ª séries/anos e o segundo é voltado para a formação continuada dos docentes alfabetizadores.

Tomando por base o documento “Brasil dos Professores<sup>82</sup>” (BRASIL, 2002), reconhecido pelo Ministério da Educação como “[...] uma síntese, de natureza artística e documental, da política de formação continuada de professores, elaborada e desenvolvida pelo Ministério” (BRASIL, 2002, p. 11), os dois programas se manifestam como produto da ação definidora do MEC e como política de implementação dos Parâmetros Curriculares Nacionais. Nessa tarefa, municípios e estados são reconhecidos como espaços de implementação e parceiros da execução, entre outros sujeitos. O que diz o material instrucional do PCN’s em Ação é revelador dessa preocupação:

Ao longo do período de 1995 a 1998, a Secretaria de Educação Fundamental do MEC elaborou os Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental e também os Referenciais para Educação Indígena, Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos e Formação de Professores. Uma ampla discussão nacional foi desencadeada em torno desses documentos, cuja função principal é apoiar os sistemas de ensino no desenvolvimento de propostas pedagógicas de qualidade, na perspectiva de uma educação para a cidadania. Essa meta exige *impulsionar o desenvolvimento profissional dos professores no âmbito das secretarias estaduais e municipais de educação*. Com essa finalidade, *a SEF/MEC estará implementando um programa que envolverá um conjunto de ações voltadas para diferentes segmentos da comunidade educacional* (professores, equipes técnicas, diretores de escola e/ou creches) e será desenvolvido em parceria com as secretarias estaduais e municipais, escolas de formação de professores em nível médio e superior e Organizações Não-Governamentais – ONGs. (BRASIL, 1999b, p. 07) (Grifou-se).

---

<sup>82</sup> Como este documento sistematizado pelo MEC registra a trajetória dessas políticas específicas por meio de relatos, depoimentos, extratos de memória e experiências das ações, fotos, poesias, entre outros instrumentos produzidos pelos diversos agentes envolvidos, toma-se sempre estes textos como expressão de análise do órgão oficial sobre tais políticas.



Conforme registrado no documento “Brasil dos Professores” (2002), o Ministério assumiu a preocupação de possibilitar a incorporação desses parâmetros nos municípios e nas escolas, dada a diversidade das municipalidades brasileiras e das necessidades docentes, o que daria à incorporação dos Parâmetros Curriculares Nacionais distintas formas em cada contexto, em especial por ser um Programa cuja adesão não era obrigatória. No que se refere aos modos de formulação e implementação dessas políticas, ficam explícitas no documento as referências aos processos centralizados de formulação e as práticas de transferências da execução presentes na distribuição das tarefas.

De acordo com extrato do documento há instantes citado, a ideia tinha por foco asseverar a autonomia das secretarias da educação, e, por essa razão, o MEC se propunha desenvolver uma ação que impulsionasse políticas e que fortalecesse as instâncias subnacionais, a fim de que se organizassem para essa ação. A política expressa nos dois programas era, segundo o documento, “[...] *uma política de indução de política*: uma ação para a formação, no interior dos próprios sistemas”. (BRASIL, 2002, p. 38) (Grifou-se). Nesse sentido, antes de qualquer política internamente elaborada, havia clara política externamente induzida pelo MEC. O PROFA, descendendo da aplicação do PCN’s em Ação, é entregue pelo MEC como produto para “[...] oferecer aos professores brasileiros o conhecimento didático de alfabetização que vem sendo construído nos últimos vinte anos” (BRASIL, 2001, p. 05), e, neste sentido, é dirigido aos níveis subnacionais e instituições de formação.

Como conteúdo tanto da formação inicial quanto da formação continuada dos professores brasileiros, o MEC assumiu a tarefa de oferecer às agências formadoras e aos sistemas públicos de ensino algumas condições técnicas fundamentais para a difusão desse conhecimento didático, por intermédio, inicialmente, do Programa Parâmetros em Ação e, *agora, do Programa de Formação de Professores Alfabetizadores*. A implementação, de fato, de iniciativas como essas depende de as secretarias de educação e outras agências formadoras criarem as demais condições para que se tornem viáveis (BRASIL, 2001, p. 5) (Grifou-se).

A incorporação das diretrizes nacionais para a área se mostra como sendo executada de forma complexa pelo Ministério. Na mesma proporção que elabora estas políticas e encaminha sua execução para os entes subnacionais, propondo-se assumir sua função coordenadora e indutora - o que difere das diretrizes dos Referenciais de Formação (BRASIL, 1999a), que propunham as práticas de elaboração, coordenação e financiamento nas secretarias estaduais e municipais – sugere que, com suporte das políticas centralmente formuladas, os municípios se posicionem como responsáveis pela criação de condições para a execução e como reelaboradores de políticas internas; ou seja, ao mesmo tempo em que

sugere participação na definição das políticas públicas de formação, contraditoriamente remete para as secretarias da educação estaduais e municipais apenas a promoção e organização da formação continuada. Isso ocorre pelo fato de que, neste plano, são realizadas as ações de acompanhamento sistemático, definição das diretrizes de trabalho, promoção de assessorias, eventos de atualização e programas de formação, como percebe Castro (2005). Até que ponto tal prática se efetiva como ação autônoma municipal na produção de iniciativas de formação continuada é questão em aberto a ser analisada, sobretudo porque nesse quadro o equilíbrio do compartilhamento de poder e da autonomia relativas dos entes federados fica comprometido. No tema da implementação e continuidade dos PCN's e também do PROFA, segundo Sumiya (2005, p. 88),

[...] o governo central tinha a expectativa de que os governos subnacionais desenvolvessem uma capacidade própria de gestão da política de formação continuada de professores, passando o MEC a desempenhar um papel de indutor e apoiador das políticas.

A análise de Sumiya (2005) acerca da atuação coordenativa federal e dos papéis assumidos pelos entes na implementação e execução do programa parte do que ela chama de desafio da esfera central em respeitar as autonomias dos sistemas municipais e estaduais e ao mesmo tempo pôr em ação a implementação de políticas em larga escala. Na compreensão da autora, a atuação do MEC nos PCN's em Ação ante a questão federativa, alcançou níveis de sucesso desejado por meio de estratégias que incluíram: 1) a confluência entre ações de focalização e de universalização do programa no país, priorizando e depois universalizando; 2) a parceria com entidades como UNDIME (União dos Dirigentes Municipais de Educação) e CONSED (Conselho Nacional de Secretários de Educação); 3) o desenho do programa que apresenta aspectos que induzem à cooperação tanto horizontal quanto vertical dos entes federados; 4) a instituição de novos espaços de discussão e cooperação como a Rede de Formadores; e 5) a flexibilidade e o estímulo ao protagonismo dos governos subnacionais, por meio da liberdade de adesão e de escolha local da modalidade de implementação e adaptação às necessidades municipais. Com essas informações, a autora atesta que

[...] a tentativa de se combinar as características da centralização, principalmente por meio de assistência técnica com os aspectos da descentralização, a maior proximidade com os professores e a flexibilidade da proposta em considerar as realidades locais estão presentes nos desenhos dos programas. O governo central contribuiu formulando programas que induzam a formulação de políticas locais de formação de professores, ao fornecer condições para o início do programa. Cabe aos estados e municípios dar a continuidade e incrementá-lo, na medida de suas respectivas possibilidades. (SUMIYA, 2005, p. 124).

É possível verificar, no entanto, que os sujeitos da gestão municipal e as instituições locais parecem ser os veículos prioritariamente da execução da ação, e que a centralização do Programa na União não se refere apenas à assistência técnica, sugerindo a urgência de avançar na normatização das responsabilidades compartilhadas entre os entes federados. Como praticada, a colaboração assume o modo de cooperação coercitiva, em que estes entes podem trabalhar juntos, mas não por opção, e sim por força os dispositivos constitucionais, como assinala Franzese (2010). Nestes moldes, o desenvolvimento de capacidades próprias para a gestão de políticas de formação, antes requerido pelo MEC, não se efetiva.

Dois excertos da análise da então Secretária de Educação Fundamental do MEC, Iara Glória Areias Prado, no documento “Brasil dos Professores” (2002), ilustram certa ausência de relações pactuantes e de normatização das responsabilidades no sentido da colaboração, e a separação entre espaços de elaboração e ambientes de operacionalização da política de formação continuada de professores em desenho, como se vê a seguir:

O programa de Desenvolvimento Profissional Continuado – ‘Parâmetros em Ação, bem como o Programa de Formação de Professores Alfabetizadores – PROFA, foram feitos por educadores dos mais variados cantos de nosso imenso Brasil, que se dedicaram, de corpo e alma, para que tudo pudesse acontecer. (BRASIL, 2002, p. 09).

[...] houve quem não acreditasse que o Ministério da Educação iria chegar aos municípios mais distantes e pequenos. Mas chegamos. Chegamos para uma parceria de fato, para assumirmos juntos a tarefa de implementar uma cultura de desenvolvimento profissional permanente no interior dos nossos sistemas de ensino, mesmo nas realidades mais adversas (Idem, ibidem, p. 09.) (Grifou-se).

A feitura da política de formação continuada (no sentido mesmo de “fazer acontecer”), a aproximação do MEC aos municípios por meio da execução e a implementação local da chamada “cultura de desenvolvimento profissional permanente” almejada na essência da elaboração desses dois programas - estratégias mascaradas na expressão “assumirmos juntos” - enfatizam os processos de oferta, implementação e coordenação da política na esfera central e mantêm os entes subnacionais na posição receptiva, essencialmente envolvidos, “de corpo e alma”, para a efetivação a contento dos programas como ações próprias em seus sistemas de ensino, como atestado pela coordenação no Ministério. Neste desenho, ao contrário do que defende Sumiya (2005), não se expressa bem o perfil descentralizador, sobretudo porque a flexibilidade de adaptação e a proximidade dos usuários são itens próprios de perfis desconcentradores.

O documento “Brasil dos Professores” (BRASIL, 2002) revela ainda que para a implementação dos Parâmetros em Ação (no qual se incluem módulos de formação

continuada dos alfabetizadores) e do PROFA<sup>83</sup>, foi criada uma estrutura marcada pela ideia de descentralização. Neste sentido, além da Coordenação Geral, montou-se a Rede Nacional de Formadores - RNF, com representantes locais em cada estado que tivesse aderido ao Programa. No caso do PROFA, conforme Rabelo (2010), essa mesma estrutura se manteve, incluindo, na experiência do Estado do Ceará, coordenadores regionais e municipais do Programa. Dessa forma, para os coordenadores nacionais, existia um movimento de ir e vir, da Coordenação Geral para a Rede e para os Sistemas de Ensino e vice-versa (ver Anexo F). Para estes, o mérito da Política foi ter estabelecido uma articulação de verdade entre as instâncias envolvidas. Descrevendo a tarefa da RNF nas relações entre os entes federados para a efetivação dos Programas, o documento assinala:

A Rede Nacional de Formadores – RNF – é constituída por um grupo de profissionais com experiência na formação de professores, identificados e contratados pelo MEC. Ela é formada por uma equipe em cada estado brasileiro para ser “o braço” do Programa “Parâmetros em Ação”, abrangendo atualmente todas as regiões do País. A estrutura da Rede tem sido considerada uma *estratégia moderna em termo de efetivação de políticas públicas em larga escala e em âmbito nacional*. Porque a Rede faz a articulação institucional e, principalmente, a assessoria pedagógica sistemática ao desenvolvimento do Programa lá na ponta. *O que a Rede leva para as Secretarias da Educação é a discussão pedagógica mais atualizada, seja em termos de propostas em sala de aula, seja em termos de formação continuada de professores.* (BRASIL, 2002, p. 69) (Grifou-se).

Numa leitura do eixo de implementação da política, o documento descreve essa articulação por meio de canais de comunicação que vão tecendo a RNF desde os professores dos grupos de estudos nos municípios até os coordenadores, os dirigentes locais, os formadores do MEC, a Coordenação Pedagógica Nacional e os dirigentes em Brasília. A Rede de Formadores, então, leva as orientações dos programas do eixo central para seu lugar de execução. O efetivamente realizado nesse movimento é descrito no documento “Brasil dos Professores” (2002) em exame, apontando impactos institucionais e impactos pedagógicos, que possibilitaram alterar as funções das secretarias e a natureza da formação continuada de professores<sup>84</sup>.

No entendimento da Coordenação Nacional dos Programas, teria ocorrido sensibilização e abertura dentro das secretarias da educação, equipe técnicas e dirigentes municipais/estaduais para o novo entendimento de formação permanente, uma mudança na

---

<sup>83</sup> Os estudos de vários pesquisadores sobre o Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (PROFA) são unânimes em atestar que este programa específico teve sua formulação originada das atividades desenvolvidas nos módulos do Parâmetros em Ação – Alfabetização.

<sup>84</sup> Para análise sobre as formas de elaboração e implementação dos PCN’s em Ação pelo Governo Federal ver o estudo de Sumiya (2005).

cultura profissional local, interferindo estruturalmente e não superficialmente no sistema educacional. Nessa perspectiva, a Coordenação Geral dos “Parâmetros em Ação” conclui que o Programa servirá de referencial para que sistemas educacionais municipais e estaduais se organizem, a fim de garantir que, mesmo considerando as diversidades da realidade brasileira, possa cumprir seu papel na educação (BRASIL, 2002).

Aqui se revela que, para o eixo central, há papéis estabelecidos, ainda que não se tenha claro que papéis são efetivamente exercidos. E, de fato, no que se refere aos processos de formação continuada, ainda que considerado as orientações previstas no PNE e em outros dispositivos legais recentes que os municípios devem cuidar dessa área, particularmente com o Ensino Fundamental municipalizado, não se tem claro, nem o papel municipal nessa tarefa, tampouco a atuação dos demais entes federados e as regras de cooperação para isso. Ante esse vácuo, o rumo que tomou o descrito nas leis e nas diretrizes para a formação continuada e o caminho das políticas efetivadas pelo MEC nos anos 1995-2002, mostra variados modos incorporações, sendo muito mais uma “forma de colaboração” do que efetivo regime de colaboração, como assinala Araújo (2010b).

O primeiro acentua-se na assumida função do MEC, como representante da esfera federal, na elaboração e implementação, em larga escala, de políticas centralmente produzidas. Nesse exercício, incorpora o papel indutor e coordenador por meio de estratégias centralizadas como a RNF que, se intitulando “descentralizada”, parece muito mais ser “um braço” (cumprindo tarefas meramente operacionais, executando) e não fazendo parte do sistema de implementação que exerça funções mais formuladoras. Nesse entendimento, a cessão do papel formulador aos entes subnacionais, normativa e documentalmente aferida, se esvai e se firma na tarefa executora. As relações intergovernamentais assim estabelecidas evidenciam estruturas recentralizadas, na medida em que distribuem apenas a execução, simulando o viés devolutivo da política, como se ocorresse a transferência ao nível intergovernamental do poder decisório, tanto sem sua dimensão financeira, quanto administrativa e programática (MELLO, 1996).

O segundo, na complexa tarefa dos entes subnacionais, das secretarias estaduais e municipais da educação, enfaticamente exigidas tanto nas diretrizes quanto na estrutura de implementação dessas políticas como sujeitos responsáveis pela coordenação, financiamento e manutenção das políticas de formação continuada. No plano estadual, malgrado a necessidade de análise da atuação dos governos estaduais nos programas citados, a tarefa sinaliza certa obscuridade, ensejando uma função muito mais *meso*, intermediando as tarefas centrais e municipais no espaço da Rede. No plano municipal, lugar de execução onde, de

fato, o MEC pretendia chegar, a política teve os sujeitos da gestão empenhados, segundo o MEC, dando “tudo de suas competências”, para que esta pudesse acontecer e instalasse a desejada “cultura de formação continuada permanente”, o que sinalizaria êxito dos objetivos formulados centralmente. A tarefa elaboradora a ser dada aos municípios insere-se como momento posterior a tal êxito. Nesses dois planos, na perspectiva do ente coordenador, a autonomia das secretarias estaduais e municipais na elaboração de políticas de continuidade seria a conquista primordial, compreendida como “política indutora de políticas”. No conjunto dessa engenharia, aparece a tarefa municipal que, ao contrário de compor de forma colaborativa um sistema nacional de formação, é forçada a reordenar o sistema educacional municipal, com mudanças administrativas, pedagógicas, organizacionais e estruturais para adequar-se aos programas induzidos.

A consecução de tais propósitos e a aferição dessa meta estabelecida no “apagar das luzes” do Governo Fernando Henrique deixam obscuro que papel foi, efetivamente, incorporado pelos municípios ao finalizarem a coordenação federal e conseqüentemente os aportes financeiros, materiais e humanos do Ministério da Educação nesta gestão. O formato previsto, de política de governo e não de política de Estado, não se potencializa para a continuidade pelos entes federados na mudança de grupos de comando no eixo federal, particularmente porque essa prática descentralizadora da tarefa de execução não traz o compartilhamento dos processos decisórios entre os agentes envolvidos, como sugere Romão (2010), como caminho mais saudável para a descentralização. Também não garante a exigência proposta por Araújo (2010a) e Lobo (1990) de, no quadro das relações intergovernamentais e da descentralização, pôr em curso a distribuição de poder, autoridade e recursos para que a ação dos entes subnacionais se efetive localmente como papel assumido. Assim, finalizam-se todos os aportes quando se terminam os governos.

A própria ideia de instalar nos municípios a cultura de formação continuada perseguida pela União, ainda que supondo ceder a este ente a autonomia de, com base na política centralmente elaborada, reeditar ou criar políticas internamente geradas, nega a possibilidade da criação de um sistema nacional de formação continuada, onde os papéis devem vir articulados, sob práticas de cooperação. No sistema desejado, o Município não recebe, implementa e reedita a política antes pensada e oferecida pelo Governo Central, mas se inclui como integrante da constituição dessa política e de seus objetivos em conjunto com os demais entes federados, em estreita relação de colaboração, define a atuação de cada unidade, desenha a sua operacionalização e compartilha em sua circunscrição do alcance dos

objetivos almejados. Supostamente, esse é o desenho que se busca da recriação permanente do federalismo cooperativo para as políticas educacionais.

Ante essa conclusão, a análise das práticas na gestão seguinte, referente ao primeiro mandato de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006), se evidencia como importante no sentido de examinar os propósitos de estabelecer exercícios de continuidade, ou não, das políticas anteriores na área de formação continuada de professores e de alfabetizadores.

#### 3.1.4 Operacionalização dos programas de formação continuada de professores: incorporação governamental e papel dos entes federados (2003-2006)

É oportuno considerar o fato de que o ano de 2003 se manifesta como fase transitória e de readequações na Política Nacional de Educação com a entrada do Governo Lula que, mesmo com a expectativa de estabelecer uma política educacional sobre novas bases, realizou essa instalação com suporte em estruturas solidificadas, como leis, programas e projetos criados no governo anterior. Ilustrativo dessa afirmação é o que fica explícito por meio do Relatório de Gestão de 2003 da então Secretaria de Educação Infantil e Ensino Fundamental (SEIF), hoje Secretaria da Educação Básica no MEC<sup>85</sup>:

[...] os pressupostos que nortearam a ação da SEIF no primeiro ano do Governo Lula foram: o Programa de Governo da coligação Lula Presidente, o Alinhamento Estratégico do MEC, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e o Plano Nacional de Educação. (BRASIL, 2004a, p. 08).

Na ação em formulação, onde se instrumentalizam e se interligam programas de governos (como o citado Alinhamento Estratégico do MEC<sup>86</sup>), leis e instrumentos de planejamento educacional supragovernamentais, a política de formação continuada é um elemento também em redefinição. Observa-se que, neste momento, além das diretrizes até então fixadas desde o governo anterior, figura a criação de outros instrumentos que se diferenciam dos demais. É na perspectiva da criação desses instrumentos no novo Governo Federal que se concorda com Azevedo (2011, p. 282), sobre a existência de “[...] tentativas de

<sup>85</sup> Os relatórios da SEIF são aqui utilizados como instrumentos que trazem possibilidades de visualização das ações formuladas e efetivadas à época, considerando ser este órgão reconhecido como condutor dos rumos das políticas nessa área e, portanto, oportunos para o exame.

<sup>86</sup> O documento “Alinhamento Estratégico do MEC”, conforme explicitado em sua apresentação, “tem como objetivo servir de bússola, para a ação de todas as secretarias e entidades integrantes do MEC em 2003, e de instrumento de avaliação de sua ação, no início de 2004. Busca, dentro dos limites do Orçamento 2003 e do PRA 2000-2003, elaborados pelo governo anterior, iniciar o desenho da cara da educação no governo Lula como estratégia de mudança”. (BRASIL, 2003c, p. 05).

recomposição da ossatura material do Estado que vinha sendo decomposta, segundo as orientações neoliberais”, predominante nos últimos dois governos. O principal é o plano do governo em instalação para a educação, intitulado Programa “Toda Criança Aprendendo<sup>87</sup>”. (BRASIL, 2003b).

Mobilizada pela “missão constitucional do MEC”, a saber, a formulação de políticas educacionais e a coordenação nacional de ações voltadas para a melhoria do sistema educacional e para a oferta de apoio técnico e financeiro às unidades da Federação, a SEIF advoga na nova gestão, como imperiosa necessidade, a interlocução, diálogo e negociação com estados, Distrito Federal e municípios, bem assim com os diversos setores da sociedade civil. Fica perceptível nessa atitude a compreensão de que o governo em elaboração entendia a necessidade de configurar com maior clareza o reconhecimento dos entes federados no desenvolvimento da educação nacional e, ao lado disso, a participação da sociedade civil. A valorização e novos veículos de negociação sugerem, por tal pretexto, a preparação para a reorganização das relações intergovernamentais verticais e horizontais necessárias para o novo período com base em práticas democráticas participacionistas e colaborativas. Nesse sentido, pode-se dizer com Azevedo (2011) que se abriram as possibilidades de que as relações intergovernamentais pudessem perder seu caráter historicamente hierarquizado e fossem permitidas novas ligações que respeitassem, por meio da prática colaborativa, os campos de ação de cada ente federado em suas competências.

Nesta direção, toma como primeira medida a instituição do “Comitê Permanente de Políticas da Secretaria de Educação Infantil e Fundamental”, constituído com a participação de várias entidades nacionais de educação<sup>88</sup>. Pelo exposto nos documentos, o Comitê exerceu significativa influência nas políticas do governo iniciante, em especial na “Política Nacional de Valorização de Formação de Professores”, que se definia como uma das linhas de ação prioritárias do Programa “Toda Criança Aprendendo”<sup>89</sup>, publicado em 05 de junho de 2003.

---

<sup>87</sup> O Programa foi lançado pelo então ministro da Educação, Cristovam Buarque, como a expressão da Política Educacional daquela gestão, sendo republicado na SEIF/MEC pela RBEP (Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos) em 2003.

<sup>88</sup> Conforme documentos, o Comitê foi integrado, entre outros, por delegados do Conselho Nacional de Educação - CNE, Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação - CONSED, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE, Fórum de Pró-Reitores de Graduação das Universidades Brasileiras - FORGRAD, e de Secretarias e órgãos do MEC, além do Fórum de Diretores das Faculdades e Centros de Educação das Universidades Públicas - FORUMDIR e outras entidades da área educacional (BRASIL, 2004a; BRASIL, 2003b).

<sup>89</sup> As demais linhas eram a) Ampliação do atendimento escolar, incluindo as crianças de seis anos no ensino fundamental; b) Apoio à construção de Sistemas Estaduais de Avaliação da Educação Básica, e, c) Instituição de programas de apoio ao letramento (BRASIL, 2003b).



O documento do Programa é reconhecido como “[...] a síntese do objetivo do Ministério da Educação de inaugurar, por meio de um *pacto nacional que reúna o conjunto de entes da Federação*, uma década de elevação acelerada da qualidade do ensino”. (BRASIL, 2003b, p. 197) (Grifou-se). A noção de pacto se mostra no conjunto das ações como se remetendo a reafirmação e novo desenho do pacto federativo. Nos termos defendidos pelo documento

As políticas a seguir delineadas propõem uma *ação coordenada do Ministério e das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação*, tendo em vista: 1) a implantação de uma política nacional de valorização e formação de professores, a começar, em 2003, com o incentivo à formação continuada dos professores dos ciclos ou séries iniciais do ensino fundamental [...]. (BRASIL, 2003b, p. 197) (Grifou-se).

É importante notar essa questão, que pode passar ao largo das mudanças, a saber, a alusão a uma “ação coordenada”, a proposição de criação de uma “política nacional”, a defesa da “valorização e formação do magistério”, e particularmente, o “incentivo à formação continuada” com foco nos “professores dos ciclos ou séries iniciais do Ensino Fundamental”. Em outros termos, parece apontar para linhas de ação, a partir de 2003, que considerem a coordenação federativa e a colaboração entre os entes federados, pensando a formulação e implementação de uma política de Estado voltada para a valorização e formação dos professores nos moldes de um sistema nacional e priorizando nessa atuação dos governos articulados a oferta de formação continuada para os professores, sobretudo os alfabetizadores, aqueles que atuam acentuadamente com o processo de alfabetização nos anos/séries iniciais. Por essa razão, é oportuno citar, pelo menos teoricamente, a emergência de uma proposta de ação nacional articulada em favor da formação dessa categoria de docentes no âmbito dos processos amplos de formulação de políticas para a valorização e formação dos professores.

No conjunto da Política Nacional de Valorização e de Formação de Professores, redesenhada no início de 2003, tomam formato o Sistema Nacional de Formação Continuada e a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica (REDE) que se explicitam com detalhes no exame de alguns documentos básicos publicados pelo Ministério da Educação que informam a Política de Formação Continuada na gestão em análise. Incluem-se neste *corpus* de instrumentos governamentais os Documentos: “Orientações gerais – Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica (Objetivos, Diretrizes, Funcionamento)” (BRASIL, 2005a); “Orientações Gerais/Catálogo 2006 – Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica/Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação” (BRASIL, 2006a); “Edital 01/2003 – SEIF/MEC” (BRASIL, 2003a), entre outros.

Os dois primeiros documentos se complementam, uma vez que “Orientações Gerais/Catálogo 2006 – Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica/Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação” (BRASIL, 2006a) se revela como um texto revisado e ampliado em relação ao primeiro. Em suma, tratam “[...] das diretrizes, ações e processos de implementação da política de formação continuada que vem sendo desenvolvida pelo MEC/SEB desde 2003”. (BRASIL, 2005a, p. 9; 2006a, p. 9). A política em desenvolvimento desde o período se expressa na chamada “Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica”, instalada em julho de 2004, com o objetivo de dar “[...] resposta à necessidade de articular a pesquisa, a produção acadêmica à formação dos educadores, processo que não se completa por ocasião do término de seus estudos em cursos superiores”. (BRASIL, 2006a, p.3). Fato ilustrativo dessa afirmação encontra-se na apresentação dos dois textos:

O Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC), Departamento de Políticas de Educação Infantil e Ensino Fundamental (DPE) e Coordenação Geral de Política de Formação (COPFOR), apresenta este documento para tornar pública a Rede Nacional de Formação Continuada aos sistemas estaduais e municipais de ensino, às universidades, aos professores e a todos os envolvidos no processo de formação de profissionais da educação no País. (BRASIL, 2005a, p. 5; 2006a, p. 1).

A operacionalização da política pelo MEC se mostra saindo dos centros de definição e produção das políticas para os espaços de efetivação, revelando a intenção do Ministério em cumprir seu papel de indutor de políticas em conformidade com o que se espera de um sistema federativo como o brasileiro, e, dessa forma, propõe aos sistemas de ensino a adesão a essa formação (BRASIL, 2006a). Os dispositivos da indução dessas políticas, compreendidos nesse estudo como de natureza centralizadora e desconcentradora, não se coadunam com os elementos basilares da autonomia dos entes federados, nem na perspectiva relacional e articulada, tampouco na perspectiva autogestionária, como é mostrado em Estrada (2005) e Martins (2002a), porque insere no suposto pacto colaborativo para a execução da política um teor coercitivo, visto que, recorrendo aos marcos legais regulatórios dessa relação, imputam aos entes subnacionais sua “obrigação” em aderir aos programas centralmente formulados, sob pena de estarem contribuindo para desfigurar o princípio federativo.

Com essa feição de coordenação federativa, o MEC não coloca as relações entre estes entes como práticas colaborativas, dado que a feição coordenadora, que a princípio inclui coordenar um projeto coletivo e democrático, se revela como um ato de conduzir o projeto centralmente elaborado, ofertado de forma “consensual” aos municípios e estados

como ideal às suas demandas, sem a necessária atuação destes nas práticas de definição e comprometimento com tais políticas. Efetiva-se, portanto, uma prática de coordenação federativa caracterizada pela complexa relação verticalizada entre os entes federados. É um formato de coordenação federativa, onde, no dizer de Araújo (2010a), o Governo Federal posiciona-se de modo defensivo, livrando-se de encargos pela extinção de sua intervenção, ou instalando a descentralização, e assumindo a atitude de fiscalizador.

A coordenação e a colaboração que se almeja conquistar nas relações intergovernamentais ensejam a natureza aberta e democrática da formulação de políticas em espaços coletivos institucionalizados, como fóruns de pactuação, e requerem a coordenação federal ante as diversas condições econômicas e da gestão das unidades subnacionais, na tarefa de estabelecer conjuntamente responsabilidades pela incorporação autônoma e compromissada dos entes federados com as políticas nacionalmente referenciadas.

Na intenção das políticas elaboradas pelo MEC, resta evidente que a “Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica” (REDE) tem a finalidade de contribuir com a qualidade do ensino e a melhoria da aprendizagem e, nesse sentido, deve promover ampla articulação de agentes em que se incluam os órgãos gestores, os sistemas de ensino (municipais e estaduais) e as instituições de formação, com ênfase nas universidades públicas. Essa referência à tarefa indutora do MEC e os papéis dos entes federados na política de formação continuada se manifestam no documento, quando este cita que,

Desde o início desse processo, o Ministério da Educação vem assumindo o papel de coordenador e indutor na formulação e institucionalização de uma política nacional de formação continuada, que busque articular os diferentes níveis e sistemas, assumindo, assim, suas funções como *órgão de definição e coordenação de políticas*, em *estreita articulação e colaboração* com os sistemas de ensino. (BRASIL, 2005a, 2006a, p. 9). (Grifou-se).

A estreita colaboração não aparece no documento tão nítida quanto a assunção, pelo Ministério, de seu papel definidor, indutor e coordenador. Definitivamente, quando se fala de colaboração e de articulação entre as esferas governamentais na implementação de políticas, as práticas efetivas ficam obscurecidas e sem concretude, salvo as situações em que, como visto em Arretche (2004) e Costa (2010), o perfil da política e das relações historicamente estabelecidas determine mais claramente essa colaboração.

Daí se dizer que tratar da ideia de colaboração nessa política difere, em parte, do tratamento dado à execução dos programas da fase anterior, porque recobra, ainda que minimamente, a normativa constitucional da colaboração e o perfil federativo, questões não consideradas com ênfase nos documentos da implementação das políticas na gestão FHC.

Neste, na verdade, a ideia de compartilhamento das políticas seguia muito mais a noção de encaminhar tarefas do que consensualmente definir formas colaborativas para a ação conjunta e o alcance dos objetivos formulados. Também é interessante notar que a formatação da REDE pensa a presença das universidades como instituições formadoras e seu papel na formação docente, situação que se destaca em relação ao que se trazia na concepção dos PCN's em Ação e no PROFA quando previam a participação de “agências formadoras”, cujo significado é relacionado às instituições formadoras, não necessariamente universitárias, nem públicas.

A expressão “menos centralizada” da condução das políticas de formação continuada de professores é vista no documento da REDE quando assinala que as definições da política de formação continuada desde 2003 vinham sendo objeto de trabalhos coletivos que envolveram o diálogo entre o Ministério, as universidades, as entidades e associações da área, as secretarias estaduais e municipais de educação e os Centros de Pesquisa integrantes da REDE. Em contraposição, importa acentuar a natureza originalmente centralizada das primeiras versões da política em formulação, elaboradas por meio do trabalho de uma equipe técnica e consultores do MEC/SEB, com base em vários instrumentos, como o Edital 01/2003 – SEIF – MEC (BRASIL, 2003a) que estabelecia a constituição dos “Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação” (a ser tratado mais à frente), os documentos oficiais da época, as indicações do Comitê de Política da Educação Básica, as pesquisas na área, bem como as reflexões e experiências baseadas no trabalho que vinha sendo feito até então. (BRASIL, 2005a; 2006a).

No seu formato, o documento da REDE situa brevemente a formação inicial dos professores no Brasil e seus parâmetros, desde seus remanescentes nos anos 1980, as influências das alterações da Constituição de 1988, das prerrogativas elencadas na LDB, das adequações da política educacional às exigências da reforma do Estado e as referências da pedagogia das competências e de empregabilidade. Neste conjunto, se inclui o cenário das mudanças da organização acadêmica do sistema de Ensino Superior, da criação de instâncias de formação de professores à época, os ISE's (institutos superiores de educação) - Resolução 01/99 do CNE (Conselho Nacional de Educação)<sup>90</sup>. O documento atesta as dificuldades e desafios para a formação continuada desde esse panorama e afere a necessidade de se constituir políticas de formação de professores que garantam a articulação entre formação inicial, continuada e profissionalização, como desenhada nos moldes da ANFOPE (1998), e

---

<sup>90</sup> Uma boa demonstração das fortes mudanças nos dispositivos legais e institucionais em relação à formação dos professores nos anos 1990 pode ser visto em Masson (2009), sobretudo no capítulo 03.

na perspectiva da política global do magistério como defendida por Freitas (2002). Para essa tarefa, sugere

[...] ampla articulação entre os agentes envolvidos (Ministério da Educação, Conselhos de Educação, Universidades, Secretarias de Educação, Escolas etc.), no sentido de efetivar um sistema nacional de formação que possa colaborar efetivamente na melhoria da aprendizagem, de modo a redimensionar os indicadores atuais de desempenho. (BRASIL, 2005a; 2006a, p. 14).

Ao contrário da perspectiva assumida pelo Governo Federal no período de 1995 a 2002, na qual as políticas de formação continuada estiveram focalizadas nas séries iniciais do Ensino Fundamental, por meio da elaboração centralizada de diretrizes, parâmetros e referenciais, configuradas posteriormente nos programas como o “Parâmetros em Ação” (PCN’s em Ação) e o Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (PROFA), a partir de 2003, o MEC se atribui o papel de, “[...] em regime de colaboração com as secretarias de Estados e Municípios, estabelecer uma política nacional de formação continuada”. (BRASIL, 2005a; 2006a, p. 17). O projeto do governo 2003-2006 se propõe à criação de uma política de formação continuada que possibilite mais simetria entre municípios por meio da prática colaborativa, como defendido por Abrucio (2005).

As bases legais fundamentais dessa política são, reconhecidamente, as mesmas, oriundas das alterações feitas desde a aprovação da LDB, mas se centram em especial na compreensão de política de formação de professores incorporada no Plano Nacional de Educação (PNE), que privilegia a presença e atuação do Ministério da Educação, dos entes subnacionais (municípios e estados, sobretudo) representados por suas secretarias de educação e novos agentes nessa tarefa, as universidades, em sua constituição e execução, revelando, como proposto por Abrucio (2005), maior coordenação intergovernamental por meio de mudanças nas arenas decisórias da formulação e execução de políticas.

Desse modo, verificam-se alterações importantes na engenharia da formulação e implementação das políticas, sinalizando avanços, mesmo que tímidos, porquanto o universo do federalismo cooperativo e das relações intergovernamentais, tanto verticais quanto horizontais, se manifesta no formato em tela. Mostram-se também evidentes a busca de uma concepção e uma prática de formação e valorização de professores, bem como de formação continuada docente, evidenciando contraposições à prática anterior, reconhecida no documento da REDE como ação que buscou adequar as políticas educacionais às exigências da reforma do Estado. Outro avanço que pode ser identificado nesse período, ainda que no nível do discurso, é a iniciativa da política de formação continuada voltada para os

professores e demais profissionais de educação. Destaca-se, ainda, como avanço, a integração da política de formação continuada de alfabetizadores ao conjunto mais amplo da política educacional, passando a se desenvolver não mais como um programa específico, focalizado e isolado. Na direção de uma proposta articulada e cooperativa, o MEC lembra, por meio do documento, que,

Tal política certamente deverá promover articulação efetiva entre o Ministério da Educação, as secretarias estaduais e municipais e as universidades, de modo a possibilitar, entre outros, maior interação entre estas instituições, tendo em vista redimensionar e dar maior organicidade à formação inicial e continuada do professor e demais profissionais da educação. (BRASIL, 2005a; 2006a, p. 17).

Confirma, por essa razão, a necessidade e proposição de um esforço integrado e colaborativo, objetivando institucionalizar a formação continuada de professores e demais profissionais da educação (BRASIL, 2005a; 2006a). Evidencia-se na proposição da política o reconhecimento da necessidade de estabelecer estratégias para possibilitar a tarefa de criar mecanismos de integração e de colaboração entre os entes governamentais e entre estes e outras instituições, promovendo, não só, relações verticais, mas também horizontais para a efetivação da política de formação continuada. O não desenho do regime de colaboração, entretanto, parece motivar, no formato da política de formação continuada, a criação de uma série de dispositivos particulares para superar essa ausência.

A política de formação continuada evidenciada no período de 2003 a 2006 aparece estruturada numa relação que articula a política da Secretaria da Educação Básica do MEC, na qual um dos eixos é a formação inicial e continuada dos profissionais da educação, a Rede Nacional de Formação Continuada e os sistemas públicos de ensino, estabelecendo articulações com as instituições de Ensino Superior. É essa a estrutura da SEB/MEC para garantir a qualificação dos professores para a qualidade social do ensino (BRASIL, 2005a, 2006a).

No contexto dessa política articulada, o MEC propõe a efetivação de um sistema nacional de formação continuada que dê seqüência à formação inicial que vem sendo realizada pelas instituições de ensino superior e pelas secretarias de educação. *A institucionalização da formação continuada, nas universidades e nos órgãos gestores da educação*, é parte substantiva da melhoria da qualidade da educação básica no país e, por conseqüência, da qualificação permanente do trabalho docente. (BRASIL, 2005a; 2006a, p. 21) (Grifou-se).

No caso descrito, a ação das universidades e dos órgãos gestores da educação nas esferas administrativas, em especial nos âmbitos estadual e municipal, insere-se como bases operacionais da política, ao lado da função coordenadora e de suporte técnico do MEC, todos

constituindo no ambiente federativo variados centros de poder, como assinalado em Sano (2008) e Abrucio (2001), o que implica variadas atuações na execução da política.

Na implementação da Rede de Formação Continuada, com sua presença e atuação, as universidades evidenciam-se como participantes por meio dos “Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação”, estabelecidos por meio do Edital nº 01/2003 – SEIF/MEC (BRASIL, 2003a), publicado em 12 de novembro de 2003 no Diário Oficial da União, no qual se tornou público o interesse do MEC em receber

[...] propostas de universidades brasileiras que possuam ou tenham interesse em constituir centros de formação continuada, desenvolvimento de tecnologia e prestação de serviços para as redes públicas de ensino, visando a integração da Rede Nacional de Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação (**Rede**), constituída no âmbito do Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores da Educação Básica. (BRASIL, 2003a, p. 1) (Grifos do autor)

A REDE (e a integrando os chamados Centros) compõe o que se instituiu através da Portaria Ministerial nº 1.043 de 09 de junho de 2003, o “Sistema Nacional de Formação Continuada e Certificação de Professores”, em que se tornavam peças fundamentais três elementos: 1) o Exame Nacional de Certificação de Professores, por meio do qual se promovem parâmetros de formação e mérito profissionais; 2) os programas de incentivo e apoio à formação continuada de professores, implementados em regime de colaboração com os entes federados; e 3) a Rede Nacional de Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação, constituída com o objetivo de desenvolver tecnologia educacional e ampliar a oferta de cursos e outros meios de formação de professores (BRASIL, 2003a). Por meio do Edital nº 01/2003 – SEIF/MEC, o Ministério descreve como centro:

[...] qualquer órgão ou unidade existente ou que venha a ser constituído no âmbito de uma universidade brasileira, independentemente de sua denominação e formato institucional (centro, núcleo, instituto, laboratório, grupo, etc.), desde que se dediquem ao desenvolvimento de programas de formação continuada de professores ou gestores e ao desenvolvimento tecnológico e prestação de serviços para as redes públicas de ensino. (BRASIL, 2003a, p. 2).

De acordo com este documento, a tarefa dos Centros se colocava na perspectiva de pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e prestação de serviços para as redes públicas de ensino. Na estrutura da Rede de Formação Continuada, os Centros se mostram como mantendo equipes que coordenam a elaboração de programas voltados para a formação continuada dos professores de Educação Básica em exercício nos sistemas estaduais e municipais de educação (BRASIL, 2006a).

No corpo do edital-convite, são explicitadas também as ações que os Centros deveriam realizar:

1. Desenvolvimento de programas e cursos de formação continuada de professores e gestores para as redes de educação infantil e fundamental, à distância e semipresenciais, incluindo a elaboração de material didático para a formação docente (livros, vídeos, softwares).
2. Desenvolvimento de projetos de formação de tutores para os programas e cursos de formação continuada.
3. Desenvolvimento de tecnologia educacional para o ensino fundamental e a gestão de redes e unidades de educação pública.
4. Associação a instituições de ensino superior e outras organizações para a oferta de programas de formação continuada e a implantação de novas tecnologias de ensino e gestão em unidades e redes de ensino. (BRASIL, 2003a, p. 3).

No Edital e demais documentos para a criação dos Centros e da REDE, incluíam-se como áreas prioritárias para a formulação de programas e cursos de formação continuada de professores as áreas de Alfabetização e Linguagem; Educação Matemática e Científica; Ensino de Ciências Humanas e Sociais; Artes e Educação Física; e Gestão e Avaliação da Educação. Desse modo, a Rede de Formação continuada, por meio de seus Centros de produção e oferta de oportunidades aos sistemas de ensino municipais e estaduais se constituía, a partir do segundo semestre de 2004, após os resultados da seleção dos Centros<sup>91</sup>, como estratégia especial da política de formação continuada, privilegiando não somente os professores, mas também os demais profissionais do magistério.

O resultado do conjunto de produtos organizados pelas universidades por via de seus Centros de Pesquisa foi publicado no documento “Orientações Gerais/Catálogo 2006 – Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica/Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação” (BRASIL, 2006a). Entre estes, se explicita área de “Alfabetização e Letramento” que, no intento desse exame, é área prioritária de análise.

A operacionalização da REDE e as ações de formação continuada, então, são expressas como atividades que se dão na relação entre os municípios e estados e as universidades que se integraram e constituíram seus Centros a fim de oferecerem produtos para as secretarias municipais e estaduais, destinados a realizar a formação continuada. O papel federal de coordenação se manifesta nesta nova engenharia mediatizado pelas universidades e seus Centros de Pesquisa. É preciso considerar que a aproximação e

---

<sup>91</sup> Em 15 de janeiro de 2004, a SEIF tornou públicos os resultados da seleção de propostas apresentadas pelas universidades em resposta ao chamamento a que se referia o Edital, 01/2003 – SEIF/MEC. (BRASIL, 2003b). A distribuição dos Centros no Brasil pode ser visto no Anexo E.



integração das universidades públicas como mediadoras das políticas de formação continuada dos professores emergem como elementos inovadores que alteram a face dos processos formativos docentes, ao mesmo tempo em que situam o espaço universitário como lugar privilegiado de formação de professores, ensejando maior credibilidade na garantia da qualidade dessa formação, em detrimento dos modelos mercantilizados, aligeirados e precarizados que vinham se submetendo os docentes, tanto na formação inicial quanto continuada (FREITAS, 2002). O papel da universidade pública da formação dos professores é, então, enfatizado e requerido, como um dispositivo acionado na “Rede de Formação Continuada de Professores da Educação Básica (REDE)”, trazendo assim a instituição para os campos de atuação da Educação Básica na proporção que lhe atribui essa atitude de voltar-se para os professores atuantes nas redes de ensino municipal e ofertar os instrumentos elaborados por suas equipes.

A presença e atuação dos estados e municípios na estrutura da REDE são encontradas desde a Portaria Ministerial antes citada, quando propõe programas de incentivo e apoio à formação continuada de professores implementados em regime de colaboração com os entes federados e em alguns outros aspectos vistos no documento da REDE. O segundo objetivo da política, por exemplo, trata da ideia da adesão e colaboração dos estados e municípios quando se propõe a “[...] 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*” (BRASIL, 2005a; 2006a, p. 22) (Grifou-se). Fica a compreensão de que a autonomia municipal, neste caso, somente é reconhecida na medida da colaboração, e por isso é essencialmente relacional, como defendido por Barroso (2008) e, ao mesmo tempo, cobrada como obrigatória. O ato de estar colaborando ou não no conjunto da ação, a capacidade de interagir com os demais entes federados e se articular para exercer adequações e flexibilizar as ações neste sistema de formação amplo definem a autonomia municipal. É o formato que se distancia do caráter apenas de autoadministração vista na compreensão de Estrada (2005), e se aproxima da dimensão autogestionária, mais compartilhada e participativa nas decisões como cita Martins (2002a, 2002b), evitando, assim, atitudes municipalistas atomizadas e autárquicas como é lembrado por Daniel (2001).

O sistema, então, implica regras de funcionamento, exigências e responsabilidades a serem exercidas pelos entes e instituições envolvidas, e modos de acompanhamento. Fica em aberto, no entanto, o que significa na dinâmica do sistema a autonomia constitucional, os elementos dessa colaboração e flexibilidade em sua formulação. Para a visualização das tarefas estabelecidas na concepção da REDE, os quadros 04 e 05 trazem essas informações.

**QUADRO 04 – A OPERACIONALIZAÇÃO DA REDE DE FORMAÇÃO CONTINUADA**

INSTITUIÇÕES	FUNCIONAMENTO
<b>Ministério da Educação/ SEB</b>	A execução será gerenciada pelo MEC e acompanhada, em cada Centro, por um Comitê Gestor constituído por três membros: o coordenador do Centro, um representante da Universidade indicado pelo Reitor e um representante da SEB/ MEC. Nesta parceria, cabe ao MEC coordenar e dar apoio técnico-financeiro.
<b>Centros de Desenvolvimento da Educação</b>	Aos Centros compete produzir, entre outros, pesquisas, materiais didático-pedagógicos impressos e multimídia, bem como softwares para a gestão de escolas e sistemas. Por meio das universidades, os Centros podem fazer articulações internas e externas, como parcerias com outras IES e organizar acordos ou outros instrumentos legais com os sistemas estaduais e municipais.
<b>Secretarias Estaduais e Municipais</b>	<p>1. Cada Sistema deverá analisar as necessidades de formação dos seus professores, elaborar um programa de formação continuada que atenda a essas necessidades e firmar convênio com os Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação para a sua realização.</p> <p>2. O Programa de Formação Continuada de cada sistema de educação definirá seus objetivos, as prioridades de atendimento, o cronograma de execução, a forma e as condições de participação dos professores e as possíveis vinculações das ações de formação com os programas de valorização docente.</p> <p>3. Os sistemas de educação devem envolver os professores, assegurando-lhe: a) o tempo para formação, preferencialmente na carga horária de trabalho, sem prejuízo das 800 horas com os alunos; b) o local de realização; e, c) pessoal que se responsabilize pela articulação institucional (entre Secretaria de Educação/MEC/Centros/Escolas) e pela coordenação das atividades e a interlocução permanente com os Centros.</p>

**Fonte:** Documento Orientações Gerais da REDE/ MEC-SEB (BRASIL, 2005a).

**QUADRO 05 – RESPONSABILIDADES DOS ENVOLVIDOS NA REDE DE FORMAÇÃO CONTINUADA**

INSTITUIÇÕES	FUNCIONAMENTO
<b>Ministério da Educação/ SEB</b>	No MEC, a Coordenação Geral de Política de Formação - COPFOR/DPE/SEB é constituída pelo coordenador e equipe técnica e pedagógica que deve acompanhar a execução do convênio, estabelecer diretrizes, sistematizar dados e fazer o acompanhamento técnico-financeiro, o pedagógico e o da efetividade do processo de implementação. As questões concernentes ao funcionamento, monitoramento e avaliação das atividades da REDE, bem como aquelas omissas nesse documento serão encaminhadas e coordenadas pela SEB, por meio da Coordenação Geral de Política de Formação.
<b>Centros de Desenvolvimento da Educação</b>	A função do Centro é desenvolver pesquisas, articular-se com outras Universidades e com as Secretarias de Educação, produzir materiais didáticos para cursos de formação semipresenciais, preparar/orientar o coordenador de atividades de cada Secretaria. Cada Centro tem um coordenador que organiza os trabalhos com uma equipe de professores e colaboradores e é gerido por um Comitê Gestor.
<b>Secretarias Estaduais e Municipais</b>	Com base no princípio do regime de colaboração, a realização do programa depende da adesão do sistema de ensino com a decisão de garantir entre seu pessoal, entre outros, um ARTICULADOR INSTITUCIONAL e um COORDENADOR DE ATIVIDADES, denominado tutor. ARTICULADOR INSTITUCIONAL é o profissional indicado pela Secretaria de Educação para tomar decisões com implicações administrativas, financeiras e logísticas. Cabe-lhe garantir condições materiais e institucionais necessárias para o desenvolvimento do programa. É importante que esse profissional tenha vínculos com a secretaria de educação e boas relações com as escolas. TUTOR ou COORDENADOR DE ATIVIDADES é o profissional da área de formação, cabendo-lhe organizar e coordenar os grupos de estudo. É importante que seja uma pessoa com reconhecimento profissional, receba orientação programada pelos Centros e com eles mantenha contato permanente. Sua atuação é no sentido de dinamizar a discussão nos grupos de estudo, incentivar a participação e garantir a interlocução com os Centros sobre questões de fundamentos/conteúdo ou organização das atividades. Sua atuação é formativa e não pode ser confundida com o de um repassador de conteúdo ou multiplicador.

**Fonte:** Documento Orientações Gerais da Rede/ MEC-SEB (BRASIL, 2005a).

No que se refere ao acompanhamento, a REDE se propôs analisar as dimensões físico-financeira, pedagógica e o processo de execução, com vistas ao cumprimento dos objetivos formulados nesta política, vendo o impacto na ação pedagógica e na qualidade do ensino. Nos exercícios avaliativos, explicitam-se tarefas de coordenação mais integradas aos agentes centrais, e minimizada aos agentes subnacionais que são os executores de fato (BRASIL, 2005a; 2006a).

Do conjunto das funções e atividades previstas, aparecem regulação e controle do eixo central e a responsabilidade dos processos de execução mais centrada nas secretarias municipais e estaduais como espaços que, por via das normativas de colaboração, incorporam as diretrizes e os programas definidos pelos centros nas universidades. Destaca-se nas funções dos entes federados a tarefa dada aos municípios de elaborar, a título de colaboração, um projeto contendo seu programa de formação continuada, uma atribuição de formulação interna que aparece pela primeira vez considerando a possibilidade do papel municipal na elaboração de políticas de formação continuada.

Tal programa, malgrado o avanço na liberdade e autonomia para a sua elaboração local, contando com suas especificidades, denota sua posição indefinida no conjunto das tarefas municipais. Pode ser mais um instrumento de adequação dos produtos elaborados pelos Centros de Pesquisa às demandas da gestão municipal para a formação continuada, ou pode ser demonstração do reconhecimento da autonomia municipal. Na verdade, não é certo afirmar que a estratégia constitui política internamente elaborada, tampouco uma reversão nos modos de produção e distribuição de políticas educacionais.

Confirmando essa ideia, Scheibe (2003) reconhece na constituição dos Centros e da REDE, em especial da Portaria nº 1.043, de 09 de junho de 2003, forte expressão de continuidade das políticas anteriores, tanto pela forma de sua produção, sem a participação de fóruns como a ANFOPE (Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação), a ANPED (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa), o FORUMDIR (Fórum Nacional de Diretores de Faculdades, Centros de Educação e Equivalentes das Universidades Públicas Brasileiras), quanto pelo seu conteúdo, que aparece acentuando a noção de “Estado regulador” presente nas diretrizes anteriores. Isso deixa em suspenso os possíveis sinais de rompimento com as diretrizes dos anos 1990 nas leis e documentos, ou, pelo menos, mostra a lenta reedição das concepções e das práticas em embate no período.

Há também uma ausência de manifestação acerca do papel a ser exercido pelo ente estadual na implementação da Política Nacional de Formação Continuada. A presença mais visível dos Centros e das universidades, como apresentadores da política ao Município e de

celebrante dos convênios possíveis para esse fim, supõe o esmaecimento da recorrente função das secretarias estaduais de educação como mediadoras da coordenação subnacional, da oferta e da facilitação das estratégias de adesão nos municípios aos programas homogeneizados em escala nacional. A implementação da REDE e de seus produtos é dirigida aos sistemas de ensino estaduais e municipais, não especificando as tarefas diferenciadas que se devam estabelecer nesses níveis no âmbito subnacional.

Constituindo o panorama no qual se incluem desde o eixo federal uma sequência de elementos que costuram a política de formação continuada, essa engenharia pode ser explicitada num sistema operacional que situa de forma objetiva a distribuição dos papéis na tarefa de fazer funcionar a formação continuada de professores almejada pelo Ministério da Educação no novo governo. A ação do MEC concentra-se na gerência e controle do sistema, no apoio técnico-financeiro e na normatização, possibilitando que a coordenação seja em maior parte dos Centros que assumem duplo papel: de mediador e de oferta da política entre o Ministério e as demais unidades subnacionais, em especial o Município; e de formulador dos programas e cursos que darão corpo à REDE e que serão ofertados aos entes federados. Sheibe (2003, p. 10), em sua análise sobre esse formato, reconhece que

A criação desses Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação pode significar, sobretudo, a instalação de um mercado público para materiais didáticos e sistemas de educação à distância. Enfatizam-se “novos meios de formação” e não programas e/ou cursos de formação inicial e continuada, o que parece ser um indício de que se aprofundarão, como política, as propostas de educação à distância e de produção de material didático.

Concordando com a autora, Freitas (2003) lembra que a ação dos Centros na tarefa de estabelecer mecanismos de comunicação e de negociação com os potenciais usuários de seus produtos, os estados e municípios, revela a face mercadológica no entremeio da política de formação continuada. Há então proposições distintas e até contraditórias em conflito, que ao seu tempo vão estabelecendo seus espaços de atuação, sobrepondo uma à outra no momento oportuno. Além dos eixos centrais da REDE, o organograma mostra os estados em nova posição minimizada, como co-mediadores junto aos Centros de Pesquisa e o MEC, e os municípios como receptores e executores, ainda que sob a estratégia do MEC de lhes solicitar o próprio Programa de Formação Continuada de Professores.

É do formato estabelecido desde 2003 e concretizado na Rede Nacional de Formação Continuada (REDE) em 2004, que se explicitam as possíveis oportunidades ofertadas pela União a serem selecionadas pelos municípios para executar a formação continuada dos professores, entre estes os alfabetizadores.

### **3.2 Formulação e oferta de programas federais para a formação continuada de alfabetizadores nos municípios (2003-2006)**

A formulação de políticas de formação de alfabetizadores e a oferta, aos Municípios, dos programas e projetos no período de 2003 a 2006 levam a se fazer as seguintes considerações: a) as oportunidades de formação de alfabetizadores nessa fase, não constituem programas específicos, mas são integradas à Rede de Formação na qual a “Alfabetização e Letramento” é uma das áreas. Essa mudança atesta o esforço em tratar a formação continuada de maneira mais ampla, buscando superar as ações mais focalizadas e pensando o desenvolvimento profissional em diversas dimensões que ultrapassam a tradicional feição de transferências de conteúdos e de técnicas para a ação; b) tais iniciativas estão demarcadas por formatos diferentes: um que perdura desde o governo anterior e se mantém enquanto se faz a formulação e implementação da REDE; o outro formato é posterior ao funcionamento da REDE, que se apresenta, ainda que teoricamente, com nova proposição. Essa configuração limita a discussão nesse exame mais aos programas criados nos anos de 2004 a 2006, dado que a organização da política de formação docente no novo governo decorreu em todo o ano de 2003 e início de 2004; c) estas fases de desenho da política de formação estão integradas a um contexto de transição e busca de alterações na concepção e no formato da Política de Educação Nacional e das ações dos órgãos envolvidos.

Com base em tais elementos, esta seção destina-se à explicitação das oportunidades ofertadas aos entes subnacionais no ano de 2003, como também na vigência do Sistema Nacional de Formação Continuada e de Certificação de Professores a partir de 2004, e enfocará a formação continuada de alfabetizadores concretizada, sobretudo, nas iniciativas dos “Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação” relativas à área de “Alfabetização e Letramento”, e que foram elaboradas em atenção aos possíveis programas de formação formulados nos municípios e estados, por solicitação do Ministério da Educação. São também componentes dessa análise os documentos “Programa de Apoio à Leitura e Escrita- PRALER - Guia Geral” (BRASIL, 2007a) e “PRÓ-LETRAMENTO – Programa de Formação Continuada de Professores dos Anos/Séries Iniciais do Ensino Fundamental (Guia geral)” (BRASIL, 2012).

Além das oportunidades ofertadas pelos Centros é importante dar visualização às ações que se efetivaram paralelas a esse processo. Na verdade, durante o ano de 2003, enquanto se elaborava a política ampla e articulada sob as diretrizes do Programa “Toda Criança Aprendendo”, a SEIF/MEC conduziu a elaboração e a implementação de outras

políticas para o Ensino Fundamental cujas ações tinham “[...] por referência a ampliação do atendimento escolar e o sucesso escolar”. (BRASIL, 2004a). Aqui está situada a atenção privilegiada da formação dos alfabetizadores no discurso governamental nas políticas de formação continuada docente. A ampliação do atendimento, em especial a municipalização do Ensino Fundamental, evidenciou o aumento da universalização do acesso à escola e revelou em contraposição os problemas decorrentes de aprendizagem e de sucesso escolar. De fato, o Relatório de Gestão de 2003 do MEC atesta essa situação:

[...] partiu-se dos dramáticos resultados apresentados pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica/SAEB relativos a 2001, segundo os quais 59% das crianças na 4ª série do Ensino Fundamental não adquiriram os conhecimentos e as competências básicas de leitura (alfabetização e letramento) e 52% não adquiriram conhecimentos matemáticos apropriados a essa faixa de escolarização. (BRASIL, 2004a, p. 08).

Em decorrência dessa realidade, a instituição de programas de apoio ao letramento entra como uma das linhas de ação prioritária da estratégia do Ministério da Educação para o período. No campo da formação continuada de alfabetizadores, é destacada a criação do Programa “PRALER” (Programa e Apoio à Leitura e à Escrita), cujo objetivo é a formação continuada de professores dos anos iniciais do Ensino Fundamental, enfocando as etapas iniciais do letramento com destaque para a leitura e a escrita.

O programa surge no âmbito do macroprojeto FUNDESCOLA – Programa de Fortalecimento da Escola - que é reconhecido como ocupando centralidade nas estratégias de reforma do Banco Mundial no Brasil. O PRALER, e as demais atividades do FUNDOESCOLA, são considerados como ações garantidas por meio de recursos oriundos de acordo de empréstimo do Governo Federal com o Banco Mundial, recursos que atingem a ordem de US\$ 1, 3 bilhão, divididos entre o Tesouro Nacional e o Banco. Juntamente a outros 15 programas, o PRALER é destinado a professores de 1ª e 2ª séries, para que possam, com base nos conhecimentos adquiridos, alfabetizar seus alunos no tempo pedagógico do ano letivo (SILVA, AZZI e BOCK, 2008). O Programa aparece elencado com outras ações formativas criadas pelo MEC como “modelos pedagógicos para a formação continuada”, como atividades propostas para serem realizadas na modalidade semipresencial (educação a distância) e com o fornecimento de guias para os professores<sup>92</sup>.

---

<sup>92</sup> Além do PRALER são elencadas nesses modelos atividades como o GESTAR (Gestão da Aprendizagem Escolar) destinado à formação de professores do Ensino Fundamental em Português e Matemática, formação para o atendimento de alunos com deficiência auditiva, formação para professores indígenas, entre outros, caracterizados como formação continuada de professores.

Assim, antecipando a criação da política mais ampla e articulada, o PRALER se impõe para a formação dos alfabetizadores. Conforme o guia geral do Programa,

O programa de Apoio a Leitura e Escrita - PRALER é uma iniciativa do Ministério da Educação-MEC, Secretaria de Educação Infantil e Fundamental-SEIF, Departamento de Políticas Educacionais-DPE e Fundescola – em consonância com as políticas educacionais de investimento no processo de alfabetização no início da escolarização. Tem como objetivo oferecer um curso de formação continuada para professores das séries iniciais complementar às ações já em desenvolvimento pelas secretarias de educação. (BRASIL, 2007a, p. 5).

O guia geral do programa atesta a feição de suporte às secretarias de educação municipais e estaduais, reconhecendo a possibilidade de que os municípios venham desenvolvendo iniciativas de formulação interna de ações na direção da formação continuada de alfabetizadores. Reeditando a prática dos programas anteriores (PCN's em Ação e PROFA) na constituição de parcerias para a execução, o programa é ofertado como ação complementar às ações localmente desenvolvidas. Mostra igualmente que sua estrutura metodológica de implementação e execução se diferencia daquela criada no âmbito da Rede Nacional de Formação. No entendimento do Guia do Programa,

Para implementar o programa no estado ou município, será necessário estabelecer parcerias entre os três principais agentes de execução: Ministério da Educação/SEIF/DPE/Fundescola, Secretarias de Educação Estaduais e Municipais, Escola pólo – local da formação continuada. [...] O programa tem como *locus* de implementação escolas públicas. As Secretarias de Educação, desde o início, têm papel fundamental ao dinamizar e orientar a organização e implementação do PRALER, selecionando o formador, preparando o local de realização das Sessões Presenciais e divulgando o programa nas escolas. (BRASIL, 2007a, p. 24).

Incorporando as práticas vivenciadas nos programas implementados de forma homogênea e em grande escala no Governo FHC, o PRALER se aproxima em muito da prática de formulação centralizada e execução desconcentrada com foco na atuação dos entes subnacionais. De modo especial, se destaca pela inclusão de novo integrante na execução, a escola pólo, que na lógica descentralizadora das políticas se apresenta como espaço local de execução. No PRALER a escola assume, com a mediação da Secretaria Municipal, a tarefa de suporte logístico. A dinâmica de descentralização do PRALER segue o padrão tomado pela descentralização desde as reformas dos anos 1990, quando a escola aparece como dimensão central, figurando como espaço de decisões e de responsabilidades, administrativa e financeiramente, com as políticas educacionais (KRAWCZYK, 2008). Desse modo, o PRALER, como formação continuada de alfabetizadores, é traçado na divisão de responsabilidades entre quatro instâncias, a saber, MEC, estados, municípios, estrutura



vigente de implementação de políticas caras ao MEC até então, onde se acrescenta a presença da base escolar.

No conjunto da ação, a tarefa do MEC se manifesta na função de elaboração, suporte de materiais, formação de formadores e avaliação. Os municípios e estados cuidando da instalação local do programa, da adesão dos professores, da coordenação e do monitoramento da execução em sua área, da formulação de relatórios, da garantia de formadores locais e certificação. As escolas-pólo, como já assinalado, cuidam do aspecto mais administrativo da formação (inscrições, registros, espaço de aulas, relatórios).

O PRALER se firma desde 2003 como um programa para a formação dos alfabetizadores que, mesmo destoando da constituição da REDE parece se estabelecer como oportunidade de formação continuada na área. De fato, apesar de lançado em 2003, ainda se encontra elencado nos programas de formação continuada oferecidos atualmente pelo MEC no Guia de Programas do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (BRASIL, 2007b), no âmbito do PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação)<sup>93</sup>. Incluso como componente dos Programas de Formação de Professores e de Profissionais de Educação, se distingue no catálogo oficial de programas federais atuais como “[...] destinado à capacitação de professores alfabetizadores das séries iniciais, proporcionando uma diversificação de opções metodológicas para o processo de alfabetização”. (BRASIL, 2007b, p. 25). Isso classifica o Programa como a mais nítida oferta do MEC para a formação continuada dos alfabetizadores, desde 2003.

De modo geral, a implementação do PRALER não se mostra como formação continuada articulada à instalação da Rede de Formação. Pelo contrário, evidencia-se como formação à parte cujo foco são os alfabetizadores, ainda que os registros não descrevam exatamente o significado dessa ação em número de municípios e de professores atendidos<sup>94</sup>. Essa configuração confere ao Programa uma natureza “deslocada” do conjunto de ações em elaboração na REDE e, ao mesmo tempo, o caracteriza como iniciativa centralizada formulada no âmbito das políticas em desenho no novo governo, estando agregada à nova política como ação emergencial.

---

<sup>93</sup> Este documento não é aqui analisado já que foi exibido ao País em 15 de março de 2007, e lançado oficialmente em 24 de abril, simultaneamente à promulgação do Decreto n. 6.094, dispoendo sobre o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), é reconhecido como a política educacional implementada no Governo Lula, como um conjunto de metas e ações, que ganha corpo e amplia suas atividades com a adesão maciça de estados e municípios.

<sup>94</sup> Considerando o quadro de execução física das ações de 2003 no FUNDESCOLA I e II na formação continuada (BRASIL, 2004, p. 24), o PRALER teria atingido em sua execução nacional 1.325.670 alunos, 44.192 salas de aula e 4.418 escolas. No Nordeste, apenas 2.986 escolas e 29.860 salas de aula.

Por um lado, o deslocamento do programa do eixo de formulação recente de uma nova política de formação continuada de alfabetizadores revela a dimensão que tem a intervenção do Banco Mundial e suas diretrizes por meio do FUNDESCOLA III, não sinalizando a esperada ruptura do novo governo com essa orientação dominante. Isso expressa os embates existentes na fase entre modos de gerenciar a política pública de educação e a formação dos professores. Confirma especialmente a compreensão de que o FUNDESCOLA representa a viga de sustentação dos esforços federais em educação no novo governo, com um alto grau de ambição e ocupando centralidade na reforma orientada pelo BM, como atestam Silva, Azzi e Bock (2008). Revela, ainda, a fragilidade dos princípios expressos pela nova política na gestão 2003-2006 para a formação continuada dos alfabetizadores e o conflito de projetos antagônicos em confronto nessa fase.

De fato, naquilo que se trata da sua agregação à política do novo governo, é necessário afirmar que o PRALER se identifica como ação que toma corpo no campo da alfabetização e letramento, manifestando-se no âmbito das ações prioritárias que sugerem a criação de programas de apoio ao letramento e de investimento nas ações de alfabetização no início da escolarização. Mostra-se, porém, como um programa focalizado, que se firma junto a alguns estados e municípios, apontando desdobramentos e contribuições aos processos formativos dos professores que atuam na fase inicial da escolarização apenas em poucos espaços. Nesta perspectiva, o programa se mostra para municípios e estados como o esforço federal em oferecer respostas imediatas e localizadas aos problemas de sucesso escolar e às demandas docentes por formação na área de leitura e escrita.

De modo concomitante, O PRALER e a REDE se inserem no cenário de constituição de políticas de formação continuada de alfabetizadores em 2004, ensejando a sobreposição de políticas advindas do eixo federal e uma contradição com outras políticas das secretarias municipais e até do Ministério da Educação, como atestam Silva, Azzi e Bock (2008). A primeira, para alfabetizadores, na perspectiva de uma operacionalização não homogênea, ofertada a estados e municípios pelo MEC. A segunda, redesenha a oferta e o papel central comumente incorporado pelo Ministério, insere a natureza formuladora de programas e materiais diversificados em áreas distintas por parte dos Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação, e abre aos municípios e estados a possibilidade e elaboração de suas políticas de formação a serem adequadas às ofertas dos Centros. Dois modos diferentes de condução de políticas e de relações das unidades federativas na implementação dessas políticas, mas que aparecem numa convivência “pacífica”, escondendo os conflitos que

a elaboração das políticas traz<sup>95</sup>. Apesar do conflito de modos avessos de coordenar e articular a política de formação continuada de alfabetizadores e de ações paralelas, a atuação do MEC se concentra com maior atenção na constituição da REDE, em cuidar das articulações que devam ter os demais integrantes nessa política, na medida em que estimula os Centros a produzirem programas e cursos de formação continuada, bem como materiais didáticos, apresentados no “Catálogo de Produtos”. Conforme o documento de 2006,

Este catálogo apresenta os cursos e materiais pedagógicos desenvolvidos pelos Centros nos dois primeiros anos do convênio e disponíveis para implementação a partir da adesão das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação. (BRASIL, 2006a, p. 36).

De acordo com o resultado da seleção de propostas enviadas em resposta ao chamamento do MEC através do Edital 01/2003 – SEIF/MEC, 20 universidades, distribuídas nas cinco áreas organizadas, passaram a integrar a REDE pelo fato de suas propostas terem atendido plenamente aos termos do Edital<sup>96</sup>. Na área específica “Alfabetização e Letramento”, seis universidades tiveram propostas aceitas: Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, Universidade Federal de Sergipe- UFS, Universidade Federal de Minas Gerais- UFMG, Universidade Estadual de Ponta Grossa- UEPG, Universidade de Brasília- UNB e Universidade Estadual de Campinas- UNICAMP<sup>97</sup>. O desenvolvimento de programas e cursos na área da formação de alfabetizadores ficou distribuído nesses Centros. Conforme o Edital,

---

<sup>95</sup> Exemplo da natureza não muito tranquila da elaboração das políticas no âmbito federal é revelado por Medeiros e Oliveira (2013), quando atestam que, no primeiro mandato de Lula (2003-2006), as políticas de educação à distância para a formação dos professores da Educação Básica e as políticas de formação de professores da Educação Básica, vinham sendo formuladas e produzidas apartadas, no entremeio de disputas e tensões internas entre a Secretaria de Educação à Distância/MEC e a Secretaria da Educação Básica/MEC, a partir de diretrizes e concepções diferenciadas. A primeira, na continuidade dos conteúdos, formas e métodos dos governos anteriores e, a segunda, no esforço de formulação de políticas para atender aos princípios e diretrizes históricos da formação dos professores da Educação Básica. Sobre isso ver os autores.

<sup>96</sup> São termos do Edital 01/2003 – SEIF/MEC, exigidos para a recomendação das propostas encaminhadas, que mostrassem consistência interna, abrangência, associação com outras entidades, capacidade de articulação com outras propostas, experiência institucional e excelência da equipe responsável pelo desenvolvimento das ações previstas e visão temporal clara de que as ações são permanentes (BRASIL, 2003a).

<sup>97</sup> As universidades selecionadas para as demais áreas ficaram assim organizadas: **Educação Matemática e Científica (5)** - Universidade Federal do Pará – UFPA, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Universidade Federal do Espírito Santo – UFES, Universidade Estadual Paulista – UNESP, Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS; **Ensino de Ciências Humanas e Sociais (3)** - Universidade Federal do Amazonas – UFAM, Universidade Federal do Ceará – UFC, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC-MG; **Artes e Educação Física (3)** - Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS; **Gestão e Avaliação da Educação (3)** - Universidade Federal da Bahia – UFBA, Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF, Universidade Federal do Paraná – UFPR. Foram então, segundo o relatório de gestão de 2003 do MEC, 14 Universidades Federais, 3 Universidades Estaduais e 3 Universidades Comunitárias (BRASIL, 2004a).

Os programas posteriormente implementados com os diversos agentes interessados – unidades escolares e secretarias municipais e estaduais de educação – poderão incluir produtos desenvolvidos por diferentes centros que venham a integrar a Rede, como, por exemplo, os programas de formação continuada de professores dos anos iniciais do ensino fundamental, que provavelmente reunirão cursos desenvolvidos por mais de um centro integrante da Rede. Neste caso, acordos de cooperação deverão ser firmados entre as instituições envolvidas. (BRASIL, 2003a, p. 4).

Nestes termos, evidencia-se a articulação dos Centros de Pesquisa selecionados com outros agentes, universidades e organizações para a oferta de formação continuada em estados e municípios, ampliando, deste modo, a dinâmica das relações intergovernamentais e interinstitucionais para a execução da REDE, considerando que os acordos de cooperação não se firmariam apenas entre os entes federados e destes com as Universidades. As relações intergovernamentais, no quadro da nova política, transcendem o âmbito governamental e as unidades federativas, e ampliam-se em relações horizontais, para laços e diálogos com instituições da sociedade civil, instituídas desde 2003 no governo, como arenas para discussão.

Na oferta dos programas aos quais municípios e estados poderiam aderir ou não, constantes no catálogo produzido pelos cinco Centros de Pesquisa da área de “Alfabetização e Letramento”, podem ser reconhecidos como Formação Continuada de Alfabetizadores os itens que podem ser vistos sumariamente no Apêndice C deste trabalho. Nele a formação continuada de alfabetizadores se amplia do eixo mínimo de aquisição dos conhecimentos e da prática de ensino-aprendizagem para colaborar com os alunos na aquisição do sistema de leitura e escrita alfabética e se encorpa com dimensões mais amplas do letramento, da produção e compreensão textual e do seu uso social, por meio de uma variedade de instrumentos pedagógicos, abordagens e modalidades de formação. Assim, a principal aferição do conjunto de produtos é que a área de formação dos alfabetizadores aparece no meio de outras perspectivas que abrangem a Alfabetização e Letramento, em que se incluem cursos, oficinas, vídeos, publicações, etc. A variedade se justifica pela diversidade de possibilidades a serem requeridas das demandas municipais e estaduais para a formação continuada de seus professores, com base no Plano de Formação solicitado pelo MEC.

No âmbito da REDE, instalada em meados de 2004, a exemplo do Programa PRALER, em 2003, a Secretaria da Educação Básica do MEC também formulou e instituiu em 2005/2006 um programa voltado para a formação de professores, igualmente com ênfase nas séries iniciais, e focalizando a alfabetização e os alfabetizadores por assim dizer, e a Matemática. Estados e municípios foram brindados com o PRÓ-LETRAMENTO – Mobilização pela Qualidade da Educação, que é ofertado pelo MEC como

[...] um programa de formação continuada de professores da 1ª à 4ª série (do 1º ao 5º ano), para melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nas séries iniciais do ensino fundamental. O Programa é realizado pelo MEC, em parceria com Universidades que integram a Rede Nacional de Formação Continuada e com adesão dos estados e municípios. (BRASIL, 2006b, p. 36).

Conforme o relatório da gestão de 2005, o Programa foi implantado por meio de celebração de termos aditivos aos convênios já celebrados com as universidades selecionadas nos termos do Edital 01/2003 – SEIF/MEC, e que trabalharam na área de Alfabetização e Linguagem e Educação Matemática e Científica<sup>98</sup>. No âmbito específico da relação e articulação entre os entes federados, a implementação do Programa “[...] dá-se por meio da adesão de Estados e Municípios, em que as Secretarias de Educação firmam o compromisso de coordenar, acompanhar e executar as atividades na região, garantindo todas as condições necessárias para a realização dos cursos”. (BRASIL, 2006b, p. 36). Nesse formato, o novo programa deixa transparecer uma linha metodológica de execução que parece similar ao PCN’s em Ação, ao PROFA e ao PRALER, referendada, sobretudo por “termos de adesão”, que, ao seu modo são o inverso dos esforços de colaboração previstos no âmbito federativo porque atentam para a noção de obrigatoriedade de assumir a política e causam tensões no plano da autonomia dos entes federados.

De modo geral, a dinâmica de sua execução nos estados e municípios revela-se diferenciada apenas pela implementação parcelada, privilegiando em cada semestre alguns estados da União, considerando o número de professores a serem atendidos conforme previsto na meta do programa. É correto dizer que a meta tem relação com o caráter emergencial que tiveram a formulação e a implementação do Programa, conforme citam os dados analisados. Santos (2008), e Alferes e Mainardes (2012), atestam que a formulação emergencial do programa está relacionada aos resultados do SAEB nas avaliações de 2001 e 2003, em que o percentual de alunos com desempenho “crítico” e “muito crítico”, em especial nas 4ª séries na Leitura, Escrita e Matemática, revelam uma situação que, de certo modo, mostra que as dificuldades na área da alfabetização ainda não foram resolvidas, apesar dos programas já desenvolvidos. A origem de sua formulação refere-se, como no PRALER, às situações de insucesso escolar revelada nos indicadores oficiais e seu significado para a qualidade social da educação perseguida pelo Governo Federal.

---

<sup>98</sup> De acordo com o Relatório, fazem parte desse grupo as Universidades que seguem: **Alfabetização e Linguagem**: UFMG, UnB, UFPE, UEPG, UNICAMP; **Educação Matemática e Científica**: UFPA, UFRJ, UFES, UNISINOS, UNESP (BRASIL, 2006b).

O PRÓ-LETRAMENTO, segundo os relatórios do MEC, foi implementado no primeiro momento em estados que se mostravam com baixos índices de desenvolvimento humano (IDH) à época, a saber, Maranhão, Ceará, Bahia e Rio Grande do Norte, como curso à distância e semipresencial, com duração de 120 horas e certificação emitida pelas universidades. Destaca-se o fato de que, apesar do caráter emergencial, o PRÓ-LETRAMENTO somente se diferencia da marca assumida pelo seu anterior nesse governo, o PRALER, na medida em que se incorpora como produto da Rede de Formação Continuada e tem sua implementação realizada de modo focado e experimental. O relatório de 2005 atesta isso nas projeções de metas no primeiro semestre de 2006 em diante, prevendo mais 40 mil professores a serem atendidos em Pernambuco, Piauí, Sergipe e Santa Catarina, e, no segundo, mais 100 mil professores em estados ainda a serem definidos<sup>99</sup>. Manifesta-se, pois, a natureza menos homogeneizada que o Programa tem, considerando sua implementação gradual e com critérios específicos. Essa natureza deu ao Programa, supostamente, a marca de uma iniciativa em elaboração. Ilustrativo da implementação parcelada e de formatação lenta é o fato de que sua apresentação como Programa de Formação Continuada somente aparece no Catálogo da REDE publicado em 2008 (BRASIL, 2008), apesar de já figurar como ação em efetivação desde 2005 na Secretaria da Educação Básica do MEC<sup>100</sup>.

O Programa, no seu caráter de formação continuada realizada com a colaboração de agentes diversos, situa-se, no entanto, com objetivos muito aproximados aos demais programas da REDE, em especial quando cita o intento de “[...] contribuir para que se desenvolva nas escolas uma cultura de formação continuada” e “[...] desencadear ações de formação continuada em rede, envolvendo Universidades, Secretarias de Educação e Escolas Públicas das Redes de Ensino”. (BRASIL, 2012, p. 3). Na linha das estruturas organizacionais desenhadas para as políticas desde 2003, evidenciam-se mais transparentes a necessidade de exercícios colaborativos dos entes subnacionais e a atuação coordenadora e de suporte financeiro do que de formulação por parte do Governo Federal. A estrutura pensada para o PRÓ-LETRAMENTO lembra essa relação ao acentuar que,

---

<sup>99</sup> Tomando por base a meta de 100 mil professores a serem atendidos até o primeiro semestre de 2006, infere-se que os primeiros estados atendidos (MA, CE, RN e BA) tiveram uma meta de 60 mil professores.

<sup>100</sup> Segundo os dados do Relatório de gestão de 2006 (BRASIL, 2006c), o PRÓ-LETRAMENTO atendeu até o final de 2006 cerca de 2.998 tutores e 150.103 professores cursistas em 1.055 municípios de 12 estados: Maranhão, Ceará, Bahia, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Sergipe, Piauí, Santa Catarina, Alagoas, Paraíba, São Paulo e Rio de Janeiro

No contexto federativo em que se reafirma a autonomia crescente das formas de gestão e o regime de colaboração entre as instâncias dos governos federal, estadual e municipal, a implementação do PRÓ-LETRAMENTO prevê uma estrutura organizacional em instâncias que deverão funcionar de maneira integrada, com competências específicas. (BRASIL, 2012, p. 2).

A referência a temas acerca da atuação de instâncias integradas, da distribuição de competências, da autonomia das formas da gestão e da colaboração entre os entes federados aponta alterações no nível conceitual no formato do Programa. O PRÓ-LETRAMENTO evidencia sinais discursivos da redescoberta da perspectiva federalista da condução das políticas educacionais desde o final dos anos 1990. Há uma atenção aos espaços governamentais, aos seus poderes e a sua autonomia como participante dessa estrutura, noção essencial ao equilíbrio da Federação, como cita Abrucio (2005). Arrisca-se dizer que, pela linha do discurso no Guia do Programa, essa iniciativa difere da estrutura organizativa que remete aos entes subnacionais os programas, visualizando-os como espaços de execução de políticas, onde as parcerias são repasses de tarefas e não fortalecimento dos envolvidos na execução como sugere Nogueira (2005).

Não se percebe, porém, na prática, exercícios colaborativos na formulação do programa em tela. A distribuição operacional das competências das unidades e dos agentes de execução do PRÓ-LETRAMENTO nos estados e municípios deixa transparecer ainda ranços da presença de oferta e de suporte técnico-financeiro por parte do MEC, enquanto as tarefas executoras ficam para os demais envolvidos. A definição dos papéis dos envolvidos na estrutura de execução revela essa expressão desconcentradora:

O MEC, por meio da Secretaria de Educação Básica – SEB, e da Secretaria de Educação a Distância – SEED, é o coordenador nacional do Programa. Para isso, elabora as diretrizes e os critérios para organização dos cursos e a proposta de implementação. Além disso, garante os recursos financeiros para a elaboração e a reprodução dos materiais, e a formação dos orientadores/tutores.

[...] As Universidades são responsáveis pelo desenvolvimento e produção dos materiais para os cursos, pela formação e orientação do professor orientador/ tutor, pela coordenação dos seminários previstos e pela certificação dos professores cursistas [...].

[...] A parceria com os Sistemas de Ensino é formalizada com assinatura de um termo de adesão em que se firma o compromisso de: • coordenar, acompanhar e executar as atividades na região; • colocar à disposição espaço físico adequado para encontros presenciais, com TV e DVD para os cursos de Alfabetização/Linguagem; • prever horário para a realização dos encontros presenciais, • colocar à disposição do Programa, profissional para decisões de caráter administrativo e logístico (coordenador geral), garantindo condições para o desenvolvimento do programa; • colocar à disposição do Programa, professor do sistema que deverá atuar como orientador/tutor dos momentos presenciais. (BRASIL, 2007c, p. 5-6).

Por essa razão, é mister reconhecer que continua destinado aos sistemas de ensino, notadamente municipais, o exercício de papéis considerados como de execução do Programa, acima de tudo operacionais e que situam a disponibilização das estruturas, dos materiais (exceto o instrucional), dos recursos humanos e financeiros locais como elementos integrantes da colaboração. Com base em Araújo (2010b), possivelmente possa se considerar que a ação municipal por meio desses dispositivos venha, de longe, ser vista como “formas de colaboração”, mas nunca como instituição do “regime de colaboração”; em especial porque reedita práticas anteriores reconhecidas como colaboração, mas que sempre se efetivaram com formas de cumprir as exigências para a efetividade das políticas.

Numa tentativa de síntese acerca da evolução da oferta de formação continuada, em especial destinada à formação de alfabetizadores, pode-se dizer que a principal política se evidencia como sendo a Rede de Formação Continuada, com seus produtos preparados para a adesão dos municípios, aos quais se integra o PRÓ-LETRAMENTO em meados de 2005, como um Programa mais vinculado ao MEC e desenvolvido com o apoio dos Centros de Pesquisa das universidades; de forma paralela, o PRALER, figurando como oportunidade aos momentos iniciais da REDE. No que se refere à formação dos alfabetizadores, os Programas PRALER e PRÓ-LETRAMENTO se identificam como formação continuada ofertada que teve suas manifestações no plano subnacional em diversos estados e municípios. Estes programas, por sua vez, não se caracterizam como escolha, como no catálogo da REDE. Eles se impõem como oferta induzida aos entes subnacionais em função dos resultados na qualidade da educação atestada pelas avaliações nacionais e por força das diretrizes do FUNDESCOLA III e do Banco Mundial.

Os percursos desses programas e dos materiais fornecidos pela Rede de Formação Continuada nos estados e nos municípios para ofertar formação continuada de alfabetizadores no período de 2003 a 2006 é um assunto a ser tratado no exame do capítulo seguinte. Para isso, se tomará recorte específico, que é a realidade das incorporações em municípios cearenses, no quadro das relações com o Estado e a União.



#### **4 RELAÇÕES ESTADO/MUNICÍPIOS NAS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE ALFABETIZADORES NO CEARÁ: A COLABORAÇÃO E O PAPEL EXERCIDO**

Falar da implementação de políticas de formação continuada de alfabetizadores no Estado do Ceará, considerando as relações entre Estado e municípios, as práticas de descentralização e os exercícios colaborativos entre essas instâncias federativas constituem tarefa que merece considerar os caminhos que essa prática assume. Com essa perspectiva de análise, este capítulo pretende examinar as particularidades da política e gestão da educação no Ceará e a incorporações, pelas municipalidades, das políticas formuladas nos âmbitos federal e estadual no período de 2003 a 2006. Entende-se que iniciativas dessa natureza se firmam em realidades específicas, num cenário onde, embora se registrem similaridades com outras unidades federativas, se evidenciam diferenças históricas na condução das políticas educacionais neste Estado.

Sob as considerações tecidas há pouco, sugere-se que as formas de fazer política, a dinâmica das relações intergovernamentais e o significado da indução dos governos federal e estadual de políticas a serem implementadas, como projeto político de educação no Estado do Ceará, revelam características próprias, assumem formato peculiar nas políticas educacionais. Essa peculiaridade cearense revela-se, sobretudo, nos últimos anos da década de 1990, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) no plano federal, no segundo e no terceiro governos do governador Tasso Jereissati (1995-2002) no Ceará, na esteira das ações de descentralização da educação e da estratégia de atribuir autonomia e papel colaborativo às municipalidades.

O texto procura mostrar, na primeira seção, a natureza das relações entre o Governo Estadual e municipais cearenses e quais características das políticas e gestão da educação, considerando-se as práticas de descentralização/municipalização desenvolvidas e a constituição do regime de colaboração entre estes entes na condução da política educacional no Estado. A segunda seção trata da política e da gestão da educação no Ceará no período de 2003 a 2006, à luz dos documentos oficiais, com foco em temas referentes às políticas de alfabetização, de formação docente nessa área e as relações de colaboração Estado/municípios. A terceira seção analisa as incorporações, pelos municípios, das políticas formuladas e ofertadas pelo âmbito federal e estadual para a formação continuada de alfabetizadores.

#### **4.1 Municipalização e regime de colaboração Estado/municípios: especificidades da política e gestão da educação no Ceará (1995-2007)**

A compreensão das relações intergovernamentais neste Estado, desde os anos 1990, é demonstrada nos esforços de descentralização/municipalização e, decorrente deles, na constituição do regime de colaboração com os municípios. Ainda que feito em fases distintas a partir dessa década, os movimentos de descentralização e o regime de colaboração no Estado cearense tanto traz significativos antecedentes, como atestado por Albuquerque (2002), Mendes (2002) e Vieira (2010), como não se limita às iniciativas mais solidificadas nos governos dos anos 1990. Pode-se assinalar com Albuquerque (2002, p. 112) que, como “[...] a política cearense de educação guarda significativa relação com os acontecimentos nacionais, sem, no entanto, deixar de se arrogar o direito de sua capacidade autoral e seminal em termos de inovação na área”, nessa realidade, as relações intergovernamentais (RIG’s) assumem feições particulares, e faz-se oportuno traçar algumas análises preliminares relativas à situação, para, após essa discussão, abordar as políticas de formação continuada sob exame.

A natureza das relações intergovernamentais e dos esforços de colaboração que se acredita existir no Ceará explicita-se nos seus antecedentes normativos e históricos, cujos primeiros fundamentos se encontram nas tentativas estaduais de municipalização do Ensino Fundamental e na sua tradição política e cultural historicamente assinalada. Mendes (2002), Albuquerque (2002) e Vieira (2010), registram marcos legais e operacionais anteriores a 1990 como claras tentativas de dar seguimento à tendência de municipalização e consequentes relações cooperativas entre Estado e municípios cearenses. Exemplificando, Vieira (2010) aponta a presença de dispositivos sobre a matéria na Constituição do Estado do Ceará de 1921 e acentua o quanto as orientações das primeiras Constituições Brasileiras do século XX sobre a municipalização acabam sendo referendadas pelas Constituições cearenses de 1935 e 1947 e que, na esteira das Constituições Brasileiras de 1934 e 1946, assinalam dispositivos sobre a participação municipal na oferta de educação.

Conforme Albuquerque (2002), no contexto da Constituição Federal (1988), que estabeleceu o regime de colaboração entre os entes federados e papel de descentralização das atividades educacionais, emerge, também na Constituição do Estado do Ceará de 1989, uma tônica descentralizante, a exemplo do marco legal nacional, guardando orientações no sentido da municipalização, no lastro da integração do Município como terceiro ente federado e a sua autonomia. Tomando o Texto Constitucional cearense de 1989 (CEARÁ, 2005b), pode-se atestar com o autor que, além de relações cooperativas pela via da municipalização, o

instrumento legal encampa ideias relacionadas a estratégias descentralizadoras, sugerindo oportunidades de maior autonomia financeira e administrativa municipal por meio da “[...] transferência da capacidade decisória e de ação aos municípios nas áreas do ensino do 1º grau (Art. 232, II) [...], da “[...] criação e fortalecimento de estruturas municipais de educação e preparação destas para assumirem os encargos educacionais de 1º grau [...] (Art. 232, III), da [...] criação de mecanismos visando ao fortalecimento das ações municipais e ampliação do repasse dos recursos financeiros (Art. 232, V)”, entre outras diretivas.

As manifestações dos esforços de municipalização vistos no Instrumento Constitucional revelam traços de coordenação das relações entre estas unidades centradas na intervenção do Governo estadual como indutor e condutor de políticas. Assim, promove alterações que estabelece o seu papel e dos municípios, transferindo competências e poder ao Governo municipal nas tarefas educacionais locais. Esse procedimento indica que existem relações intergovernamentais fundadas ainda sob o perfil “estadualista” do federalismo dual brasileiro predominante até a Constituição Federal de 1988 (COSTA, 2003; ARAÚJO, 2005; ABRUCIO 2010). Revela, por outro lado, o significado da ascensão do Município ao posto de ente federado, com identidade própria na Federação brasileira e instituindo na legislação estadual cearense como corte significativo para a mudança do padrão de relações entre os entes subnacionais. Essa característica corrobora a particularidade cearense em antecipar-se aos processos de formulação e execução nacional de políticas educacionais, nas quais a municipalização do ensino fundamental e a operacionalização do regime de colaboração constituem exemplos marcantes.

Acima de tudo, a peculiaridade cearense mostra que, ao contrário da maioria das unidades estaduais, que, segundo Abrucio (2010) não vinham assumindo um papel coordenador junto aos municípios, o Estado do Ceará, no decorrer de sua constituição histórica, criou instrumentos de aproximação com os municípios e de intervenção nos rumos de sua política educacional. Nessa peculiaridade cearense que articula a proximidade entre o Estado e os municípios, cooperação e municipalização, firma-se a feição das relações intergovernamentais, de descentralização, do regime de colaboração e da atuação municipal, com relativa autonomia.

De acordo com Albuquerque (2002) e Mendes (2002), a descentralização do Ensino Fundamental no Ceará advém da aprovação da Lei nº 5.692/1971, quando ocorreram três tentativas de municipalização: a primeira em 1975, induzida desde a implementação do

Projeto de Assistência Técnica e Financeira aos Municípios<sup>101</sup> (PROMUNICÍPIO), de cunho nacional/federal<sup>102</sup>. Esse projeto deflagrou a articulação entre o Estado do Ceará e os municípios, realizado com a criação do PRORURAL (Programa de Educação para a Zona Rural) e o segundo Plano Estadual de Educação (1979-1983). O PRORURAL cearense tornou-se, à época, unidade administrativa voltada para a coordenação da política de cooperação técnica e assistência financeira aos municípios no quadro dos recursos advindos dos programas federais e financiados pelo Banco Mundial em acordos de empréstimos<sup>103</sup>. Para Mendes (2002. p. 122-3), no entanto, no plano do compromisso institucional do PRORURAL,

[...] a maioria das ações era definida no organismo central, tornando-se, portanto, uma diretriz adversária da municipalização. E mais grave ainda, gerou-se uma dependência técnica, política, pedagógica e financeira dos municípios em relação ao Estado, reflexo de uma política adotada pela União.

Na perspectiva de entendimento das relações intergovernamentais que este processo de municipalização inicial trouxe para o Estado e municípios cearenses, a autora conclui pela ideia de que as ações de iniciativa da Secretaria da Educação do Ceará em relação aos municípios se deram pautando-se mais pelo assistencialismo, substituindo o papel do Município, e menos pela adoção de uma cooperação técnica e financeira pautada em um trabalho de reciprocidade dos entes federados (MENDES, 2002). Bezerra (2010, p. 226), que referenda essa compreensão, se posiciona, atestando também que

[...] o PROMUNICÍPIO e os programas que dele se desdobraram ao longo dos anos de 1970 e de 1980, sob o Regime Militar ou, depois de 1984, sob governo civil, concretizaram o aparato legal, presente na Lei 5692/1971, que entregava o ensino de 1º grau aos municípios e o de 2º grau aos estados, sem que se operasse paralelamente uma reforma do sistema tributário, o que reforça a impressão de que se buscava, mais uma vez, a desresponsabilização do Governo da União para com os níveis iniciais de ensino.

<sup>101</sup> Conforme Mendes (2002, p. 121), no Ceará, “[...] alinham-se ao PROMUNICÍPIO o Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado – PROJETO CEARÁ/POLONORDESTE, em 1976, o Programa de Expansão e Melhoria do Ensino – EDURURAL, em 1982, e o Programa nacional de Ações Educativas e Culturais para o Meio Rural – PRONASEC, em 1979”, cuja prioridade era o fortalecimento da educação municipal.

<sup>102</sup> Para análise ampla sobre o PROMUNICÍPIO como parcela da Política Educacional Brasileira, a partir de 1974, ver o trabalho de Rosar (1995).

<sup>103</sup> Como descrevem Rosar (1995) e Tomasi (2007), desde os anos 1970 e, sobretudo, no regime militar, o Banco Mundial (BM) vinha exercendo fortes interferências no projeto de desenvolvimento econômico e social brasileiro, influenciando a política educacional em seus projetos e programas. De acordo com Fonseca (2007), especialmente nas décadas de 1960 e 1970, o Banco definiu um conjunto de políticas educacionais com base nas quais vem conduzindo as concessões de créditos para o setor. O BM direcionou-se no início dos anos 1970 para o 2º grau, sobretudo no ensino técnico, e no final para as séries primárias.

Com base nos autores, é fundamental destacar que, malgrado a natureza colaborativa que se acentua como marca intencional das relações intergovernamentais no Estado do Ceará, a prática dessa relação se evidencia naquele contexto em consonância com a natureza centralizadora e hierarquizada advinda da União, com o perfil estadualista no qual o órgão estadual na educação concentra o poder decisório e as diretrizes para a ação municipal. É o que acentua França (2005), quando defende a ideia de que a proposta da descentralização por meio da municipalização, apesar de antiga, se concretiza melhor na década de 1970, caracterizada pela hierarquia e autoritarismo. Em tempo, no âmbito cearense, propõe uma proximidade que sugere relações articuladas, mas, ao contrário, reedita traços de submissão do Município às diretivas e demandas estaduais e nacionais. A distância entre os elementos assinalados nos marcos legais e as práticas efetivadas enseja uma posição equivocada do papel exercido pelo Ente estadual, pelo menos naquilo que se refere à colaboração e municipalização do setor educacional.

A segunda tentativa de municipalização cearense ocorreu em 1990, por meio do Decreto nº 20.620, de 12 de março, instituindo o programa de municipalização do ensino público do Estado do Ceará, numa ideia de municipalização consubstanciada na Constituição Federal de 1988, caracterizada, por essa razão, pelo gradativo e efetivo engajamento do Poder Público Municipal, juntamente com a sociedade civil, organizada em conselhos municipais de educação, no gerenciamento das ações educacionais do Município (MENDES, 2002). Além das orientações acerca das competências da União, estados, Distrito Federal e municípios para a organização de seus sistemas de ensino em regime de colaboração, conforme Artigo 212, o Decreto que retomava a municipalização do ensino no Ceará guardava fidelidade aos dispositivos da Constituição Estadual de 1989. Para Mendes (2002), no entanto, quando mais se falou em descentralização no Estado, menos se efetivou a municipalização em seu âmbito, ficando o Programa de Municipalização nos limites de sua oficialização sem expressivas mediações entre Estado e municípios até o início dos anos 1990. Neste sentido, a análise de Mendes (2002), se não atesta o refluxo das estratégias de colaboração e de articulação entre as unidades subnacionais cearenses, expressa, pelo menos, a redução na marcha do processo.

No quadriênio de 1991 a 1994, sob a gestão do então Governador do Estado, Ciro Gomes, retomam-se as atividades no sentido da criação de diretrizes e modos de consolidação dos caminhos de cooperação entre o Estado e os municípios e das possibilidades de efetiva municipalização da educação no Ceará. No ensejo da gestão Ciro Gomes, conforme Tavares (2001), considerando em seu Plano de Governo a linha de ação intitulada “Programa Racionalização e Democratização da Gestão do sistema de Ensino”, a municipalização,

diferente da ampla e divulgada ação de descentralização administrativa que dava autonomia às escolas estaduais, não foi explicitada como atividade prioritária. Essa municipalização, iniciada em 1991 com a experiência-piloto em quatro municípios (Iguatu, Maranguape, Horizonte e Guaiúba), não recebeu boa adesão dos prefeitos municipais, ante o dispositivo da Constituição Cearense de 1989, que determinava a competência municipal em oferecer o Ensino Fundamental. A ausência de clareza quanto à alocação de recursos e o papel do Governo Estadual no financiamento da educação não animaram as municipalidades em assinar o protocolo de cooperação (TAVARES, 2001). O que se manifesta mais visível na linha da municipalização, segundo a autora, é a mobilização dos municípios em virtude da elaboração do Plano Decenal da Educação em 1994, pelo qual o Governo Estadual, por meio da Lei Estadual nº 12.308/94, estabeleceu a municipalização, prevendo a expansão e manutenção da rede pública, determinando aos municípios a absorção gradativa de toda a população em idade escolar. É o que a autora chamou de municipalização disfarçada em Plano Decenal de Educação.

Enquanto se dava essa estranha forma de induzir os municípios à municipalização sem claros suportes, o Conselho de Educação do Ceará (CEC) assumiu importante papel na discussão e na proposição de um Anteprojeto de Lei de Municipalização no Estado do Ceará por meio de um Fórum de debate sob o título de “A Municipalização do Ensino: um caminho possível”. Constituído em 1992, lançavam-se, assim, as bases do documento que seria retomado mais tarde pelo Governo Estadual e que direcionava para a terceira experiência cearense de municipalização. Essa perspectiva é confirmada por Haguette e Vidal (1998), ao afirmarem que o CEC, formado em grande parte por estudiosos, pedagogos com larga experiência, e por administradores bem-sucedidos do sistema estadual e municipal de ensino, exerceu preponderante papel na elaboração teórica do paradigma de municipalidade incorporado na Lei de Municipalização do Estado do Ceará.

Na questão em tela acerca da municipalização no Ceará, Haguette e Vidal (1998) atestam que, até o ano de 1995, muito poucas iniciativas haviam sido tomadas no Estado para que se concretizasse autêntica municipalização do Ensino Fundamental, reservando-se o Governo do Estado a desenvolver ações inconsistentes de assistência e apoio aos municípios, sem promover real descentralização de recursos, conforme prescrevia a Constituição Estadual. Os autores reconhecem, no entanto, que, nesse processo, “[...] montou-se, aos poucos, todo um clima jurídico, político, administrativo e intelectual, pressionando na linha de uma municipalização efetiva” (HAGUETTE e VIDAL, 1998, p. 18), considerando-se o contexto em meados dos anos 1980, no País, em favor do movimento municipalista e do quase

consenso criado em prol de uma descentralização na qual os municípios assumiriam suas responsabilidades em regime de colaboração com os Estados e a União. Na realidade, as imbricações entre municipalização e regime de colaboração começam nesse período a tomar forma bem mais clara no Ceará. Conforme Haguette e Vidal (1998), existe um apelo local que apontam para a relação de parceria entre estados e municípios, e, neste ambiente, se efetivam condições para a terceira tentativa de municipalização no Estado. Parece importante acentuar que o tema da municipalização e da colaboração entre os entes federados no Ceará transita entre desejos municipalistas e estratégias descentralizadoras estaduais.

Um marco que intensifica a terceira tentativa de municipalização no Ceará e sua relação diferenciada é a particularidade do Estado no Governo Tasso Jereissati (1995-2002) e a gestão da educação cearense e suas políticas educacionais nesse intervalo, tendo à frente da Secretaria Estadual de Educação o Sr. Antenor Napolini, que instala mecanismos para concretizar a assunção, pelos Municípios, do papel central nas políticas educacionais municipais dali em diante. Ilustrativo da característica de descentralização das responsabilidades educacionais defendida pelo Governo Estadual é o Plano de Desenvolvimento Sustentável (1995-1998) (CEARÁ, 1995), que evidencia a formulação da Política Educacional Cearense, tendo como lema “Todos pela educação de Qualidade para Todos”. Traçaram-se, naquele momento, três elos específicos de uma corrente ampla de colaboração e distribuição de responsabilidades frente à educação. A saber: 1) a escola (como ponto de partida); 2) o município; e 3) o Estado. De fato, no plano do Governo Estadual, a municipalização se destaca como modalidade de descentralização, associada aos princípios de participação e de parceria (MENDES, 2002; HAGUETTE e VIDAL, 1998), remontando à tipificação apresentada por Casassus (1990) e Krawczyk (2008), para quem, a dimensão escolar se acresce como “escolarização” da educação.

O Município, como segundo elo importante na corrente pela educação cearense, incorpora a função central, como pode ser visto no texto abaixo:

O segundo elo da corrente é o Município, pois está mais próximo da população e é mais sensível a suas necessidades educacionais, devendo gradativamente assumir a responsabilidade pela educação infantil e pelo ensino fundamental da primeira a quarta séries. O carro chefe de todas as ações nestes níveis daqui pra frente passa a ser o Município. O que já existe no Município sob a administração estadual ou federal, relacionado com educação infantil e as séries iniciais, deverá ter um cronograma de transferência de ônus e de bônus. (CEARÁ, 1995, p. 57).

O acento ao perfil mais próximo e à sensibilidade com as necessidades educacionais atribuídos à municipalidade, aqui valorizados no planejamento estadual, pode apontar para significados distintos de valorização do espaço local. Por um lado, pode trazer a possibilidade de incorporação da perspectiva descrita em Romão (2010), em que o reconhecimento do plano municipal se justifica pelo estreito vínculo com os cidadãos e suas demandas, como mais tendente ao êxito na solução os problemas sociais. De outra parte, pode incorporar compreensões reformistas dos anos 1990, segundo as quais o plano municipal se integra às estratégias de desconcentração das tarefas e das responsabilidades com as políticas sociais, particularmente as educacionais, minimizando a descentralização que garante a autonomia dos entes federados (DOURADO, 2007). Conforme Bezerra (2010), a descentralização está no Plano de Desenvolvimento Sustentável (1995-1998) (CEARÁ, 1995), explicitamente relacionada à desresponsabilização do Estado para com os direitos sociais, ao mencionar a ideia de exigir das prefeituras contrapartida e/ou parcerias para complementar o financiamento dos programas e ações do Governo nos municípios.

Pode-se visualizar nesse caminho o esforço governamental em instituir relações mais amplas, a criação de arenas de compartilhamento de decisões com os demais agentes e instituições, onde se inclui o Município no desenho das possibilidades, ao mesmo tempo em que se acentuam os traços de indução pela desresponsabilização do Estado em relação à política educacional. Nos limites da requerida relação colaborativa cearense, que não se reduzem ao campo da educação, mas na maioria das políticas sociais, como percebido nos planos de ação dos governos cearenses, essa era a matriz que incluía, desde 1987, no plano de reforma da educação cearense, os processos de descentralização, participação e autonomia para as escolas e os municípios. A interpretação de Bezerra (2010) é de que, no umbral das reformas dos anos 1990 e das determinações dos organismos internacionais (ONU, UNESCO, FMI, BANCO MUNDIAL, OMC, OCDE), as medidas de descentralização, democratização e participação assumidas no Brasil e no Estado do Ceará - tido como espaço privilegiado de incorporação das diretrizes neoliberais como cita Tavares (2001) – mais se relaciona com racionalização, autofinanciamento, desresponsabilização do Estado e privatização, do que com iniciativas de cooperação, compartilhamento e processos decisórios amplos.

Concordando com Bezerra, Albuquerque F. C. (2005) considera o visível alinhamento teórico e prático do planejamento e das práticas de municipalização desenvolvidas no Ceará em meados de 1996 com as diretrizes de reforma do Estado nos anos 1990 e com o projeto educacional do governo de Fernando Henrique Cardoso, que é abraçado com ênfase pelo Governo Cearense. Conforme o autor,



A educação no Ceará, como de resto, em várias regiões periféricas do capitalismo adota a partir da Conferência de Jomtien um programa mínimo na área, que prevê políticas de combate ao analfabetismo, de melhoria no acesso e permanência no ensino fundamental, de capacitação docente, criação de sistemas nacionais de avaliação, descentralização educativa para entes menores (o município, a escola) e adoção de formas de financiamento variáveis, que mesclam a atuação estatal com parcerias de agentes e órgãos da sociedade civil e da iniciativa privada (ALBUQUERQUE, F. C. 2005, p. 51).

Com base nessas asserções, pode-se acentuar que a inclusão do “elo municipal” quanto à gestão das políticas sociais e educacionais no Ceará responde menos ao perfil aproximado e sensível às demandas dos cidadãos, do que à atribuição do plano municipal em relação às tarefas antes próprias do Estado, sobretudo da União, revelando-se como estratégia das reformas desconcentradoras em curso. Revela-se, por esse pretexto, a incorporação da racionalidade financeira (SOUZA e FARIA, 2004) e da transferência da tarefa de execução das políticas educacionais para as unidades subnacionais (MARTINS, 2011), como constituintes da descentralização educativa operada após os anos 1995 no Brasil e que passa a ser praticada abertamente pelo Governo Estadual em educação. Nesta realidade, se operam no Ceará o deslocamento da responsabilidade com a educação para o Ente municipal, e para a escola, e o novo padrão de administração baseado na gestão participativa (BEZERRA, 2010).

Assim, sob as diretrizes do Plano de Desenvolvimento Sustentável (CEARÁ, 1995), abriram-se possibilidades de debate, tanto no Executivo quanto no Legislativo para a implementação da municipalização do Ensino Público nesse estado. Decorrente disso, foi promulgada a Lei nº 12.452/1995, que dispôs sobre a municipalização do Ensino Público do Ceará, cuja materialização se deu por meio do Plano Estratégico de Implantação do Processo de Municipalização elaborado pela Secretaria Estadual da Educação. Consoante Haguette e Vidal (1998, p. 24),

O poder legislativo estadual, ao votar a Lei, e o poder executivo estadual, ao sancioná-la, pretenderam uma verdadeira descentralização política, reconhecendo e afirmando a autonomia municipal e sua qualidade de parceiro federativo. Na realidade a Lei pretende construir uma parceria entre iguais, uma co-responsabilidade dentro de um regime de colaboração.

Essa condição situa a vanguarda cearense naquilo que desde finais dos anos de 1990 parece estar latente no desenvolvimento das relações entre os entes federados no Brasil, a saber, a reformulação da perspectiva do federalismo cooperativo sob o mote da indicação normativa do regime de colaboração. No campo das políticas educacionais, a proposição de novas bases para esse desenho requer ainda longos percursos, mas se pode acentuar que existe uma dinâmica mais acelerada na elaboração das políticas e do seu aparato normativo nos

últimos anos. A especificidade histórica do Ceará nos esforços de municipalização é assim referência que determina essa dinâmica no federalismo cooperativo desejado e do regime de colaboração.

Na perspectiva de Haguette e Vidal (1998), no entanto, a intenção revolucionária da Lei da Municipalização do Ceará não tomou a forma requerida nas exigências de seus dispositivos, possivelmente mais por falta de recursos do que por vontade política. Sua abrangência foi reduzida, não permitindo que fosse efetivada em todos os municípios cearenses (184), tampouco nos 124 municípios signatários da proposta inicial. Na verdade, os dispositivos da Lei foram efetivados por meio da ação de um grupo de trabalho, organizado pela Secretaria Estadual da Educação, para conduzir o regime de colaboração e o Acordo de Cooperação entre Estado e Municípios, visando à municipalização dos serviços das séries iniciais do Ensino Fundamental. No dizer de Mendes (2002, p. 133), esse processo implicou

[...] apoiar o município em sua estratégia de desenvolvimento educacional, em regime de colaboração, fortalecendo a descentralização do poder decisório e de recursos financeiros com o fim de melhorar a qualidade do ensino e de universalizar o ensino fundamental, prioritariamente. E o Município assume o compromisso de se organizar para proceder eficientes serviços educacionais.

A operacionalização inicial da municipalização do ensino no Estado do Ceará processou-se em apenas seis municípios<sup>104</sup>, a título de experiência, de acordo com tipificação feita pela Secretaria Estadual, com fins de colaborar na escolha das municipalidades a serem privilegiadas. Ainda no entendimento de Haguette e Vidal (1998), em vez de seguir critérios que cobrissem municípios mais frágeis e mais necessitados de cooperação técnica e assistência financeira<sup>105</sup>, a escolha priorizou aqueles que mostravam taxa de escolarização maior do que 80%, autonomia reconhecida e um trabalho inovador e de sucesso. Para estes autores, a escolha, na verdade, seguiu muito mais critérios políticos do que o bom desempenho dos municípios<sup>106</sup>. No dizer de Mendes (2002), foi a escassez de recursos financeiros e a necessidade de realizar o processo com base em experiências exemplares que

---

<sup>104</sup> Os municípios cearenses envolvidos nessa experiência foram Icapuí, Fortim, Maranguape, Marco, Iguatu e Jucás, nos quais a municipalização da educação deu-se oficialmente em 27 de Novembro de 1995.

<sup>105</sup> O dispositivo da Lei da Municipalização Cearense, de 1995, refere-se à cooperação técnica e à assistência financeira como um requerimento ao Ente estadual de prestar aporte aos municípios para a elaboração de normas, fluxos administrativos, implantação dos órgãos criados ou reestruturados, treinamento de pessoal e instalações físicas.

<sup>106</sup> Para ter acesso a uma avaliação dos resultados desse processo nos seis municípios cearenses, ver Haguette e Vidal (1998).

fizeram o Governo Estadual considerar prudente iniciar a municipalização com aqueles municípios selecionados.

Na perspectiva de Albuquerque (2002), após a experiência piloto de municipalização em 1995, as ações de apoio técnico e financeiro aos municípios decorrentes dessa fase sinalizam a antecipação do FUNDEF no Estado, que se manifesta na introdução de uma espécie de “fundefinho” estadual, iniciativa vista como um ensaio de descentralização política e administrativa, com impactos na realidade municipal, sobretudo no acesso escolar e nos salários dos professores. Daí esse autor considerar que a introdução do FUNDEF no Ceará vai encontrar solo fértil, porque, baseada nas políticas de reforma do Estado, que adotam o mecanismo de focalização, incluir-se-ia bem no contexto local, seja na macrogestão do Estado, seja na condução de algumas políticas educacionais, dada a clara opção do Estado pelos traços reformistas via mecanismos de descentralização.

De acordo com Vieira (2010), que considera esse processo uma ação exitosa de colaboração nos municípios, essa estratégia consistiu em firmar convênio com 124 municípios para que assumissem a oferta de ensino nas séries iniciais, com base no repasse de recursos financeiros por via do custo-aluno estabelecido à época<sup>107</sup>. Apesar do reconhecimento de melhor definição das práticas de colaboração no Estado pela via da municipalização do Ensino Fundamental, Vieira (2010) destaca, no entanto, que essa experiência provocou uma municipalização desenfreada, ultrapassando em muito aquilo que o Estado havia planejado.

O Município, que se previa estar apto nos moldes da Lei e do Plano do Governo Estadual a exercer seu papel e responsabilidades nas séries iniciais, passou a ser dominante também em todo o Ensino Fundamental. A corrida pelos recursos reeditou tanto em nível horizontal (com outros municípios), quanto vertical (com o Estado), relações intergovernamentais competitivas na busca de matrícula. É neste sentido que, no âmbito do Ceará, é possível falar da edição local do fenômeno da municipalização autárquica (DANIEL, 2001) ou de RIG's predatórias (ABRUCIO, 2005, 2010), condições que ensejam a desejada coordenação entre os entes federados dentro do Estado.

Quanto ao tema da coordenação e da colaboração entre municípios cearenses, do ponto de vista de Albuquerque, F. C. (2005), a municipalização que se implementou no Ceará na segunda metade dos anos 1990, lançando aquela política que se antecipou ao FUNDEF,

---

<sup>107</sup> Conforme Vieira (2010), o custo-aluno calculado seria de R\$ 180,00 (cento e oitenta reais)/ano, correspondente a R\$ 15,00 (quinze reais)/mês. O valor foi adotado, segundo Haguette e Vidal (1998), com base no custo-aluno qualidade praticado pelo Governo Federal para o pagamento de bolsas do salário-educação no sistema de manutenção do Ensino.

introduziu mecanismos dúbios no regime de colaboração entre Estado e municípios. Em nome da suposta função coordenadora e de suporte, a atuação estadual pende, eventualmente, para a dimensão mais regulatória, de repasse financeiro e de responsabilidade administrativa e educacional para as redes municipais, eximindo-se de suas tarefas, a exemplo do processo ocorrido na América Latina. Isso se dá, segundo o autor, porque a municipalização do ensino público neste Estado vinha sendo influenciada em sua aplicação por dois quadros contextuais:

[...] as várias peças legais no campo educacional, as quais reforçam essa relação cooperativa entre as diversas instâncias administrativas, que passam a ter outra dimensão, influenciada pelo segundo quadro, que são as modificações operadas na sociedade e no Estado pelas reformas do novo liberalismo. (ALBUQUERQUE, F. C. 2005, p. 57).

Demonstrando a existência dessas determinações que alteram o significado e as práticas desenvolvidas no Estado, aprofundadas desde os anos 1990, Albuquerque, F. C. (2005) atesta que, a exemplo da legislação nacional, a municipalização cearense, que se mostra afeta à elaboração de uma concepção mais centrada no regime colaboracionista entre as esferas administrativas, revela-se, no entanto, no meio de duas grandes referências de descentralização: na busca do exercício colaboracionista e, ao mesmo tempo, signatária da concepção minimalista do Estado. Aparece ora como tentativa de atribuir à noção de municipalização ali realizada a ideia de “expressão do município num Sistema Nacional de Educação” (SILVA JR., 2004), fortalecendo sua autonomia e as relações federativas, ora seguindo o formato dominante, reconhecido como de desconcentração das responsabilidades com um nível de ensino para outra instância.

A municipalização ocorrente no Ceará, a partir de 1995, guardava a marca de uma concepção tencionada entre um modelo tradicional e histórico, que compreendia a municipalização do ensino incluso num processo maior de democratização, não apenas da educação, mas da própria sociedade brasileira, *versus* outra visão, mas contemporânea, instrumental e pragmática, que vê a municipalização como um dos modelos de descentralização, que ajudaria a otimizar as ações do Estado, e não apenas isso, pois abriria um processo paulatino de sua redefinição e consequente diminuição. (ALBUQUERQUE, F. C. 2002, p. 145) (grifo do autor).

Nestes termos, as posições de Albuquerque (2002) e Vieira (2010) não se apresentam alinhadas, mesmo que ambos venham a compreender que, discursivamente, se tem um perfil colaboracionista firmado nos dispositivos normativos para as relações entre Estado e municípios no Ceará. Na análise da condução concreta das políticas educacionais, na verdade, os autores se diferenciam, sobretudo, porque, nos esforços de municipalização da educação e nas estratégias de firmar atividades colaborativas entre Estado e os municípios, em especial na

educação fundamental, Albuquerque (2002) assinala o caráter reformista da municipalização cearense e sua associação com estratégias desconcentradoras para a esfera municipal em detrimento da colaboração pretendida. Entrementes, Vieira (2010) compreende o processo numa perspectiva colaborativa efetiva, privilegiando o preceito constitucional em elaboração, com origem na municipalização no Ceará.

A posição assumida por este estudo é de que a municipalização cearense não se qualifica suficientemente quanto à noção ideal defendida por França (2005), na qual a transferência de encargos e responsabilidades para os municípios não é total, nem isenta o Estado e a União de suas responsabilidades, mas garante que o Ente municipal assuma a responsabilidade pela administração do Ensino Fundamental, tendo em vista a universalização do ensino de qualidade, em regime de colaboração com o estado e a União, e com as condições objetivas necessárias para isso. Concorde-se com Bezerra (2010), na ideia de que esse processo assume mais a forma de descentralização vivida em toda a América Latina nos anos 1990, que é parte do programa comum ditado pelos organismos internacionais, centrado no deslocamento da administração para a gestão local e escolar. No Ceará, a colaboração municipal é parte da estratégia descentralizadora da gestão para viabilizar a transferência das tarefas e desonerar o Governo Estadual.

Nessa prática, mesmo considerando a perspectiva constitucional de colaboração, o Estado reduz a Política Educacional à administração da descentralização, em especial da municipalização, onde a Secretaria Estadual da Educação, em nome do princípio colaborativo, assume papel eminentemente articulador do plano da gestão do Estado indutor e coordenador (BEZERRA, 2010). Neste quadro confuso, as tentativas de municipalização sequenciadas e aperfeiçoadas ao longo do tempo, bem como as dinâmicas que essas experiências causaram, é que promovem nos grupos gestores dos municípios cearenses a necessidade de sistematizar e dar corpo ao que mais lhes é requerido no momento: o regime de colaboração. Daí a implementação da municipalização do Ensino Fundamental no período ser descrita por Vieira (2010) como primeira etapa de formulação do chamado “regime de colaboração cearense”, como um momento de instituição, realizado, sobretudo, desde o período de 1995-1998.

É nesse momento que ocorre a transferência, em etapas, das responsabilidades com tudo aquilo que se refere às ações educacionais desde a Educação Infantil até as séries iniciais (1ª a 4ª séries) para os municípios, como é previsto no Plano de Desenvolvimento Sustentável (CEARÁ, 1995), bem como os processos práticos de municipalização baseados na Lei da Municipalização (Lei nº 12.452, de 6 de junho de 1995 – D.O. 27.06.95), reconhecida como um marco que moverá nos anos seguintes a Política Educacional “mudancista” em curso

desde 1987 (BEZERRA, 2010). Esses procedimentos, que trazem, segundo Albuquerque (2002), passagens do instrumento do regime de colaboração, restam reconhecidos como eivados de conflitos, principalmente na definição das competências e de como e por quem deveriam ser conduzidas as ações educacionais. Ao ver dessa análise, deveriam indicar a transferência para a gestão municipal de várias dimensões e tarefas de Política Educacional, dentre as quais a formação dos alfabetizadores. No dizer de Ramos (2013, p. 10), no entanto, “[...] a construção do Regime de Colaboração no Ceará está caracterizada somente pelo acesso, não havendo políticas específicas para cada etapa da educação básica”. Para a autora, “[...] a cooperação resume-se a aspectos operacionais na matrícula das crianças e adolescentes e nos programas suplementares do Governo Federal que contribuem para a permanência na escola”. (RAMOS, 2013, p. 12). Isso minimiza as possibilidades dos municípios para a formulação de iniciativas na área e para a formulação autônoma de políticas educacionais.

O papel do Município na política de educação aqui requerido transcende as aspirações iniciais de municipalização do ensino fundamental e do acesso prevista, referente à incorporação da matrícula do primeiro segmento. Mostra-se, na essência do texto do planejamento estadual e na Lei da Municipalização (Lei nº 12.452/1995), como transferência ampla das responsabilidades decorrentes da assunção dessa fase de escolarização. Isso significa transferência de responsabilidade pelos aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros para o âmbito do Município. Com tal proporção, a ampliação dos recursos municipais e a administração financeira local destes evidenciam-se como condições necessárias.

Com referência ao que foi proposto no Plano de Desenvolvimento Sustentável (CEARÁ, 1995), o aspecto da presença da coordenação estadual se manifesta marcada por situações múltiplas. De um lado, o Estado se reconhece como o coordenador macro da política educacional, responsável pela orientação e definição das diretrizes pedagógicas e pela cooperação técnica e financeira aos municípios. Nesta situação, destaca-se que a transferência das responsabilidades educacionais como papel municipal, neste novo formato da gestão estadual da educação, carrega ranços de centralização do poder decisório na formulação das políticas. Minimiza, assim, a função de “carro-chefe” atribuída ao Município, reservando-se a este apenas o aspecto operacional. Por outro lado, a presença forte e atuante do Governo do Estado nesse processo de municipalização da política educacional é assumida como forma de interação que deve ocorrer entre este e os municípios como entes federados, sem níveis intermediários de decisão, ainda que não exima a União de sua tarefa de cooperação técnica e financeira (CEARÁ, 1995).

Por esse prisma, torna-se difícil a busca por uma relação intergovernamental dialógica, compartilhada e cooperativa entre a União, o Estado e os municípios. O formato de relação entre o Estado e os municípios cearenses salienta a ainda persistente dificuldade de compartilhamento de poder que, com essa característica, se assemelha ao tipo de concentração de poder relacionado aos interesses do Estado como percebido por Souza (2005). O embate desenvolve-se, ao mesmo tempo, com a intenção de superar essa lógica, deixando em aberto a compreensão acerca das relações entre o Estado e os municípios cearenses nesse período. Essas relações aparecem revelando tanto a possibilidade de uma gestão estadual forte e coordenadora na implementação das políticas, quanto evidenciando a existência de uma gestão estadual indutora e desconcentradora de suas tarefas e que minimiza suas responsabilidades naquilo que lhe compete na implementação das políticas educacionais.

Inclui-se na estrutura estadual de descentralização e municipalização das políticas educacionais, em especial das responsabilidades com a educação básica, a presença intensificada das Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (CREDE's), órgãos da estrutura administrativa da Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará, como evidências do poder do Estado sobre os municípios. Esses órgãos, ao seu modo, vêm exercendo, além da assistência técnica à rede estadual de ensino nos municípios, o suporte técnico e a indução das políticas educacionais federais e estaduais junto aos governos municipais. Fato ilustrativo dessa presença pode ser percebido no que se configurou como missão da CREDE desde sua reorganização no início de 2003:

Coordenar as Políticas Educacionais junto às unidades escolares e secretarias municipais de educação de sua jurisdição, assegurando a operacionalização e o monitoramento da proposta educativa, visando a melhoria dos processos de gestão escolar e de ensino-aprendizagem, tendo como base o Plano de Educação Básica "Escola Melhor, Vida Melhor". (CEARÁ, 2004a, p. 84).

As relações intergovernamentais entre a esfera estadual e municipal na realidade do Ceará realizam-se mediadas por essas instituições regionais educativas, que se identificam como agentes de regulação, sobretudo na condução e na indução de políticas educacionais estaduais perante os municípios em cada região. Na compreensão de Vieira (2010, p. 282), a renovação e atuação das CREDE's resultaram numa "[...] rede de comunicação e apoio mútuo entre Estado e Municípios, contribuindo de forma decisiva para ativar a capilaridade do sistema escolar na busca de soluções conjuntas para os problemas complexos". Contrapondo-se a essa ideia, no entanto, se questiona a dimensão que toma o movimento de integração entre os entes federados por meio das CREDE's e a real existência de aproximações entre os

objetivos estaduais e municipais. As CREDE's, na realidade, assumem duplo papel, pois ao mesmo tempo em que promovem aproximações sob o discurso da colaboração, parecem ser portadores e defensores da indução da política estadual e federal.

Percebe-se que, no campo da noção do federalismo cooperativo e tridimensional perseguido pela experiência brasileira desde 1988, os esforços das políticas cearenses são mais de intervenção do que de promoção da autonomia pedagógica, administrativa e financeira dos municípios. Em termos de municipalização das políticas educacionais, mostra-se incipiente a intenção de manter a integração e a articulação com as demais esferas num sistema federativo cooperativo para conduzir a educação. Estes esforços revelam-se, mesmo em discretas proporções, permeados por perspectivas “estadualistas” e “municipalistas” em conflito por espaços de poder, evidenciando-se ora a sobreposição dos objetivos estaduais para a educação, ora as demandas municipais. É marcante a permanência do pensamento e de práticas políticas mais patrimonialistas do que federalistas/cooperativas nas relações.

O dispositivo da colaboração entre os entes federados, reconhecido como peculiar ao Estado do Ceará, parece manter-se no confronto com essas tendências e requerer saída para as relações intergovernamentais que seja mais centrada naquilo que intenta o pacto federativo de teor cooperativo, ou seja, relações que garantam a articulação federativa de elaboração e efetivação das políticas educacionais; relações que se sustentem na coexistência coordenada e descentralizada de sistemas de educação com unidade, divisão de competências e de responsabilidades (CURY, 2010).

O papel da União que, no entanto, parece se mostrar secundarizado no projeto estadual cearense, não condiz com os esforços vistos no contexto de sua atuação conforme o regime de colaboração e a municipalização da educação. As tendências municipalistas, estadualista e centralista, que se mostram no embate no decorrer da constituição histórica do federalismo educacional brasileiro, como demonstram Araújo (2005), Cury (2010), Abrucio (1998), por exemplo, parecem não encontrar mais espaço firme para sua manifestação predominante. No caso cearense, essa amálgama que confunde desconcentração, colaboração, participação, reformismo e democratização como componentes de uma mesma perspectiva da gestão, como denuncia Arretche (1996), enseja a natureza conflituosa da atuação do Governo cearense, sobretudo nos processos de municipalização e colaboração entre os entes federados.

Conforme a análise de Bezerra (2010), essa matriz participacionista assumida pelo Governo Cearense em 1995, ocorre como um processo de adequação do sistema estadual às premissas da descentralização, da democratização e da participação na gestão educacional, adaptadas da reforma gerencial operada em escala nacional, firmada especialmente na



descentralização para a escola, como visto por Krawczik (2008) como uma das vertentes desse processo. Daí se poder atestar que, no caso do Ceará, a expressão da vertente de descentralização de base reformista gerencial, que acentua a transferência das responsabilidades do Governo Estadual para o Município, é, na verdade, o regime de colaboração cearense, nascido dos processos de municipalização.

É nessa perspectiva que ocorre a mobilização para o regime de colaboração entre Estado e municípios cearenses, na gestão Lúcio Alcântara, de 2003-2006, que é reconhecida por Vieira (2010) como fase de organização desse regime. A trajetória é marcada pela inserção, no Plano de Educação Básica “Escola Melhor, Vida Melhor” (CEARÁ, 2004a), e nele a decisão de regulamentação e efetivação do regime de colaboração Estado/ municípios, visando à elaboração de mecanismos que garantam ações compartilhadas. É sob esse objetivo que se assentam as relações entre o Estado e os municípios cearenses, bem como os elementos de colaboração recíproca e de definição dos aspectos legais, sociais e operacionais de seus papéis na condução da política educacional da região na fase de 2003 a 2006. Pelo menos teoricamente, a posição de Vieira (2010) faz considerar que, por meio dessa ação, que ela mesma chama de “versão cearense do regime de colaboração”, se estabeleceram instrumentos que regeram as práticas a partir de então, nos diversos campos de ação dessas unidades<sup>108</sup>.

As relações entre Estado e municípios na condução da tarefa educativa no Ceará, por esses pressupostos, vinculam-se aos esforços de descentralização e de municipalização efetivados nesta unidade federativa, ora subsidiada, ora interpelada pela União. É possível dizer, desse modo, que o regime de colaboração no Ceará, que se diz em processo de consolidação a partir de 2003, como acentua o documento “Regime de Colaboração Estado-Municípios – Crescer com qualidade” (CEARÁ, 2006d), surge mais como estratégia para eufemizar o impacto dessa descentralização que sobrecarrega os municípios, sem os aportes suficientes e para amenizar os conflitos com a autonomia municipal, por meio de celebrados acordos e consensos.

Pelo exposto, as relações intergovernamentais no plano cearense fundam-se nas várias iniciativas ensejadas pela gestão estadual da educação, em que a assistência e a cooperação técnica foram-se firmando pela via da municipalização da educação fundamental e por meio de acordos de colaboração pactuados entres os agentes governamentais em fóruns

---

<sup>108</sup> Há, segundo Vieira (2010) a terceira etapa, que se desenvolve na primeira gestão do Governador Cid Gomes (2007-2010), e que se qualifica como o momento de fortalecimento do regime de colaboração no Ceará. No limite deste estudo (2003-2006), essa fase se caracteriza como destinada a estudos mais amplos, que não pertencem ao escopo desta investigação.

específicos e solidificados na legislação estadual. Ainda que referente às formas de municipalização do ensino fundamental e às normas e acordos de cooperação para a oferta de educação básica, acredita-se que o perfil das relações e dos processos cooperativos reflete-se igualmente nas ações relativas à formulação de políticas e à sua execução, seja por indução da União e do Estado, seja por iniciativa municipal.

Desse modo, é correto dizer que as relações que os entes federados estabelecem, seus processos de colaboração e a distribuição de papéis na política educacional cearense se firmam de forma específica e cheia de contradições, com avanços e recuos mediante as demais práticas nacionais<sup>109</sup>. Tomando os relatos sobre outras práticas nacionais, é mais correto acentuar que a experiência no Ceará se aproxima, pela sua formulação histórica e negociada, com a prática desenvolvida no Rio Grande do Sul que, conforme Luce e Sari (2010, p. 247), incorpora mecanismos legais e institucionais de cooperação recíproca, como

[...] desenho constitucional como fundamento jurídico (modelo federativo de cooperação com definição de competências); legislação regulamentadora das relações intergovernamentais (mecanismos legais e institucionais com incentivos adequados e critérios bem definidos); partidos políticos (construção de consensos e acordos interpartidários); aparato institucional (entidades de prefeitos, secretários estaduais e municipais, conselhos, comissões instituídas paritariamente para a colaboração); políticas públicas descentralizadas (planejamento conjunto; acordos, convênios e consórcios); e mecanismos de acompanhamento e controle social (conselhos, comitês).

Importa igualmente acentuar que, ante as dificuldades de definir claramente o que seja e os modos de execução do regime de colaboração, o Estado do Ceará, como algumas outras unidades federativas, desde o final dos anos 1990, estabeleceu debates e esforços práticos para por em funcionamento o indicativo constitucional que no plano federal ainda encontra dificuldades de se efetivar. Assim, os governos estaduais cearenses das últimas décadas vinham, em seus instrumentos de planejamento e na política educacional, alterando o papel da instância municipal e das escolas nos serviços educativos, alegando manter relações intergovernamentais descentralizadas e cooperativas. Em especial a partir de 2003, quando se firma os caminhos do regime de colaboração no Ceará, não se revelam claramente que espaços são instalados, que oportunidades se abrem para a descentralização da tarefa educacional e para a autonomia municipal.

---

<sup>109</sup> Os estudos de Sari (2009), Luce e Sari (2010) no Rio Grande do Sul, e outras experiências de regime de colaboração, como a de Mato Grosso, apontados por Abicalil e Cardoso Neto (2010), são referências nacionais diferentes da experiência realizada no Ceará, como modos diversos de criar formas de colaboração entre municípios e estados.

Na visão deste estudo, é necessário concluir que, no âmbito do que se tornou a política educacional cearense, caracterizada pela ênfase participacionista assumida nos modos da descentralização, participação das escolas, da sociedade e dos municípios na condução da educação e na democratização – ambas ressignificadas de seu sentido original - os movimentos de municipalização e de implementação do regime de colaboração constituem a expressão prática dessa matriz participacionista e gerencial que a reforma educacional cearense assumiu (BEZERRA, 2010). Desse modo, pode-se assinalar que, no Estado do Ceará, as relações colaborativas em pouco ou em quase nada foram incorporadas às agendas governamentais como esforço de desenho de um federalismo educacional pautado na cooperação entre os entes federados e na autonomia municipal. A gestão cearense da educação, pela sua natureza organizadora do regime de colaboração (VIEIRA, 2010), se qualifica, assim, como a fase que solidifica os processos que aliam os esforços federais e estaduais na total transferência da educação básica, em especial, a Educação Infantil e Fundamental, para os municípios. Isso enquadra o Ente municipal num novo papel a ser mais bem compreendido e analisado. Visto o assunto desde essa perspectiva, as relações colaborativas não acentuam a redescoberta do federalismo como pacto, mas encaixam-se como estratégias gerenciais para a execução das políticas educacionais.

A trajetória dessas relações vislumbrada até aqui se justifica, assim, pela necessidade de ter-se “panos de fundos” específicos ao exame dos modos de atuação da gestão das políticas educacionais no Estado do Ceará, sobretudo porque a municipalização e o regime de colaboração cearense podem ser reconhecidos como expressões das relações intergovernamentais e como condutores dos papéis assumidos pelos entes federados. Servem para estabelecer bases do entendimento sobre como se firmam as políticas de alfabetização em âmbito local, quais as práticas de formação de profissionais da educação e dos professores alfabetizadores, e as formas de colaboração entre Estado e municípios cearenses nesse campo de atuação.

#### **4.2 Políticas e gestão da educação no Ceará de 2003 a 2006: alfabetização, formação docente e colaboração Estado/municípios**

O percurso há pouco demonstrado sobre a municipalização e o regime de colaboração no Ceará assenta-se como leitura da trajetória cearense nesses aspectos fundamentais desde 1995. Esta seção, por sua vez, detém a visão sobre as características assumidas pelo Governo Estadual a partir de 2003, aferindo nos dispositivos documentais a atuação do Governo e a gestão das políticas de educação, em particular, aquelas relacionadas à alfabetização, à formação dos alfabetizadores e às novas formas de relações com os municípios.

No uso do recurso metodológico da análise documental, toma-se como fontes principais o documento “Ceará Cidadania: crescimento com inclusão social – Plano de Governo 2003-2006” (CEARÁ, 2003b), o “Plano de Educação Básica: Escola melhor, Vida melhor” (CEARÁ, 2004a), o “Relatório Final do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar – Educação de Qualidade: começando pelo começo” (CEARÁ, 2006c) e o documento “Escola Melhor, Vida Melhor - Relatório de Gestão 2003-2006” (CEARÁ, 2006a). Incluem-se recortes das Mensagens Governamentais à Assembleia Legislativa Cearense dos anos de 2003 a 2006 (CEARÁ, 2003a, 2004b; 2005a, 2006b) e de produções da gestão da educação cearense acerca das diretrizes educacionais, programas e projetos formulados e implementados como o documento “Regime de Colaboração Estado-Municípios – Crescer com qualidade (2003-2005)” (CEARÁ, 2006d), o “Manual de Implementação do Projeto Escola do Novo Milênio (MIP)” (CEARÁ, 2005e), entre outros, reconhecidos como instrumentos de manifestações governamentais do período.

De modo geral, é necessário adiantar ser com base na trajetória realizada pelos governos anteriores (Tasso Jereissati/PSDB – 1995/1998; 1999-2002) que o Governo do Estado, no período de 2003 a 2006, desenha suas ações nas políticas sociais e nas políticas de educação, respeitando, em particular, sua relação sucessória com as gestões que o precederam. Na Mensagem Governamental à Assembleia Legislativa (CEARÁ, 2003a), o então governador Lúcio Alcântara, reconhece os esforços dos governos anteriores, acentuando que no que se refere ao objetivo do desenvolvimento social, previsto no Plano de Desenvolvimento Sustentável (CEARÁ, 1995), o Governo Tasso Jereissati (1995-2002) assumiu o compromisso de capacitar a população para o desenvolvimento e de promover a melhoria da qualidade de vida da população. Os esforços são demonstrados, segundo ele, nos

indicadores alcançados pelas áreas de educação e saúde<sup>110</sup>, por exemplo. Considerando estes resultados, o governo do período de 2003 a 2006 revela a crença de que

As bases para o desenvolvimento sustentável, com crescimento e melhoria da qualidade de vida, estão lançadas. É fundamental que se persista nesse rumo, com a continuidade e constante aperfeiçoamento do projeto de desenvolvimento em curso. (CEARÁ, 2003a, p. 18).

É neste sentido que o novo Governador se reporta aos planos dos governos em desenvolvimento desde 1995, referindo-se ao seu plano específico como um instrumento consubstanciado nos fundamentos estratégicos que nortearam a elaboração do planejamento estadual anterior<sup>111</sup>. Assim, dá prosseguimento à implementação dos programas estruturantes e projetos complementares para esse fim. Na apresentação do documento “Ceará Cidadania: crescimento com inclusão social – Plano de Governo 2003-2006” (CEARÁ, 2003b), o então Governador do Estado, Lúcio Alcântara, assinala:

O Ceará Cidadania, que é o título desse Plano, tem um significado especial, pois implica abrir perspectivas ainda mais promissoras para um Ceará que foi conduzido, pela liderança dos que nos antecederam, à condição de Estado brasileiro que muito avançou nos últimos dez anos na conquista de melhores condições de vida para seu povo. Não obstante, esse avanço apenas serve de incentivo para que se continue cada vez mais perseguindo metas sociais desejáveis já que o estado ainda tem muito a conquistar. (CEARÁ, 2003b, p. 11).

Deste modo, a especificidade do Governo Lúcio Alcântara, ainda que considerando as proclamadas expectativas de continuidade dos princípios anteriores, aparece mais nítida no Plano de Governo ora citado, somente publicado em agosto de 2003. Os componentes do novo Plano de Governo vão surgindo mais detalhados nas mensagens governamentais dos anos de 2004 a 2006. Isso é confirmado por Bezerra (2010), quando demonstra que somente a Mensagem de 2004 aparece como a primeira a sair genuinamente das mãos de Lúcio Alcântara. Nela, o governador demonstra consciência do legado de seu antecessor, e faz profissão de fé no Estado indutor herdado.

<sup>110</sup> Na área a educação, o documento atesta a universalização da cobertura escolar em 1998 (97%) da população de 7 a 14 anos; a queda da taxa de analfabetismo entre crianças e jovens de 7 a 14 anos caiu 11,5 pontos percentuais entre 1998 e 2001, saindo de 29,3% para 17,8%, superando a performance experimentada pelo Nordeste (- 7,9 pp ) e pelo Brasil (-3,1 pp ); as melhoras na taxa de analfabetismo de adultos no Ceará, que era de 29,6%, em 1998, caindo para 24,8% em 2001, surtindo maior efeito no meio rural, provocando a queda da taxa de 56,4%, em 1990, para 43,0%, em 2001; entre outras conquistas. (CEARÁ, 2003a).

<sup>111</sup> São considerados fundamentos estratégicos dos governos anteriores a 2003 opções como: capacitação da população para o desenvolvimento, envolvendo ampla ação de educação integrada à qualificação para o trabalho; avanço no crescimento econômico; melhoria na qualidade de vida, compreendendo o acesso e a humanização dos serviços sociais; aumento da oferta e distribuição de água com a consequente redução da vulnerabilidade da população aos efeitos da seca; e garantir a execução da programação finalística do governo (CEARÁ, 2003a).

Faz-se necessário fazer referência à política que vai se sedimentando no corpo das mensagens governamentais do Governo Estadual Cearense em relação às políticas projetadas e as implementadas, seja de modo isolado, seja de maneira compartilhada com os municípios, seguindo o modelo administrativo do novo governo. Em 2005, especialmente, o teor dos textos das mensagens vai mudando, assumindo no decorrer dos anos até 2006 um formato essencialmente quantitativo. Isso aparece porque o Governo do Estado do Ceará, desde 2005, adotou o modelo da Gestão por Resultados (GPR), no sentido de melhorar a eficiência da gestão pública<sup>112</sup>. Como exposto no documento da Mensagem de 2007,

[...] a implementação do modelo de Gestão Pública por Resultados no Ceará segue sua lógica baseada em um grande objetivo, que é ‘Crescimento com Inclusão Social’. Para que esse objetivo fosse alcançado, foram definidos eixos de orientação de políticas que permitissem ao Governo Estadual percorrer novos caminhos, atendendo os objetivos estratégicos, cuja agregação correspondesse ao alcance do seu macroobjetivo. (CEARÁ. 2007a, p. 41).

No Plano de Governo de Lúcio Alcântara, o planejamento e a avaliação anual estão associados a esses eixos de trabalho listados no documento-matriz. Os chamados Eixos de Articulação do Plano estão assim especificados: Ceará Empreendedor, voltado para o crescimento da economia estadual; Ceará Vida Melhor, que se apresenta como destinado à melhoria das condições de vida da população cearense, entre estas aquelas referentes à educação; Ceará Integração, com foco no desenvolvimento regional e local; e Ceará Estado a Serviço do Cidadão, como preocupação com os serviços oferecidos nos diversos eixos visando o desenvolvimento social e econômico do Estado (CEARÁ, 2004b).

O eixo “Ceará Vida Melhor” é visto no governo como “[...] uma proposta de melhoria de indicadores sociais que preconiza a melhoria da qualidade de vida da população” (CEARÁ, 2004b, p. 97). Visa à elevação dos padrões de serviços sociais básicos, integrando ações relacionadas a educação, saúde, qualificação profissional, segurança, justiça, cultura e esportes, e outras políticas sociais. Do conjunto de linhas e ações previstas para o desenvolvimento desse eixo, parece importante acentuar alguns aspectos nesse projeto investigativo. As linhas de ações aparecem direcionadas para as diversas políticas sociais básicas, mas acentuam o reconhecimento da educação para o pleno desenvolvimento do ser

---

<sup>112</sup> Essa temática necessita de análise mais detida e aprofundada para a crítica e compreensão do significado desse modelo na gestão cearense. Para essa tarefa, é necessário um novo esforço investigativo complementar ao que aqui se faz, o que não é o foco deste estudo. Conforme Bezerra (2010, p. 339), “[...] a GPR teria como ‘pressuposto fundamental’ a ideia de que ‘avanços econômicos e sociais são complementares’, eles ‘ou avançam juntos ou retrocedem juntos’. Assim, haveria um atrelamento entre um aspecto e outro, onde o comprometimento com o avanço social pressuporia a avaliação da política econômica”. (Grifos do autor). Ver também HOLANDA, M. (Org.) **Ceará: a Prática de uma Gestão Pública por Resultados**. Fortaleza: IPECE. 2006.

humano, no qual o investimento do Estado em um ensino de qualidade emerge como primordial, em especial na educação permanente e aprendizado contínuo, garantindo, por esse meio, o domínio das habilidades de leitura, interpretação e escrita. Para a consecução desse objetivo, o documento traz o modelo operacional:

As políticas serão concebidas e implementadas de forma planejada, integrada, descentralizada e participativa nas três esferas governamentais, iniciativas privadas, entidades representativas da comunidade e organizações não-governamentais, *buscando sempre a ação em parceria e a promoção da auto-gestão municipal* (CEARÁ, 2003b, p. 101). (Grifou-se).

Para Bezerra (2010), o novo Plano de Governo do Ceará assenta-se, pois, no arcabouço gestor e no marco legal deixado pelo governo anterior, adequados à passagem definitiva da gestão dos serviços públicos para a esfera pública não estatal, mantendo a forte tendência descentralizadora das administrações anteriores, sob o argumento de que os resultados acontecem nos municípios e nas comunidades, onde o raio de ação do Estado é limitado. Essa herança se explica porque, segundo Ramos, Lira e Soares (2012), a centralidade da política dos governos que antecederam a gestão 2003-2006 é o fortalecimento da capacidade gerencial dos níveis central, regional, municipal e escolar para oferecerem, com eficiência, os serviços.

Sob esse prisma, o Governo Cearense elege como opção estratégica a “[...] capacitação da população para o desenvolvimento, envolvendo ampla ação de educação integrada à qualificação para o trabalho” (CEARÁ, 2003a, p. 43), como essência do que se poderia chamar de projeto educacional amplo para o Estado no período. A capacitação da população para o desenvolvimento, expressão-síntese desse projeto de educação, almeja elevar a qualidade da educação e o perfil educacional da população e segue então fixada aos princípios e práticas desenhados na política educacional em curso. O fato é revelado na Mensagem Governamental de 2003, que inaugura essa gestão:

Os princípios que nortearam as propostas educacionais desenvolvidas a partir de 1995, como: mobilização social, gestão democrática e participativa, descentralização e autonomia escolar, universalização e qualidade do ensino e valorização do magistério, continuam ainda hoje vivos e fortalecidos. (CEARÁ, 2003a, p. 47).

Na verdade, tomando as práticas já solidificadas, o novo governo incorpora as diretrizes anteriores para dar a própria feição e se especializa, estabelecendo ações focalizadas, revertendo-se no Governo 2003-2006 em objetivos que primem pela elevação da qualidade da educação, a melhoria da oferta dos serviços educacionais, sobretudo a inclusão

social. Não se pode, por essa razão, garantir que os governos mantenham como linha somente a continuidade das políticas. Na verdade, conforme Bezerra (2010), o modelo de gestão assumido pela gestão de Lúcio Alcântara, a Gestão Pública por Resultados – GPR, caminha no aprofundamento dos processos de descentralização, mas mostra-se nos documentos instituindo seu instrumento administrativo, como fora para os governos anteriores o discurso do desenvolvimento sustentável.

No campo da educação, destaca-se como peça fundamental nesse processo a implementação do Plano de Educação Básica 2003-2006, relacionada ao eixo “Ceará Vida Melhor”, do Plano de Governo, expressando as intenções do Estado para o período. O texto desse Plano confirma que o documento toma como referência o Plano de Governo Ceará Cidadania, que define as diretrizes governamentais para a gestão no quadriênio 2003-2006 (CEARÁ, 2004a). No desenho do Plano de Governo, a elaboração e implementação do Plano de Educação Estadual é um objetivo-meio para o alcance da elevação da qualidade de ensino e do perfil educacional da população (CEARÁ, 2003b) e se apresenta como condição precípua para a solidificação das ações nesse campo.

Conforme os documentos estaduais (CEARÁ, 2003a; 2004a) as proposições do Plano de Educação estão relacionadas ao movimento criado pela Secretaria Estadual que deu origem ao Congresso Estadual Escola do Novo Milênio<sup>113</sup>, como citado na Mensagem Governamental (CEARÁ, 2003a, p. 63):

O Congresso Estadual “*A Escola do Novo Milênio*” caracterizou-se como ponto de chegada da caminhada vivenciada pelos educadores cearenses na última década e como ponto de partida para o Plano Decenal da Educação Básica. [...] O Congresso Estadual, realizado em 2002, foi um momento de convergência deste conjunto de reflexões/ações/compromissos que deverão gerar o Plano Estadual de Educação Básica para a próxima década. (Grifos do autor).

Na verdade, a Política Educacional assim reconhecida como “Projeto Escola do Novo Milênio”, teve como ponto de partida a escola, seu projeto pedagógico e seu plano de desenvolvimento institucional. A denominação alude às mudanças educacionais pretendidas para o início do novo século (CEARÁ, 2001) e as discussões e sugestões desse movimento serviram como instrumentos para a formatação das políticas educacionais na gestão que se inicia em 2003, conforme citam os documentos visitados. Essa ação mobilizadora e

---

<sup>113</sup> Conforme a Mensagem Governamental à Assembleia Legislativa do Ceará, de 2003, esse movimento refere-se à “[...] ampla discussão que se iniciou no ano de 2001 em nível escolar, municipal e estadual, com representação de todos os segmentos da sociedade comprometidos em construir a educação que os cearenses almejam, e que, por direito legal, deverão ter acesso”. (CEARÁ, 2003a, p. 47).



democrática tem, no entanto, a segunda face que a determina mais intensamente, a sua intrínseca relação com os propósitos dos organismos internacionais, como o Banco Mundial. Na verdade, O Projeto “Escola do Novo Milênio – Educação Básica de Qualidade no Ceará”, foi financiado pelo Acordo de Empréstimo N° 4591- BR, firmado entre o Governo do Estado do Ceará e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) – (Banco Mundial), em 06 de agosto de 2001, no valor inicial de US\$ 150 milhões, onde US\$ 90 milhões correspondiam ao financiamento do BIRD e US\$ 60 milhões à contrapartida do Estado do Ceará.

Conforme Documento publicado pela gestão estadual da educação de 2003-2006, “Manual de Implementação do Projeto Escola do Novo Milênio” (CEARÁ, 2005e), após dois anos de execução, o projeto inicial apresentou baixos níveis de implementação, sendo redefinido e reformulado com dois aditivos<sup>114</sup> para se adequar à política educacional traçada pelo Governo Estadual (2003-2006), embasada na proposta de crescimento com inclusão social. Conforme o documento,

Não foram alterados os componentes e subcomponentes originais do projeto tendo sido redefinidos seus objetivos, princípios e foco para a nova proposta de política para a educação básica no Estado. Assim foram ajustadas as atividades a serem desenvolvidas no decorrer de sua implementação e, consequentemente, a realocação dos recursos nos componentes e nas categorias de gastos. (CEARÁ, 2005e, p. 23).

As alterações, então, foram realizadas com base nas prioridades do Plano de Educação Básica “Escola Melhor, Vida Melhor”, elaborado para o período de 2003 a 2006, no ajuste de gastos e na insuficiência dos recursos para atender as atividades, mas guarda a relação conceitual aproximada com o governo anterior, quando se deu origem ao Projeto, preconizando continuidade na política educacional e garantindo suporte técnico e financeiro para a nova fase da gestão cearense da educação.

Assim, os documentos dessa transição mostram diversas ações do Governo de modo participativo, e compartilhado, com escolas e Municípios, em espaços de deliberação coletiva e de discussão, no sentido de criar subsídios e proposições desde as bases dos sistemas de ensino estadual e municipal para a formatação do Plano de Educação, contribuindo para a sustentabilidade de políticas da educação básica no Estado do Ceará, conforme se expressa no

---

<sup>114</sup> O primeiro aditivo incluiu cláusula ao referido Acordo de Empréstimo, acentuando a retroatividade para 1º de julho de 2003, para ajustar o projeto à nova realidade, e o segundo, assinado em fevereiro de 2005, ajustou pontos não contemplados no 1º aditivo, como a inclusão de novas entidades como executoras dos Programas de Alfabetização e do PRODEM (Programa Desenvolvimento da Educação Municipal) juntamente com os municípios, entre outras ações.

documento governamental (CEARÁ, 2003a). Somam-se a estes mecanismos, segundo assinalado na introdução do Plano Estadual de Educação Básica (CEARÁ, 2004a), as ideias do documento “Movimento Ceará Cidadania” (junho de 2003), da equipe de transição do Governo. Por fim, realiza-se o Seminário “Discutindo o Plano Estadual de Educação”, com a expressiva participação da comunidade escolar e das lideranças regionais e municipais de educação, culminando, assim, o processo amplo de formulação dessa política que se manifesta no Plano de Educação.

No decorrer de 2003, segundo o documento do “Plano de Educação Básica Escola Melhor, Vida Melhor” (CEARÁ, 2004a) desenhou-se mais nitidamente esse perfil assumido no governo Lúcio Alcântara. Conforme descrito na Mensagem Governamental de 2004, no âmbito da Política Educacional Cearense, em 2003, a mobilização, discussão e elaboração do Plano de Educação Básica (2003-2006) realizadas nesse tempo merecem destaque, por terem exigido esforço da Secretaria Estadual e por terem forte impacto sobre a Política Educacional do Estado (CEARÁ, 2004a). É nesse sentido que, como afirmado pela então Secretária da Educação do Estado do Ceará, professora doutora Sofia Lerche Vieira, tinha-se a expectativa de que o Plano viesse a desempenhar o papel de bússola que norteasse o trabalho cotidiano nas diversificadas esferas da Administração Pública estadual e municipal, incluindo-se as escolas. O plano, nesse formato, seria um instrumento cuja abrangência propunha estender as ações à gestão municipal, às escolas e à sociedade civil.

Com essas evidências, pode-se perceber a configuração das relações intergovernamentais revelada em alguns documentos e planos do governo (2003-2006). Ela sinaliza a intenção de um desenho participativo e colaborativo entre as esferas governamentais e a sociedade, sobretudo entre os municípios e o Governo do Estado. Não sinalizam, no entanto, os mecanismos práticos que conduziriam esse modo de relação, em especial, como se posiciona o município nesse formato. É preciso reconhecer, apesar disso, dois processos importantes: primeiro, o que evidencia, neste contexto, a busca de estabelecer políticas de governos, priorizando as estratégias de continuidade das ações entre governos; segundo, o movimento que demonstra os esforços da gestão estadual em estabelecer espaços de participação e de articulações com a comunidade escolar e com a sociedade civil, sobretudo com as demais unidades subnacionais, que são os municípios. Esses espaços, no entanto, não nascem do uso da participação como instrumento democrático, mas, como observa Bezerra (2010), são frutos da política participacionista e de tendência descentralizadora das administrações anteriores no Ceará, que redesenharam a administração na forma do deslocamento da responsabilização estatal para os entes descentralizados

participativos, que institucionalizam a participação como condição para a transferência dos serviços públicos para a sociedade civil. Como bem observa o autor, o credo participacionista dos governos anteriores é ritualmente repetido pelo governador Lúcio Alcântara. Novamente, os esforços de participação e colaboração nas políticas educacionais no Estado não são frutos da natureza colaborativa e pactuante requerida aos entes federados, mas dos comandos de uma perspectiva da gestão que se contrapõe ao princípio democrático e cooperativo.

De modo geral, tanto nas diretivas do Plano de Governo estadual, bem como no Plano de Educação, estão presentes referências ao Ente municipal e à sua organização e colaboração na produção e na implementação das políticas formuladas pelo Estado, sobretudo como estratégia requerida no âmbito da política e da gestão da educação. Nas palavras de Bezerra (2010, p. 347), “[...] a obra gerencial dos anos do mudancismo se identifica fortemente com a obra municipalizadora”. As tentativas de municipalização vistas na seção anterior, desse modo, não se explicam somente pela assunção municipal do Ensino Fundamental, mas amplia-se para uma estratégia gerencial de repercussões mais fortes. As linhas de ação apontadas pelo Plano de Governo para o Plano de Educação, a saber, ação compartilhada do Poder Público com a sociedade civil, desenvolvimento profissional permanente e a valorização do educador, gestão educacional democrática e a participação com controle social, exibem-se como exigências para fortalecer o planejamento e integrar as políticas estaduais e municipais (CEARÁ, 2003b).

De acordo com o Plano de Educação Básica do Ceará (CEARÁ, 2004a) foi a partir dos processos de participação descritos acima que se delinearam os dez desafios para o desenvolvimento da educação cearense a partir de 2003:

- 1) Universalização progressiva do Ensino Médio nas localidades urbanas e rurais;
- 2) Apoio ao desenvolvimento da educação infantil e implementação das políticas de inclusão para jovens e adultos, portadores de necessidades especiais e comunidade indígenas;
- 3) Redução do analfabetismo de jovens e adultos;
- 4) Garantia da qualidade da escola com foco na aprendizagem do aluno;
- 5) *Garantia do domínio das habilidades de leitura, interpretação e escrita;*
- 6) Ampliação progressiva da jornada escolar;
- 7) *Aprimoramento do processo de formação e valorização dos servidores da educação;*
- 8) Modernização do processo de gestão e controle social do sistema de ensino;
- 9) Aperfeiçoamento do processo de avaliação institucional e de análise dos resultados educacionais;
- 10) *Regulamentação e efetivação do regime de colaboração Estado/Municípios.* (CEARÁ, 2004a, p. 17) (Grifou-se).

No objetivo deste trabalho, considerando que estes desafios estão articulados no conjunto do Plano, destacam-se as referências às ações de alfabetização (desafio 05), de formação dos profissionais de educação (desafio 07) e de colaboração entres os entes federados (desafio 10). Esses temas balizam a aferição das práticas referentes às relações intergovernamentais, e nelas as ações de descentralização e de municipalização das políticas de formação continuada de alfabetizadores e o papel exercido pelo estado e pelos municípios cearenses de 2003 a 2006. Articulando esses desafios, destacam-se os princípios que fundamentam o plano: educação de qualidade e inclusão social, gestão democrática e controle social, ação compartilhada poder público e sociedade civil. Por fim, o desenvolvimento profissional permanente e a valorização dos servidores da educação.

Um cruzamento dos desafios e dos princípios norteadores da ação do Plano mostra aspectos descritos nos documentos que se consideram elementares no perfil da política e gestão da educação cearense à época, como: as diretrizes para a inclusão social da população nas diversas políticas sociais, demonstrando sua estreita relação com o Plano de Governo, materializada na prioridade concedida às ações de alfabetização, sobretudo de jovens e adultos; a natureza compartilhada das ações que focam a discussão e a decisão em face dos diversos segmentos governamentais e não governamentais na chamada ‘cultura de cooperação social’ (CEARÁ, 2004a) e por meios de arenas amplas para discussão, em que se incluem esforços de regulamentação e de operacionalização do regime de colaboração ainda em preparo; e, por fim, a atenção reforçada na formação e na valorização dos profissionais de educação e na gestão da escola pública. Com foco nessas temáticas, pode-se compreender algumas situações manifestas nessa realidade. Uma das principais é que há uma suposição importante, que leva à compreensão de que existe progressiva indução, por parte do Governo Estadual, para produzir políticas voltadas à alfabetização no Ceará, porém acentuadas no atendimento a jovens e adultos, revelando uma demanda latente desde o Congresso Estadual “A Escola do Novo Milênio”, que sugere ações nessa área. Indicação dessa natureza encontra-se também nos demais objetos de planejamento educacional constituídos em espaços coletivos ou nos órgãos da gestão da educação.

Por esse fato, compreende-se, neste estudo, que o desafio da “Garantia do domínio das habilidades de leitura, interpretação e escrita” desponta como situação a ser cuidada na educação cearense, o que pressupõe uma tendência histórica. Dados do SAEB 2001 revelaram, à época, que quanto às competências a serem adquiridas por alunos da 4ª série do Ensino Fundamental em Língua Portuguesa, grande parte dos estudantes cearenses se encontravam na escala de desempenho ruim, figurando com 37,73 % em estágio muito crítico,

37,59% crítico, e 22,54% em estágio intermediário. Em outras palavras, a maioria dos alunos não conseguiu atingir um patamar que demonstrasse estes como leitores com nível de compreensão de textos adequados para a 4ª série. Essa realidade levou a Secretaria Estadual da Educação a pronunciar-se, em documento do Fundo Estadual de Combate à Pobreza - FECOP (CEARÁ, 2004c, p. 08), que

A persistência de tais indicadores coloca em cheque a qualidade do ensino oferecido e incita processos de intervenção através de um conjunto de medidas para tentar reverter essa situação. Para tanto, faz-se urgente atacar o problema em seus pontos chaves: *garantir a presença de todas as crianças na escola oferecendo a elas condições de uma boa alfabetização.* (Grifou-se).

Note-se que a fala da Secretária Estadual da Educação nesse documento refere-se à perspectiva de ações universalizadas, segundo as quais “todas” as crianças tenham condições de ser alfabetizadas; sugerindo, também, nas entrelinhas, ação ampla em prol dessa garantia que se supõe expressar uma política de alfabetização e de formação dos professores alfabetizadores, igualmente alargada em seus objetivos e com capacidade de garantir condições e recursos para intervenção nesse problema tão complexo.

O grave problema do baixo desempenho na área de Língua Portuguesa, detectado pelos sistemas de avaliação no Ensino Fundamental e Médio, leva a crer que o problema é mais grave do que o suposto, e sugere tomada de decisão em sua origem. O problema encontra-se nos primeiros anos de escolarização e de alfabetização. Pode-se dizer, ainda, que o apelo a políticas de alfabetização mais sólidas, revelado no baixo grau de desempenho dos sistemas de avaliação, expõe o problema da insuficiência na formação dos alfabetizadores e nas condições de trabalho nas escolas.

Conforme esses indicadores de falta de qualidade, o Plano de Educação cearense, mesmo não falando diretamente em processos de alfabetização, sugere primar pelo “[...] domínio de habilidades de leitura, interpretação e escrita” (CEARÁ, 2004a, p. 17). Esse desafio corresponde ao desenvolvimento de estratégias que incidam sobre aspectos como formação docente, aquisição e distribuição de material didático adequados, criação e melhoramento dos espaços de leitura na escola, dentre outras iniciativas de renovação da prática pedagógica. Questiona-se, no entanto, por que, explicitadas essas necessidades, as metas previstas no Plano não contemplem os processos de formação e de renovação da prática dos alfabetizadores, mas proponham alterações quantitativas no tempo das aulas de Língua Portuguesa, implementadas com as Diretrizes emanadas da Secretaria da Educação Estadual

desde 2004. Ademais, dedicam atenção aos equipamentos, espaços físicos, como bibliotecas, dentre outros insumos.

Na verdade, nesse desafio, o documento “Escola Melhor, Vida Melhor: Relatório da Gestão 2003- 2006” (CEARÁ, 2006a), também traz a prioridade sobre ações de ampliação de investimentos para a melhoria no desempenho da disciplina Língua Portuguesa no Ensino Fundamental e Médio, por meio de projetos e programas específicos e contingentes, em detrimento da política global de alfabetização e das carências de formação dos alfabetizadores que se revelam, na compreensão deste estudo, mais incisivas. Desse modo, o Plano não desenha uma política de alfabetização específica para o Ceará, tampouco para a formação continuada de alfabetizadores, já requerida nos apelos dos movimentos sociais. Não se percebe, portanto, transferência desse apelo, compreendido como demanda, para a agenda governamental cearense.

Demonstrativo desse apelo é o fato de que, no ano de 2004, foi criado, por iniciativa da Assembleia Legislativa do Ceará o “Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar (CCEAE)”. A criação desse Comitê situa-se como marginal aos indicativos de políticas para essa área concretamente efetivadas pela gestão da educação cearense à época, mas se mostra, no entanto, como um divisor de águas no que se pode chamar de constituição de uma política cearense de alfabetização e de formação de alfabetizadores. Conforme apresentação do “Relatório Final do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar – Educação de Qualidade: começando pelo começo” (CEARÁ, 2006c), o Comitê expõe em profundidade o problema como central na educação pública cearense.

A realidade é inquietante e denuncia o fato de que crianças e adolescentes nas escolas, apesar de muitos anos de escolaridade, não dominam as habilidades mínimas de leitura nem de escrita. Neste sentido, como descreve o relatório,

As experiências vivenciadas no âmbito da educação municipal, os avanços legais no campo das políticas de alfabetização e, em particular, as avaliações explicitadas pelos diferentes mecanismos de diagnóstico da qualidade de aprendizagem com destaque para a permanência inaceitável e contraditória dos altos índices de analfabetismo no interior da escola, inspiraram e determinaram a criação do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar (CCEAE), em maio de 2004. (CEARÁ, 2006c, p. 21).

O Comitê se intitula como instância de caráter plural, democrático e representativo, como pacto societário para a eliminação do analfabetismo escolar, e acima de tudo, no

contexto das políticas de alfabetização, como a expressão de um movimento que articula e agrega diversas forças da sociedade civil e política (CEARÁ, 2006c)<sup>115</sup>.

A importância do Comitê se destaca por aspectos na área da alfabetização no Ceará e como instrumento de mobilização e indicação para os governos assumirem posição e incorporando em suas agendas esse problema. A proposta manifesta-se na amplitude de seus objetivos que preconizam uma política de alfabetização para o Ceará. De fato, os objetivos do Comitê abordam pontos cruciais como: a realidade da alfabetização e os resultados; a formação dos professores alfabetizadores; e a prática e condições de trabalho docente para a alfabetização das crianças.

No primeiro objetivo, as ações fazem parte do caminho investigativo do Plano de Ação do Comitê, que engendrou três importantes pesquisas em municípios cearenses sobre o trabalho escolar e trabalho docente, acerca dos mecanismos de formação inicial e continuada dos alfabetizadores e a respeito das políticas e experiências exitosas de alfabetização no Estado<sup>116</sup>. Os segundo e terceiro objetivos são reconhecidos como caminho de mobilização social promovido pelo Comitê em torno do problema do analfabetismo escolar<sup>117</sup>. No quarto objetivo, o Comitê se propõe contribuir com a formulação e a implementação dessas políticas a partir dos resultados aferidos nas três pesquisas realizadas. Tomando-se os objetivos do Comitê como linhas de pensamento, pode-se entender que o Estado do Ceará se apresentava em 2004 requerendo uma política voltada para a garantia da aprendizagem da leitura e da escrita até a 2ª série/ano do Ensino Fundamental. Em adição, sugeria ações voltadas para a formação inicial e continuada e para melhorar as condições, adequando-as ao trabalho dos alfabetizadores. Essa exigência apontava para uma ação articulada que considera o problema com implicações nas esferas de governo - União, estados e municípios. É desse modo, uma tendência histórica determinada, que se manifesta por força da dinâmica que a inclui.

---

<sup>115</sup> O Comitê atuou em parceria com o Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF), a União dos Dirigentes Municipais de Educação do Ceará (UNDIME/CE), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira, do Ministério de Educação (INEP/MEC), e a Secretaria de Educação Básica do Ceará (SEDUC-CE), entre outros parceiros envolvidos, como as universidades cearenses de cunho federal e estadual, sindicatos, órgãos de controle social de diversas instâncias, especialmente o Conselho de Educação do Ceará (CEC), e diversas instituições governamentais e não governamentais que se agregaram.

<sup>116</sup> A pesquisa I foi relacionada ao diagnóstico da leitura e escrita dos alunos de 2ª série de escolas da rede pública de ensino do Estado do Ceará; na pesquisa II foi observado o trabalho escolar (gestão) e o trabalho docente em relação à alfabetização; e a Pesquisa III analisou como vinham sendo formados os alfabetizadores em instituições de Ensino Superior no Ceará.

<sup>117</sup> Os segundo e terceiro objetivos incidem sobre a promoção da discussão acerca da alfabetização de crianças, em dois seminários sobre as concepções e práticas de alfabetização, com a participação da sociedade civil e educadores em geral. Realizaram-se, também, sete audiências públicas da Assembleia Legislativa nas macrorregiões do Estado e em Fortaleza.

No campo da formação continuada dos alfabetizadores, o texto do “Relatório Final do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar – Educação de Qualidade: começando pelo começo” (CEARÁ, 2006c), é incisivo, ao mostrar que,

Para o enfrentamento da diversidade de situações em que se encontram as crianças em seu processo de alfabetização e de aquisição da leitura e da escrita, é fundamental repensar as práticas docentes, *assegurando aos professores uma política de formação continuada que responda aos problemas colocados na prática, qualificando sua atuação no campo da alfabetização*, em especial *quanto aos conhecimentos específicos de leitura e escrita*. (CEARÁ, 2006c, p. 92). (Grifou-se).

A pesquisa sobre as condições de organização do trabalho escolar e do trabalho docente e dos mecanismos de formação inicial e continuada existentes no Ceará revelou que, mesmo considerando o significativo número de professores pesquisados com formação de nível superior, em sua maioria, estes docentes manifestavam grandes lacunas acerca da compreensão teórico-metodológica sobre alfabetização e a respeito de leitura e escrita. Isso se revelou tanto entre os professores em exercício quanto nos alunos que estavam sendo formados como professores para essa área de ensino. A pesquisa “Como estão sendo formados os professores alfabetizadores no Ceará?”, realizada com alunos e professores em instituições públicas cearenses de Ensino Superior para a formação de professores revela a compreensão de que “[...] há um desconhecimento generalizado sobre o processo de aprendizagem da leitura e da escrita da criança” (CEARÁ, 2006c, p. 118), o que acentua a necessidade da formação continuada para enfrentar esse problema.

É neste sentido a recomendação do Comitê às instituições cearenses de formação inicial de professores:

[...] As agências precisam priorizar a alfabetização das crianças. Este fato, por si só, deve desencadear uma profunda reflexão acerca da estrutura curricular adotada, dos Projetos Político-Pedagógicos dos Cursos, bem como da função social que as instituições públicas de formação exercem junto ao sistema educacional, especialmente quanto à alfabetização das crianças. (CEARÁ, 2006c, p. 132).

Essa recomendação, ao ver deste estudo, mostra as limitações institucionais de formação inicial, visando à garantia da formação dos alfabetizadores nos espaços acadêmicos. Revela, também, que o momento mais adequado e necessário para a formação dos professores alfabetizadores é, acima de tudo, o espaço da formação continuada. Tendo os alfabetizadores sua atuação nas redes municipais de ensino, sugere-se, a princípio, que a promoção de políticas de formação continuada seja essencialmente efetivada por Estados e municípios.



As indicações do Comitê para essa iniciativa aparecem, no entanto, bastante minimizadas no relatório final. Do conjunto de recomendações aos gestores das políticas educacionais figuram claramente apenas duas indicações diretas de ações. No âmbito do objetivo de que os alunos sejam atendidos por professores capacitados na área de alfabetização de crianças, sugere como ação a “[...] oferta de programa permanente de formação e atualização em alfabetização de crianças” (CEARÁ, 2006c, p. 131), oferecido a professores em exercício. A segunda, que se refere ao papel das instituições de formação superior dos professores, propõe “[...] auxiliar as Secretarias Municipais de Educação na formulação e implementação de políticas públicas direcionadas para a alfabetização das crianças”. (CEARÁ, 2006c, p. 133). O Comitê restringe-se mais a propostas para os currículos das instituições formadoras, focadas na formação inicial, e não para as iniciativas estaduais ou municipais. Desse modo, não se tem clara preocupação com os alfabetizadores em serviço nos sistemas de ensino, mas com os futuros possíveis alfabetizadores. O relatório também não se dirige aos municípios como possíveis formuladores de políticas de formação de alfabetizadores, mas às universidades, limitando o espaço e a modalidade de formação.

Como visto, as iniciativas e mecanismos gerados pós-formação inicial parecem não ter sido suficientemente alcançados pela investigação do Comitê, nem em seus indicativos de ação, excetuando a referência ao Programa de Formação de Alfabetizadores (PROFA), implementado em 2001 por indução federal. Em análise desse programa, o Comitê exhibe no apêndice do relatório uma pesquisa acerca da sua validade, tomando como campo de estudo o Município de Horizonte, no Ceará. Nenhuma outra manifestação de formação continuada de alfabetizadores é destacada pelo Comitê em cunho estadual ou municipal, atestando, mais uma vez, o silêncio sobre o assunto, da mesma forma que a imobilização governamental para ir ao encontro dessa necessidade.

Observa-se também que as recomendações do Comitê fazem referência textual às responsabilidades dos gestores educacionais, seja em âmbito federal, estadual ou municipal, na adoção de algumas políticas que assegurem sistemas educativos de qualidade. Neste sentido, indicam que as políticas devem considerar as diversas recomendações divulgadas no relatório para esta área específica da alfabetização/analfabetismo escolar. O detalhamento das recomendações, entretanto, traz proposições que sugerem, em sua maioria, a ação isolada da gestão municipal para esse fim, reduzindo o papel da União e do Estado. Vincula a política de alfabetização e de formação docente nessa área à ação dos gestores municipais, inscrevendo nas competências municipais determinadas iniciativas que garantem as condições internas, de caráter administrativo, financeiro e pedagógico, para que os processos de alfabetização sejam

prioritários no Ensino Fundamental. O Comitê, dessa forma, não visualiza a política de alfabetização como tarefa compartilhada nas esferas administrativas, mas como função específica dos municípios.

Participando do Comitê na equipe de coordenação, a Secretaria Estadual da Educação Básica, ao contrário de acionar estratégias para a solidificação de uma política de alfabetização em atendimento aos problemas apresentados e às recomendações do Comitê, assume outro rumo. As palavras da então Secretária de Educação do Estado, Sofia Lerche Vieira, defendem o argumento de que as pesquisas do Comitê

[...] constituem um todo sistêmico cujas conclusões, constatações e considerações podem ser utilizadas para *nortear políticas municipais* de educação, elegendo os *focos de atuação* onde devem ser dirigidos os investimentos. (CEARÁ, 2006c. p. 13) (Grifou-se).

A Secretaria Estadual da Educação Básica também transfere para a responsabilidade municipal as iniciativas de alfabetização, como ação que deve se configurar com práticas focalizadas nos investimentos financeiros e não como um projeto completo de educação. Ainda que concordando com a ideia de que as políticas de alfabetização se materializem sempre no município, é oportuno defender o argumento de que essa perspectiva seja integradora de contribuições municipais, estaduais e federais, visando ao esforço conjunto para que os entes federados alcancem simetria no que se refere à alfabetização de crianças.

A perspectiva referendada pelo então coordenador do UNICEF-CE/RN, Patrício Fuentes, quando de sua declaração acerca dos resultados do Comitê, sugere um caminho mais promissor. De forma direta, ele se expressa, dizendo que

O binômio educação infantil e alfabetização de crianças deve ocupar espaços mais privilegiados nos próximos anos, constituindo-se no desafio fundamental dos secretários municipais de educação que precisam assumir sua liderança como gestores de um amplo projeto pedagógico municipal que tem o direito à aprendizagem como eixo principal de sua atuação (CEARÁ, 2006c, p. 16).

O Município assume, com efeito, uma tarefa de liderança, de condução de um projeto pedagógico amplo cuja finalidade é a alfabetização em tempo e de todas as crianças na idade escolar. A Secretaria da Educação Básica do Ceará, ao contrário, antes mesmo da vigência do Comitê e de suas recomendações, assumia práticas focalizadas e não uma política ampla. Desenvolve, como iniciativa perante os indicadores deficitários de leitura e escrita no Ceará, ações fixadas em investimentos de infraestrutura e equipamentos e a publicação de uma coleção de literatura infantil. Mesmo considerando a importâncias dessas medidas e, em

particular, o material como adequado para a apropriação da leitura e da escrita, não se manifestam como tomada de decisão na direção dos problemas estruturais de analfabetismo escolar revelados nos dados do SAEB 2001 e do Comitê.

Confirma-se, de tal maneira, a indefinição no Plano de Governo e no Plano inicial de Educação do novo Governo do Ceará (2003-2006) com as ações para a formação continuada dos professores alfabetizadores. As ações, conforme se verá na próxima seção, se efetivam no Ceará em projetos e programas contingentes, particularmente no escopo do sétimo e do décimo desafio do Plano de Educação Estadual. Refere-se ao “[...] aprimoramento do processo de formação e valorização dos servidores da educação” e da “Regulamentação e efetivação do regime de colaboração Estado/Municípios”. (CEARÁ, 2004a, p. 7). Não se solidificam, no entanto, como política ampla de alfabetização e de formação de alfabetizadores, como embrião de um Sistema Estadual de Alfabetização assentado em bases sólidas e permanentes.

No desafio do aprimoramento do processo de formação e valorização dos servidores da educação, é que se espera a manifestação das iniciativas estaduais para a formação docente e para a formação dos alfabetizadores. Na prática, esperava-se que esse desafio se constituísse no marco da “constituição de uma rede de formação dos profissionais da educação” (CEARÁ, 2004a, p. 66), já que, dentre outros objetivos, almejava a formulação de programas e/ou projetos com suporte em demandas das escolas, o fortalecimento dos centros de formação dos profissionais da educação como espaços de formação continuada, sobretudo de professores, trazendo à tona traços da tarefa estadual prevista no Plano Estadual de Educação<sup>118</sup>.

No âmbito do Plano Estadual de Educação, a área da formação inicial e continuada dos professores aparece de forma articulada ao desafio citado há pouco e, ao mesmo tempo, relacionada ao desafio que defende esforços de regulamentação e de efetivação do regime de colaboração Estados/municípios, de modo que ambos sejam referendados como programas

---

<sup>118</sup> A criação de centros de formação de professores é indicada como diretriz nos Referenciais de Formação de Professores desde 1999, como tarefa dos estados e municípios. No Ceará, os centros de formação tiveram sua origem em 2002, quando o Governo Estadual iniciou a criação de uma rede de centros para o segmento educacional, cuja proposta e organização foram desenvolvidas coletivamente e implementadas em experiência-piloto em 07 CREDE's (Camocim, Sobral, Baturité, Jaguaribe, Quixadá, Crateús e Iguatu). A ausência de quadros qualificados para atuar como professores formadores nos centros mostrou-se no decorrer da implementação como dificuldade a ser enfrentada pela gestão 2003-2006. Mediante essas e outras dificuldades, o projeto inicial foi redimensionado e os centros passaram a ser assunto importante sob os cuidados no Plano da educação do período (CEARÁ, 2006a). Neste âmbito, a articulação da formação inicial e continuada visando ao desenvolvimento profissional permanente, se evidencia, complementando outras estratégias no campo da formação dos servidores da educação (CEARÁ, 2004a). O espaço físico e pedagógico dos centros tornou-se, então, lugar privilegiado de formação docente. De acordo com o Relatório de Gestão da Educação de 2003 a 2006, entretanto, as metas de ampliação dos centros previstas em 50% seriam redimensionadas até o final da gestão, não revelando clareza no progresso das ações.

prioritários da gestão. O ensejo à articulação entre Estado e municípios para a formação dos docentes surge no Plano como busca necessária, recorrente. A intenção de habilitar em nível médio 1.120 profissionais para atuar nas séries iniciais do Ensino Fundamental e em classes de alfabetização sem habilitação (CEARÁ, 2004a), previsto como meta do Plano no desafio 07, por exemplo, indica essa aproximação. O objetivo da meta estende-se, em muito, ao atendimento das demandas municipais de formação inicial dos professores em exercício e menos nas demandas estaduais. Pretende formar docentes, em sua maioria, ligados aos sistemas municipais de educação, nos quais se evidenciam preocupações com os processos de alfabetização. Esses docentes foram contemplados pelo Programa de Formação de Professores em Nível Médio Magistério a Distância (PROFORMAÇÃO), iniciado em 2000, por meio de parceria entre os entes federados - União, estados e municípios, tendo atingido, até o lançamento do Relatório da Gestão da Educação de 2003 a 2006 (CEARÁ, 2006a), 102 municípios com 4.216 professores concluintes. Essa ação se insere na perspectiva de formação em serviço, no sentido de que os professores envolvidos estavam atuando na área sem a habilitação suficiente, o que leva a reconhecê-la nos moldes da formação inicial de nível médio para atuar nesse universo.

O Relatório da Gestão da Educação de 2003 a 2006 (CEARÁ, 2006a), no entanto, expressa, de forma confusa, na síntese de progresso para os desafios e metas previstas, resultados que não deixam muito clara a dimensão de efetivação da meta, que almejava 1.120 professores até 2006, mas explicita até 2005 o número de 3.635 professores formados; uma informação diferente da antes citada no corpo do relatório, segundo a qual que teria atingido 4.216 professores, superando a meta.

Apesar dessas controvérsias, consideram-se as tarefas exercidas pelos entes federados, no âmbito desse programa, como um desenho promissor a relações de perfil federativo cooperativo que se requer para a implementação de políticas de formação inicial ou continuada, em especial dos professores das séries iniciais do Ensino Fundamental, notadamente os alfabetizadores. De fato, mesmo que o PROFORMAÇÃO não seja visualizado como um programa de formação continuada de professores alfabetizadores, não deixa de ser um esforço compartilhado no sentido da formação inicial dos docentes nessa área. É oportuno dizer, no entanto, que formar professores em nível médio a distância parece muito pouco mediante os avanços que a Lei nº 9.394/1996 traz para a formação docente. Nessa trajetória, o esforço das ações de formação inicial efetivado a desde 2000 induz a se pensar uma estratégia de acompanhamento, avaliação e continuidade dos processos formativos na perspectiva de formação continuada e que seja também uma atuação conjunta

dos entes federados. Ante os dados apontados pelo Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar (CCEAE) acerca da formação dos alfabetizadores, urge a formulação de políticas de alfabetização de crianças e de formação continuada, como demanda para as agendas governamentais do Estado e dos municípios.

No que se refere ao desafio 10, a “regulamentação e efetivação do Regime de Colaboração entre Estado e Municípios”, o Plano da Educação cearense vislumbrou mecanismos que garantissem ações compartilhadas dos entes federados, asseguradas em dispositivos legais e consolidadas em bases sociais e operacionais, visando a ampla cooperação (CEARÁ, 2003b, 2004a). Mantêm-se, dessa forma, a fidelidade ao Plano de Governo da gestão estadual de 2003-2006 (CEARÁ, 2003b), no qual o desafio desponta como essencial para a articulação das políticas estaduais entre Estado e municípios, principalmente quanto às ações que garantam o atendimento escolar, tanto na Educação Infantil quanto no Ensino Fundamental. Ressalta-se que o programa previu como meta ampla a efetivação do regime de colaboração nos 184 municípios no decorrer dos quatro anos (2003-2006), e, dentre seus objetivos, alguns merecem destaque:

*Estabelecer diretrizes, normas e procedimentos eficientes para a consolidação do regime de colaboração em parceria com municípios e a sociedade civil organizada; Implantar condições básicas (políticas, administrativas, técnicas e financeiras) para uma formação de uma rede única de ensino e a sistematização da cooperação técnica entre Estado e Município, com a convergência progressiva das características básicas de sua estrutura e funcionamento (CEARA, 2004a, p. 71) (Grifou-se).*

Nas estratégias de operacionalização destes e dos demais objetivos do desafio 10, podem ser evidenciados cuidados em relação a alguns aspectos: a resguardar os direitos e responsabilidades de cada esfera de governo dentro de um sistema único de ensino, o planejamento da rede física e dos transportes escolares em atenção à busca do sistema unificado proposto, a consolidação da municipalização do ensino nas séries iniciais, a ampliação progressiva nas séries terminais e a implementação do sistema de formação continuada dos servidores da educação da rede estadual e municipal, incluídas como oportunidades de compartilhamento nas políticas.

Conforme descreve o Relatório de Gestão 2003-2006 da Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará (CEARÁ, 2006a) e a Mensagem Governamental 2004 (CEARÁ, 2004b), o Governo Cearense instituiu, em abril de 2003, por ato governamental publicado no Diário Oficial do Estado de 16/04/03, o Grupo de Trabalho/GT para elaboração de normas e procedimentos de implementação do regime de colaboração Estado/municípios. Com apoio

nos resultados deste grupo de trabalho, exibidos aos técnicos da SEDUC-CE por todo o ano de 2004, foram realizados diagnósticos, mapeamentos e a elaboração de dispositivos legais de organização do regime de colaboração. Em 31 de janeiro de 2005, na ocasião do I Seminário do Regime de Colaboração, quando todos os dispositivos estavam firmados, foram divulgadas as ações colaborativas realizadas em 2003 e 2004 e efetivada a assinatura dos Termos de Adesão ao Regime de Colaboração por 184 municípios cearenses. De acordo com os documentos citados, as ações continuaram em 2005 e 2006, fortalecendo o regime, com discussões e avaliações nos II e III Seminários do Regime de Colaboração (CEARÁ, 2004a).

Denominada por Vieira (2010) como fase de *organização* do Regime de colaboração cearense, este movimento se apresenta incorporando as estratégias sugeridas de envolvimento dos entes federados na formatação de mecanismos e de ações com essa finalidade, apoiadas em relações intergovernamentais mais aproximativas, tanto entre os governos municipais e estadual, quanto com outras instituições<sup>119</sup>, por meio de arenas amplas de debate, como fóruns de negociação federativa, para usar a expressão de Abrucio (2010). A experiência dos seminários acerca do regime de colaboração decorridos entre 2004 e 2005 no Ceará revela a busca do Estado exercendo um papel coordenador na criação de mecanismos de coordenação intergovernamental. A perspectiva seria ao mesmo tempo em que acentuassem as tarefas específicas e responsabilidades no eixo municipal e estadual, colaborassem com a solidificação dos espaços de ação conjunta, evitando conflitos desencadeados com a municipalização do ensino a partir de 1995, que, vez por outra, eclodiam em práticas municipalistas competitivas.

De modo mais efetivo, como citam o relatório da gestão da educação estadual de 2003-2006 e o documento “Regime de Colaboração Estado-Municípios – Crescer com qualidade (2003-2005)” (CEARÁ, 2006d), com base nos objetivos e estratégias que se vem ressaltando, o ano de 2005 marcou o início da implantação do regime de colaboração. Concretamente, ele se propôs desenvolver iniciativas em estratégias que se concretizaram de forma mais abrangente em variadas ações como: apoio técnico e pedagógico às secretarias municipais de educação com pessoal, metodologia e material didático; disponibilização do Sistema de Georreferenciamento da Rede Pública Escolar; apoio técnico na elaboração do Plano Municipal da Educação (PME); cessão de prédios patrimoniais da rede estadual para atendimento da oferta de Ensino Fundamental da rede municipal; assistência técnica e

---

<sup>119</sup> É atestada por Vieira (2010), e no relatório de gestão de 2003-2006 (CEARÁ, 2006a), a participação de entidades importantes nesse diálogo como a UNDIME-CE, a APRECE (Associação dos Prefeitos do Ceará), o Conselho de Educação do Ceará (CEC), entre outras.

pedagógica na execução de programas federais; adesão ao Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE); desenvolvimento de ações de educação no âmbito do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP), apoio técnico e financeiro a 60 municípios de menor IDM, através do Programa de Desenvolvimento da Educação Municipal<sup>120</sup> (PRODEM), financiado com recursos do Branco Mundial, entre outras<sup>121</sup>.

Naquilo que se projeta como relações intergovernamentais recíprocas e papel municipal na formação de alfabetizadores, existem indícios na constituição do regime de colaboração e na sua efetivação que atestam o movimento de interiorização da Secretaria Estadual da Educação do Ceará e de integração de políticas entre Estado e municípios. No que se refere a iniciativas mais amplas nesse sentido, pode-se recortar, considerando o escopo deste estudo, duas questões básicas, a saber: 1) assistência técnica e pedagógica na execução de programas federais e 2) o apoio técnico na elaboração dos planos municipais de educação.

A primeira, acerca dos programas federais, incide sobre os atividades de formação inicial e continuada de profissionais de educação, entre eles, programas de formação continuada de alfabetizadores. O documento “Regime de Colaboração Estado-Municípios – Crescer com qualidade (2003-2005)” (CEARÁ, 2006d, p. 13), lista como variadas as iniciativas realizadas “[...] em parceria tripartite entre o Ministério da Educação (MEC), a SEDUC e os Municípios”. No período analisado (2003-2006) são relacionadas as seguintes ações na área de formação inicial e continuada no âmbito do Regime de Colaboração: Escola Ativa, Gestar I e II, PROFORMAÇÃO, PROINFANTIL, PRÓ-LETRAMENTO, PROFA, Escola de Gestores e Curso Gestão para o Sucesso Escolar (GSE). De forma visível, são os Programas federais como o PROFA e o PRÓ-LETRAMENTO que se destacam como oportunidades ofertadas e executadas nessa relação tripartite anunciada pela Secretaria Estadual da Educação Básica. No plano estadual, são descritas ações na área de educação/alfabetização do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP) e no Programa Alfabetização é Cidadania. Estes programas e projetos, e as estratégias de colaboração na sua

---

<sup>120</sup> “O Programa de Desenvolvimento da Educação Municipal (PRODEM) é o componente 3 do Projeto Escola do Novo Milênio, financiado pelo Banco Mundial através do Acordo de Empréstimo N° 4591/BR e tem como principal objetivo melhorar os resultados educacionais nos municípios mais pobres do Ceará, mediante a promoção da equidade horizontal e vertical” (CEARÁ, 2004d p. 02). A instalação PRODEM, ação incluída no âmbito do regime de colaboração, se manifesta como apoio técnico e financeiro focada em 60 municípios com os menores valores de IDM (Índice de Desenvolvimento Municipal), nos quais não se incluem os municípios pesquisados. Pela sua natureza focalizada e pouco relacionada do objeto de estudo, não terá tratamento neste trabalho. Sobre essa ação de colaboração, ver Ceará (2005f).

<sup>121</sup> Algumas ações aqui brevemente assinaladas serão mais bem discutidas na seção seguinte. Outras, não relacionadas diretamente ao estudo podem ser vistas no documento “Regime de Colaboração Estado-Municípios – Crescer com Qualidade (2003-2005)”. (CEARÁ, 2006d).

execução, sendo matéria dessa investigação, terão análises mais detidas na terceira seção desse capítulo e nos capítulos seguintes.

No campo da ação colaborativa na elaboração dos Planos Municipais de Educação (PME's), observa-se na iniciativa de apoio técnico com suporte nas diretrizes políticas definidas em âmbito estadual e federal, com a parceria do CENTEC (Centro de Estudos e Pesquisa em Educação, Cultura e Ação Comunitária), que é reconhecido como instituição com larga experiência em gestão municipal. A ação de apoio técnico incidiu em atividades de formação de técnicos do órgão central da Secretaria Estadual de Educação e dos órgãos regionais (CREDE's), com a presença das universidades locais<sup>122</sup>, visando à organização e oferta, de modo regionalizado, de momentos de multiplicação dos estudos por meio de capacitações com secretários e técnicos das equipes municipais, apoiadas por publicações lançadas pela Secretaria Estadual, como a coleção "Indicadores Municipais" (CEARÁ, 2006a, 2005g). Ao lado disso, importa assinalar o momento complementar que se define como formação de assessores para a avaliação e acompanhamentos dos PME's.

É importante nesta ação atestar que, até o final do período estipulado para esse processo de elaboração, o Ceará contava com 94% (173) dos municípios com seus PME's elaborados e entregues na Secretaria Estadual, cujo planejamento apontava para o quadriênio 2005-2008, sendo que alguns já previam metas para o decênio 2005-2015. O exercício exprime, assim, a presença do ente estadual comandando os processos, e deixando a elaboração dos planos municipais, entregues no órgão estadual, muito mais como cumprimento de metas do que oportunidade efetiva de planejamento educacional. Como acusado no relatório da gestão da educação de 2003-2006, a ação passou a integrar o regime de colaboração em implementação e adquiriu grande relevância política e técnica para a gestão estadual.

Na mesma proporção, mostra-se igualmente com a possibilidade de se instalar práticas de planejamento educacional no plano local, assegurando os movimentos internos de constituição de uma política educacional municipal. Fala-se de possibilidade, porque isso não demonstra claramente se o esforço estadual sucede em favor da solidificação da estrutura municipal para a gestão e alcance dos objetivos estaduais ou dos objetivos do PME; tampouco revela se esse movimento se constitui como tendência permanente de colaboração dos entes

---

<sup>122</sup> O documento de descrição do desenvolvimento do regime de colaboração (CEARÁ, 2006d) não relata quais universidades estiveram envolvidas nesse processo, levando a crer que as instituições presentes são em sua maioria as universidades públicas cearenses como a UECE (Universidade Estadual do Ceará), UFC (Universidade Federal do Ceará), UVA (Universidade Regional do Vale do Acaraú), entre outras, cada uma em suas regiões de abrangência.



federativos ou se ocorrem apenas a minimização e a redução do papel municipal como executor dos objetivos definidos no contexto estadual, à medida que pode desenhar seus planos sob as diretrizes das políticas estaduais e nacionais.

A ação de coordenação estadual sugere a cooperação coercitiva assinalada por Franzese (2010), pelo fato de que os municípios se posicionam muito mais atuando sob a força dos dispositivos legais, expressa nesse caso pelo acordo do regime de colaboração, que pela incorporação real do significado do PME para a organização e gestão da educação municipal. Por esse formato, não se tem muito claro onde começa a vontade municipal de entrar nesse processo desde suas demandas educacionais e onde começa o movimento de intervenção estadual no âmbito da gestão local. Não fica demonstrado o modo como os municípios se alinham compartilhando serviços e iniciativas com o Ente estadual e, acima de tudo, até onde o PME se transmuda em instrumento de implementação de políticas somente estaduais. Apesar disso, as ações dirigidas à elaboração dos PME's encampam estratégias de universalização dessa ação e de seu maior alcance nos municípios, assegurando, assim, o mínimo de planejamento municipal para a qualidade do ensino. Contraditoriamente, isso acentua a autonomia municipal na forma de autogestão relacional (BARROSO, 2008; ESTRADA, 2005), ao mesmo tempo em que retira parcela dessa autonomia e torna o Município refém dos propósitos estaduais.

Parece mais seguro dizer, pelas razões ora mencionadas que a versão cearense do regime de colaboração pode ser vista, inicialmente, como situação em que o nível estadual de educação se impõe e se sobressai ao municipal, na proporção que o papel desse ente se limita a requerer e a receber a assistência técnica e financeira do Estado do Ceará em variados programas. A análise das oportunidades de colaboração federativa, portanto, põe em suspenso a natureza recíproca requerida nessa relação, sobressaindo a interferência ou a atuação estadual em aspectos técnico-pedagógicos em detrimento da solidificação da autonomia técnico-pedagógica municipal naquilo que lhe compete como ente federativo no campo da política educacional nesse território, podendo colaborar com o ente estadual. O regime de colaboração cearense, por esse perfil, acaba sendo reconhecido como um estranho “consenso” de repasse para o nível subnacional das tarefas educacionais estaduais (BEZERRA, 2010).

Nessa perspectiva, a atitude estadual decorre da compreensão teórico e historicamente consolidada como fragilidade da rede municipal no que se refere à competência técnica e administrativa e aos entraves políticos para gerir a educação nesse âmbito (ABRUCIO, 2001; MELLO, 1996). A União e os estados atuam nos municípios sob essa compreensão e com base na aferição de assimetrias e situações locais menos

estruturadas. Por esses aspectos, é possível falar também de assimetrias dos entes federados, sobretudo de assimetria entre municípios, no que se refere à formulação e implementação de políticas educacionais. Chama-se de assimetria entre municípios nas políticas educacionais as dessemelhantes capacidades de elaboração, implementação e avaliação de políticas das municipalidades, que decorrem das estruturas físicas e humanas, dos agentes da gestão municipal, das condições políticas locais e da regulação da sociedade. Por essa razão, defende-se a ideia de ser possível discutir que assimetrias existem entre distintos municípios em relação à formação continuada de alfabetizadores.

Talvez em virtude dessa noção de assimetrias e fragilidades entre os municípios, o Relatório de Gestão da Educação 2003-2006 expresse a ideia de que “[...] no escopo do Regime de Colaboração Estado-Municípios, o apoio técnico-pedagógico sempre foi uma das iniciativas consideradas relevantes pelos dois entes federados”. (CEARÁ, 2006a, p. 118). De modo mais explícito, possivelmente pela carência de apoio técnico nas equipes municipais, sobressaem no regime de colaboração cearense as ações desenvolvidas pelo âmbito estadual em favor da formação continuada dos técnicos, gestores e funcionários da educação municipal, como previsto em suas estratégias. Assim, a implementação do sistema de formação continuada dos servidores da educação da rede estadual e municipal caracteriza-se como um veículo da inter-relação dos Estados com os municípios. É uma ação requerida e ao mesmo tempo estratégia de intervenção do Estado na política educacional dos municípios. Se por um lado, no entanto, o ente estadual oferece suporte e formação como oportunidade de desenvolvimento profissional aos dirigentes municipais da educação, por outro estimula que seus instrumentos e políticas sejam incorporados pela gestão da educação municipal.

É possível, a essa altura da discussão, afirmar que a versão cearense do regime de colaboração, articuladora dos esforços de descentralização e de municipalização das políticas educacionais neste Estado e das relações entre este e os municípios, respeitando-se suas autonomias, se mostre dinâmica e em busca de seu lugar preciso. À medida que transita entre a solidificação de relações colaborativas e de assunção dos papéis governamentais na gestão dos serviços educacionais, também se rende à prática de hierarquização, mantendo relações essencialmente verticalizadas, que decorrem do poder no Estado (CURY, 2010).

Conforme o exposto, pode-se verificar que, no campo das relações intergovernamentais e da gestão da educação cearense, o governo de Lúcio Alcântara (2003-2006), considerando essa oscilação na dinâmica das relações, ora interventivas, ora compartilhadas, aprofunda, em muito, os esforços de se aproximar da metodologia de ações conjuntas com os sistemas municipais de ensino, mas encampa os modos assumidos pelos

governos cearenses desde 1995, pautados numa ação estatal de coordenação e controle, repassando para os municípios e escolas a responsabilidade pela gestão. As mensagens governamentais nesse percurso histórico vão aos poucos mostrando nas diversas áreas de ação da Secretaria Estadual da Educação iniciativas de planejamento e de avaliação que acenam com essa perspectiva<sup>123</sup>.

Identifica-se, dessa forma, um movimento intenso, nos diversos programas educacionais constantes nas mensagens de 2004 e de 2005, dando relevância ao atendimento e ao apoio ao desenvolvimento de ações nos municípios, com frequência pactuadas em convênios e termos de adesão. Essas atividades são demonstrativas do desenvolvimento, no período, de variadas ações nas quais se solicita a parceria entre Secretaria Estadual da Educação Básica e secretarias municipais e que sugerem maior esforço colaborativo e divisão de responsabilidades. São também traços evidentes de estadualização das políticas municipais na medida em que os projetos e os programas do nível estadual são incorporados pelo municipal. Igualmente, se percebem situações em que se questionam acerca de em qual nível de planejamento educacional estão ancoradas as práticas da gestão dos municípios.

Nesse sentido, pode-se considerar que nas práticas exercidas pelo Governo do Estado do Ceará e em especial pela Secretaria Estadual da Educação Básica, no período de 2003 a 2006, são reconhecidas como de maior solidificação do esforço histórico de aproximações entre a gestão da educação nos planos estadual e municipal. Neste esforço, ficam claros os deslocamentos do Governo da educação estadual em direção ao eixo local onde as políticas são executadas, ante o irreversível processo de municipalização do Ensino Fundamental que estava em curso no País, considerando, em especial, as alterações ocorridas desde a implementação do FUNDEF e o papel que este exerceu neste processo. Não se revelam, no entanto, as rupturas desejadas no âmbito municipal com as políticas educacionais formuladas em âmbito estadual, na tentativa de formatação dessas no contexto municipal e da relação compartilhada e cooperativa na constituição de objetivos comuns com a educação estadual,

---

<sup>123</sup> Da Educação Infantil ao Ensino Médio, são variadas as ações desenvolvidas nesse período, sempre na perspectiva de integração, pelo menos em termos de plano, entre a gestão estadual e a gestão municipal. Na educação de jovens e adultos e na redução do analfabetismo, problema recorrente nos Planos da Gestão e da Gestão da Educação Cearense, em particular, atesta-se em fala do Governador do Estado que “[...] o esforço do Ceará em diminuir essa dívida histórica implicou articular um conjunto significativo de organizações parceiras e contar com a participação ativa dos Municípios e da União” (CEARÁ 2005a, p. 20). No Ensino Fundamental cita ainda o documento em evidência que “[...] durante o ano de 2003, a Escola Viva teve 865 projetos de ampliação da jornada escolar, realizados em 231 escolas distribuídas por 91 municípios” (Idem, ibidem, p. 21). No âmbito da formação dos técnicos e gestores em 2004 destaca “[...] a continuidade do Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares (PROGESTÃO), cuja modalidade Extensão foi concluída para os 11.272 cursistas, sendo 6.039 profissionais da rede estadual e 5.233 da rede municipal, em 155 municípios beneficiários do programa”. (Idem, ibidem, p. 21).

sem que a autonomia de ambos fosse comprometida. Nesse espaço relacional, define-se, claramente, quem é o vencedor nesse jogo.

À vista desse quadro, não se mostra quais experiências de formação de professores e de formação continuada de alfabetizadores são constituídas no Ceará, seja de modo isolado ou por programas induzidos pela esfera federal. Por essa razão, o item a seguir é reconhecido como esforço de assinalar as maneiras como os municípios e o Estado se comportaram para estabelecer inter-relações nessas políticas, em especial aquelas implementadas em colaboração com o Ministério da Educação.

#### **4.3 Políticas de formação continuada de alfabetizadores no Ceará de 2003 a 2006: oferta federal e estadual e papel do Município**

Considerando o panorama cearense, já demonstrado, a análise das incorporações das políticas de formação continuada de alfabetizadores formuladas no âmbito federal e estadual e sua relação com as ações desenvolvidas nas municipalidades cearenses, se mostram como aspectos que denotam também suas especificidades.

Essa especificidade cearense pode ser sentida no exame feito em Rabelo (2010) acerca da implementação do Programa de Formação de Alfabetizadores (PROFA) no Ceará, como análise que situa o modo distinto que o Estado e os municípios cearenses incorporaram, cada um ao seu modo, essa política advinda do eixo federal. De modo geral, pode-se dizer, com base em Rabelo (2010), que a finalização deste programa no Ceará, em 2002 - quando em âmbito federal se finaliza a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso - deixa em dúvida se houve alguma iniciativa para a continuidade das políticas na área, ficando esse espaço em aberto na transição dos governos de 2002 a 2003 no Estado do Ceará e anos seguintes. Com base nisso, pode-se atestar que neste contexto se evidencia um “hiato” na política de formação continuada de alfabetizadores no Ceará, extensivo ao quadro nacional.

As mensagens governamentais cearenses demonstram, no entanto, registros sobre a coordenação e o monitoramento desse programa, afirmando sua continuidade no período de 2003 em diante, fato que é descrito, por exemplo, por meio do registro de ações como a formação continuada de 2.650 professores alfabetizadores por meio do programa (CEARÁ, 2004b), ou, conforme Mensagem de 2006, a implementação do PROFA em 2005, atendendo a 3.000 professores. Esses registros mostram-se, ao ver deste estudo, como contestáveis. Isso porque, com base em dados coletados e analisados em Rabelo (2010), a experiência de finalização do PROFA em municípios cearenses desde 2002, não implanta a cultura de

formação continuada requerida nos objetivos do programa (BRASIL, 2001), apesar de deixar rastros de continuidade de alguns instrumentos, como cadernos de estudo, manuais e vídeos, usados em práticas de formação de modo isolado e autônomo em alguns municípios, com ou sem o suporte da Secretaria Estadual da Educação Básica. Talvez por essa razão se explique o fato de ainda constar em alguns registros no Relatório de Gestão da Educação do período de 2003 a 2006 (CEARÁ, 2006a) e nas Mensagens Governamentais (CEARÁ, 2003a, 2004b, 2005a). O Programa é representativo de uma das práticas desenvolvidas no Ceará que se realizou até 2002, em termos de experiências e parcerias entre União, Estado e municípios na implementação de políticas de formação continuada de alfabetizadores em larga escala.

A análise de Rabelo (2010), ainda que destaque iniciativas contingentes de alguns municípios e esforços internos em retomar os materiais e os instrumentos do PROFA por seu reconhecido valor pedagógico, não expressa a vitalidade e a continuação dessa política no Estado. Não se pode dizer que o Ceará deu continuidade ao PROFA em 2003, nem na sua forma original, tampouco em sua reformulação e adaptação para a região, a exemplo do que realmente fez o Estado de São Paulo à época. Segundo Gatti, Barreto e André (2011), a Secretaria da Educação de São Paulo “estadualizou” o PROFA, dando à sua versão o nome de “Programa Letra e Vida”, que manteve o objetivo de formar professores alfabetizadores e ampliou-o para os docentes das séries iniciais do Ensino Fundamental. De modo curioso, a dita feição vanguardista do Estado do Ceará<sup>124</sup> no desenvolvimento de políticas não teria se manifestado no campo da formulação nem da implementação da formação continuada de alfabetizadores nesse momento.

Efetivamente, conforme a Mensagem Governamental de 2003, o PROFA, desenvolvido no Estado em 2001 e 2002, teria priorizado apenas os professores municipais que atuavam ou iriam atuar no Ciclo Básico de Alfabetização. Isso leva a crer que tenha se constituído, supostamente, a política de formação de alfabetizadores até o ano de 2002. Essa informação, no entanto, não assegura que tenha sido a única oportunidade oferecida aos municípios, ou que, à revelia da sentida ausência de políticas na área, não tenham se desenvolvido experiências de formulação e de execução de iniciativas dessa natureza.

---

<sup>124</sup> Fala-se de feição vanguardista pelas experiências cearenses que, como em poucos estados da Federação (Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, São Paulo), antecipam-se às ações federais na elaboração de políticas educacionais, como são exemplos a municipalização do ensino e o regime de colaboração, aqui relatados. No entanto, essa ideia de vanguardismo não se apresenta na realidade do Ceará como apontando uma natureza inovadora e democrática do estado nas políticas educacionais. Pelo contrário, o vanguardismo cearense se caracteriza acima de tudo como uma expressão da implementação em primeira mão das orientações dos organismos multilaterais de corte reformista e neoliberal que são “aconselhadas” aos países da América Latina, sobretudo no Brasil desde os anos 1990.

Conforme o documento da Secretaria Estadual da Educação, “Diretrizes para a Educação Básica 2006” (CEARÁ, 2005c), no sistema educacional, desde 1998, as escolas da rede estadual e de alguns municípios, por adesão, implantaram a experiência de ciclos de formação, especialmente para o Ensino Fundamental<sup>125</sup>. A mensagem governamental de 2003, no entanto, acentua que o Ciclo Básico de Alfabetização foi uma proposta do sistema educacional do Ceará que buscou superar a problemática do fracasso escolar, expresso nos indicadores de repetência, evasão e abandono. Esta ação teria sido iniciada em 2002, com a realização de quatro seminários com os secretários municipais de educação, técnicos educacionais e diretores das CREDE’s, para discutir sobre a importância da implantação do programa. Após esses seminários, 174 municípios aderiram à proposta do Ciclo Básico de Alfabetização, implantando-a nas escolas municipais (CEARÁ, 2003a).

Já conforme anexo 02 do documento de trabalho intitulado “A Reforma da Educação Básica no Ceará: uma construção coletiva” (CEARÁ, 2001), alusivo ao projeto educacional desenvolvido por volta de 2001, o Ciclo Básico de Alfabetização fazia parte de uma espécie de pacto entre a Secretaria Estadual da Educação Básica e secretários municipais de educação, firmado em maio de 2001. Neste, os gestores estaduais e municipais assumiam uma série de compromissos para a composição da Agenda Educacional voltada à faixa etária de 6 a 8 anos no âmbito do movimento “Escola do Novo Milênio” que se caracterizou como nova fase da política educacional cearense naquele momento. Os compromissos firmados apontavam os caminhos das políticas de alfabetização e de formação de alfabetizadores que pudessem ser formuladas daquele momento em diante. Entre outros aspectos, figuravam objetivos como:

*[...] Atuar de forma cooperada na formação de educadores em exercício nas séries e ciclos iniciais do Ensino Fundamental, sobretudo em Programas de Alfabetização. Promover a articulação dos três primeiros anos letivos do Ensino Fundamental visando a consolidação do processo de alfabetização. Estruturar, de forma cooperada e democrática, serviço de acompanhamento pedagógico que promova o apoio aos docentes em exercício nas séries/ciclos iniciais do Ensino Fundamental [...] (CEARÁ, 2001) (Grifou-se).*

Independentemente das questões informadas de maneira conflituosa nos documentos, essas referências assinalam e solidificam a compreensão antes expressa: existe um percurso,

<sup>125</sup> Conforme documento do Conselho de Educação do Ceará, a proposta dos ciclos foi aprovada por este órgão em 10 de novembro de 1998, pelo Parecer 1014/98, na forma do documento “Projeto Escola-Viva- Organização do Ensino em Ciclos”, considerado segmento do projeto maior, o “Todos pela Educação de Qualidade para Todos”, reconhecido como política estadual de educação à época. Essa organização do ensino voltava-se para a cultura do sucesso escolar, na medida em que considera a faixa etária, os interesses e as necessidades dos educandos. O primeiro ciclo, caracterizado pelo desenvolvimento do processo de alfabetização, constituiu-se no chamado Ciclo Básico da Alfabetização (CBA), com a duração de 3 anos e atendendo a crianças de 6, 7 e 8 anos.

aprofundado em 2001, constituído nas bases da sociedade e das instituições educacionais cearenses, tanto de cunho governamental, quanto não governamental, apontando proposições para uma “Política Estadual de Alfabetização”, que deveria ser formalizada na gestão seguinte (2003-2006), mas que se manifesta, ao contrário, em alternados modos eventuais configurados na nova gestão da educação.

Afora as iniciativas ora mostradas, no que se refere à política de formação de alfabetizadores para os anos/séries iniciais nos ciclos, percebe-se, no âmbito estadual, poucas ações realizadas em 2003 e anos seguintes. De modo geral, nota-se nas Mensagens Governamentais (CEARÁ, 2004b; 2005a; 2006b) que o desafio do “aprimoramento do processo de formação e valorização dos servidores da educação”, no tema específico da formação continuada dos professores e de alfabetizadores, aparece apenas na realização de ações como: a continuidade e estruturação dos centros de formação de professores; oficina de leitura e escrita, envolvendo 1.130 professores que atuam nos projetos de implementação do Ciclo Básico de Alfabetização; a formação para os 80 coordenadores estaduais e municipais do Programa PCN’s em Ação em 2004, programa que pode privilegiar a formação dos alfabetizadores nos módulos do PCN’s de Alfabetização. No conjunto das ações em 2003, destacam-se também aquelas expressas no plano da alfabetização de jovens e adultos, citadas na Mensagem Governamental de 2004 (CEARÁ, 2004b, p. 20), como “[...] formação continuada para 8.017 alfabetizadores envolvidos no ‘Projeto Escola do Novo Milênio’, além de apoio técnico pedagógico ao Projeto Alfabetização Voluntária, com capacitação de 197 alfabetizadores”<sup>126</sup>.

No âmbito da constituição do desafio acerca da “implementação do Regime de Colaboração cearense”, constam no Relatório de Gestão 2003-2006 (CEARÁ, 2006a) ações estaduais distribuídas em projetos e programas específicos. No que se refere ao “Fundo Estadual de Combate à Pobreza” (FECOP)<sup>127</sup>, relata-se o desenvolvimento de atividades voltadas para a área de alfabetização que podem trazer elementos em relação a esforços de criação de oportunidades de formação de alfabetizadores. Tomando o texto sobre as ações do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP) - Área: Educação Básica (CEARÁ, 2004c), fica revelada a ação focalizada que o programa apresenta para o problema da alfabetização

---

<sup>126</sup> A gestão de 2003 a 2006 no Ceará, tanto no Plano Governamental quanto no da Educação, evidenciam o forte investimento do Governo Estadual para a área de Alfabetização de Jovens e Adultos, seguindo a meta da inclusão social requerida como articuladora de todas as ações governamentais. Como o foco deste estudo são as políticas de formação continuada de alfabetizadores das séries iniciais do Ensino Fundamental, não se tratará das ações na área de alfabetização de jovens e adultos.

<sup>127</sup> O referido Fundo foi criado pela Lei Estadual Complementar N° 37, de 26 de novembro de 2003.

das crianças na escola. Por meio do FECOP, a Secretaria Estadual da Educação Básica propôs-se desenvolver uma experiência iniciada em 2004 nos dez municípios de menor IDH-M do Ceará, implementando dois projetos com o objetivo de atuar nas redes municipais de ensino. A ação política procurava “[...] reverter os indicadores de rendimento do Ensino Fundamental – reprovação e abandono – e o desempenho dos alunos nas duas séries iniciais, através do fortalecimento do processo de alfabetização”. (CEARÁ, 2004c, p. 08). Nesses municípios, as taxas de abandono e reprovação nas séries iniciais do Ensino Fundamental eram muito altas, especialmente a de reprovação, que em 07 municípios era superior a 10% na 1ª série (hoje 2º ano) e em todos os municípios, superior a 10% na 2ª série (hoje 3º ano)<sup>128</sup>. O “Prêmio Professor Alfabetizador” e o projeto “Bolsa Aluno Melhor” são exemplos das tentativas empreendidas pela Secretaria Estadual da Educação Básica por meio do FECOP.

O “Prêmio Professor Alfabetizador”, iniciado em 2004, foi dirigido aos docentes que atuavam nas 1ª e 2ª séries das redes municipais e tinha como objetivo melhorar os indicadores educacionais, visando à elevação do patamar e qualidade de vida e das condições sociais e econômicas das populações em municípios com menores IDM (2002) e estimular os avanços no processo de alfabetização. Utilizou como metodologia a avaliação diagnóstica da leitura e escrita de crianças no final das 1ª e 2ª séries, com base em instrumento desenvolvido pela Secretaria Estadual de Educação. O resultado do diagnóstico, realizado em novembro de cada ano, premiava cinco professores de cada município que obtiverem melhores percentuais de alfabetização<sup>129</sup> (CEARÁ, 2004c). O “Bolsa Aluno Melhor” atuava como um mecanismo de transferência direta de renda para alunos do Ensino Médio (1ª, 2ª e 3ª séries) para que colaborassem como monitores junto às crianças e adolescentes do Ensino Fundamental da rede municipal, trabalhando com as disciplinas Língua Portuguesa e Matemática.

Evidencia-se que as ações desenvolvidas pela Secretaria Estadual de Educação Básica se caracterizam sempre na direção do problema da alfabetização, reconhecido há algum tempo como um desafio da educação estadual, mas não se qualifica como iniciativa que atinja o problema de forma estrutural. Ao contrário, trabalha de forma eventual e em setores focalizados, dando suporte técnico-financeiro para a execução de projetos e programas, como se os problemas de alfabetização fossem particulares a um ou a outro município, e não de caráter estadual e nacional. São iniciativas de oferta estadual para a área

---

<sup>128</sup> O recurso ao uso de seriação decorre do fato de que até 2006 ainda não havia sido criado no Ceará o Ensino Fundamental de nove anos, não existindo a nomenclatura “anos” à época.

<sup>129</sup> O prêmio foi concedido a 80 professores de 10 municípios de menor IDM em 2004, 05 professores de 20 municípios em 2005. Em 2006, 27 municípios participaram, mas no Relatório não consta o número de professores premiados.



municipal, priorizados pelos critérios da gestão estadual, que reduz os municípios à função receptiva, operacionalizando as ideias formuladas e financiadas pela gestão estadual por meio do FECOP. A iniciativa reveste-se, com efeito, de teor subserviente na relação intergovernamental, evidenciando a força da dosagem de recursos em detrimento do esforço colaborativo.

Difere completamente da ação realizada, desde 2001, pela Secretaria Municipal de Educação de Sobral, município localizado no semiárido, noroeste do Estado do Ceará, a 230 km de Fortaleza. A experiência dessa municipalidade, como iniciativa com vistas à solidificação de uma política de educação com foco na aprendizagem e prioridade para a alfabetização nas séries iniciais, é apresentada no documento “Vencendo o desafio da aprendizagem nas séries iniciais: a experiência de Sobral/CE” (BRASIL, 2005c) do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e em pesquisas da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a exemplo da obra “Políticas docentes no Brasil: um estado da arte” (GATTI, BARRETO e ANDRÉ, 2011). Os documentos sinalizam o valor da experiência de Sobral na formação continuada dos professores alfabetizadores, ao mesmo tempo em que apontam para as forças internas que mobilizam mudanças nesse sentido. Para este estudo, a menção à experiência justifica-se na medida da sua caracterização como iniciativa municipal, exercendo papel autônomo na formulação e na implementação de políticas de educação, com foco nos alfabetizadores, e com recursos próprios, evidenciando sua fecundidade como possibilidade de um município formular e implementar políticas próprias.

Partindo do diagnóstico realizado no Município até o ano de 2000, bem como dos resultados de sistemas de avaliação internos e externos<sup>130</sup>, os dirigentes municipais “[...] propuseram a implantação de uma Política Educacional no município com foco na aprendizagem e prioridade para a alfabetização nas séries iniciais do ensino fundamental”. (BRASIL, 2005c, p. 28).

---

<sup>130</sup> Com base nesses resultados a Secretaria de Educação de Sobral obteve dados sobre a capacidade de sua rede de ensino para alfabetizar as crianças na idade esperada. Os dados atestavam que a metade das crianças avaliadas era incapaz de ler. Tomando também por base o resultado da avaliação de aprendizagem de alunos de 1ª e 4ª séries realizada pela Fundação Carlos Chagas, via Programa Acelera Brasil, do Instituto Ayrton Senna, os gestores da educação municipal em Sobral resolveram implementar em 2001 um sistema de avaliação que verificasse a aprendizagem dos alunos de 2ª a 4ª séries. Com base nesta análise atestou-se em Sobral que 60% dos alunos que estavam iniciando a 2ª série, 40% dos alunos da 3ª e 20% daqueles que frequentavam a 4ª série não sabiam ler (BRASIL, 2005c).

No âmbito da coordenação da Secretaria Municipal de Sobral, as principais responsabilidades dos gestores municipais nessa política eram:

- Definir metas e diretrizes gerais.
- Disponibilizar às escolas os insumos necessários ao desenvolvimento do projeto pedagógico.
- *Promover formação continuada do professor alfabetizador para a boa execução de seu trabalho.*
- *Oferecer incentivos financeiros às escolas e ao professor alfabetizador.*
- Fomentar a cultura do monitoramento nas escolas.
- Acompanhar os resultados alcançados pelas escolas por meio dos indicadores selecionados.
- Contratar e coordenar, sistematicamente, o serviço de avaliação externa da aprendizagem das crianças. (BRASIL, 2005c, p. 30) (Grifou-se).

Sem o intento de analisar a fundo essa experiência, destaca-se na ação dos gestores da educação municipal em Sobral a referência significativa ao investimento na formação dos professores alfabetizadores. Para estes, não seria possível mudar a prática pedagógica das escolas sem investir na formação do professor alfabetizador, estabelecendo-se, para isso, um modelo de capacitação voltado para o método de ensino utilizado em sala de aula. Esse método possibilitaria ao professor a vivência do que é ensinado aos alunos e a atribuição de significados para sua prática pedagógica (BRASIL, 2005c, p. 37).

A experiência de Sobral, mesmo com os dissensos nas poucas análises sobre esta experiência<sup>131</sup> e seu papel na configuração do quadro político do Estado desde 2007, suscita questões muito significativas para este estudo: 1) sinaliza essa atuação e tomada de posição com a necessidade de políticas de alfabetização no Ceará, suficientemente latente nos dados do SAEB 2001 e nas realidades específicas dos municípios, sobretudo; 2) revela a necessidade de articular sempre à política de alfabetização iniciativas de investimento e de formalização de programas de formação continuada dos alfabetizadores; 3) mesmo considerando a importância das relações colaborativas entre municípios e estados e com a sociedade civil, assim como o papel indutor do Governo Estadual do Ceará, no caso das políticas de alfabetização e de formação de alfabetizadores, o processo parece que se inverteu. Despontou como esforço autônomo de um município determinado, sobrepondo-se, no âmbito das relações intergovernamentais, a desejada colaboração e necessária articulação com os

---

<sup>131</sup> Os trabalhos de Marques, Aguiar e Campos (2009), Gusmão e Ribeiro (2011), Segatto (2012) e Gomes (2013), são exemplos de exames que, sob diversas perspectivas, analisam o programa como política de origem municipal e suas variadas manifestações quanto à sua efetividade.

demais entes federados, especialmente o estadual. De modo geral, a experiência autônoma de um município serve de mote para a mobilização das instituições educacionais cearenses e demais organizações da sociedade civil para o problema<sup>132</sup>.

Mesmo assim, conforme os relatos dos documentos governamentais analisados, acerca da influência do debate iniciado pela Assembleia Legislativa por meio da experiência do “Comitê Cearense pela Eliminação do Analfabetismo Escolar” (CCEAE) e pelos resultados por ele evidenciados, a Secretaria Estadual da Educação Básica não expressa políticas universais compartilhadas com esse fim. Ao contrário, lança o “Projeto Lendo você fica sabendo”, criado em 2006, que se mostra como uma das ações que procuravam promover o processo de alfabetização nas duas séries iniciais do Ensino Fundamental. Semelhante à maioria das ações formuladas e implementadas no período por essa Secretaria, centrada na atenção à alfabetização e para colaborar com os municípios, o projeto foi implantado apenas em cinco deles - Catarina, Moraújo, Mombaça, Pires Ferreira e Massapê - restringindo-se, novamente, a práticas focalizadas (CEARÁ, 2006a). O “Projeto Lendo Você Fica Sabendo” não aparece nos relatórios de gestão nem nas mensagens governamentais de 2006 em diante, como visível, de proporções significativas, requerendo esforço de investigação para identificá-lo como iniciativa peculiar. Excetuando os municípios mencionados e aqueles constantes nas atividades do Comitê (CCEAE), fica obscuro o que se realizava nos demais na área de alfabetização de crianças em termos de formação de seus alfabetizadores.

Além do “Projeto Lendo Você fica Sabendo”, também em 2006, por fim, desenvolve-se uma ação à qual o Estado atribui a natureza homogeneizada e em larga escala, o PRÓ-LETRAMENTO. Essa foi originada em âmbito federal e formalizada para ser implementada na relação colaborativa dos federados como visto no capítulo 03 deste trabalho. No Ceará, o Programa se efetivou com a formação de 360 tutores que formariam 19.000 professores em 138 municípios com adesão ao programa (CEARÁ, 2006b). Conforme a

---

<sup>132</sup> Essa realidade se mostra clara, uma vez que a ação do Comitê Cearense pela Eliminação do Analfabetismo Escolar (CCEAE), vista como propulsora para a “descoberta” no âmbito cearense do apelo por políticas sólidas na área de alfabetização de crianças nas primeiras séries do Ensino Fundamental por volta de 2004, teve origem motivada pelo sucesso conseguido pelo Município de Sobral. Aliado a essa questão, do âmbito da Política Educacional, agregam-se, no Estado, as feições políticas que a ação toma como exemplo para os rumos da disputa governamental de 2006. Como revelado na introdução deste exame, a atual Política de Alfabetização e de Formação dos Alfabetizadores no Ceará é o PAIC (Programa de Alfabetização na Idade Certa), implementada em 2007, pelo então Governo Estadual. Sua origem deve-se ao trabalho do Comitê Cearense, cujo presidente foi o deputado Ivo Ferreira Gomes, irmão do atual governador cearense, Cid Gomes, prefeito de Sobral quando da criação e implementação desse programa naquele Município. Por essa razão, é necessário atestar que esta experiência guarda intensas relações com a experiência originada em Sobral, onde, à época, se constituía mais solidamente o grupo político ligado ao grupo “Ferreira Gomes”, que vinha a assumir o poder político no Estado em 2007.

Mensagem Governamental de 2006 (CEARÁ, 2006b), o PRÓ-LETRAMENTO tem as primeiras atividades realizadas em 2005, por meio da formação dos responsáveis estaduais e locais para a implementação da política em 2006<sup>133</sup>.

O PRÓ-LETRAMENTO foi implantado no Ceará em decorrência de sua integração ao quadro de estados prioritários, ao lado de outros três nordestinos (Bahia, Rio Grande do Norte e Maranhão). Segundo os Relatórios da Gestão do MEC (BRASIL, 2006b, 2006c), esses estados se caracterizavam como portadores de baixos índices de desenvolvimento humano (IDH), para os quais o Programa assumiria caráter emergencial. Neste caso, a ação federal focalizada responderia também aos problemas encontrados nos resultados das avaliações nacionais, conforme foi analisado no capítulo 03. Dentro do grupo de universidades que integravam a Rede Nacional de Formação Continuada (REDE), a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) ficou responsável pelo desenvolvimento do Programa no Ceará na área de Linguagem, por meio do CEALE (Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita), órgão complementar da Faculdade de Educação da UFMG, criado em 1990 e integrante da REDE.

Os dados referentes à implementação do PRÓ-LETRAMENTO no Ceará em 2006, nessa fase de execução em Estados prioritários, não são visualizados na Mensagem Governamental de 2007, correspondentes às ações do último ano no governo de 2003-2006. Os dados revelam apenas os indicadores gerais de educação, saúde e segurança, entre outros, e os resultados alcançados nestes aspectos do Eixo Ceará Vida Melhor durante 2006. O alcance do Programa nos municípios, possivelmente, encontra-se mais bem identificado nas Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (CREDE's), pelas quais a indução federal, via mediação estadual, chega aos municípios. As CREDE's, interventoras das políticas federais e estaduais, coordenaram regionalmente as relações entre o Programa Federal e mediarão a gestão estadual da educação e os processos de execução que, como é comum, se efetivam na realidade municipal. No PRÓ-LETRAMENTO, apesar do discurso de implementação em nome do perfil federativo e do regime de colaboração, as relações se expressam no Ceará nos moldes verticais e a colaboração reduz-se a aderir e executar o Programa com suporte das universidades e materiais produzidos no MEC. Tomando como

---

<sup>133</sup> É identificado um conflito nos dados entre a Mensagem de 2006 e o Relatório de Gestão da Educação de 2003 a 2006, pois, para o Relatório, o programa chegou a atender 354 tutores e 14.581 professores nos mesmos 138 municípios que aderiram. Pela feição quantitativa dos documentos estaduais desde 2005, focados na Gestão por Resultados (GPR), não existem registros precisos sobre as condições e razões que levaram os demais municípios a não entrarem no Programa, considerando-se a constante proposta da Secretaria Estadual de Educação em universalizar o mais que pudesse os programas federais em larga escala, a exemplo do PROFA, por meio de seus centros regionais, as CREDE's.

base esse traços, pode-se fazer, ainda que em termos provisórios, algumas considerações acerca das relações entre Estado e municípios e o papel destes nas políticas de formação dos alfabetizadores.

É verdade que, com a municipalização do ensino no Ceará desde 1995, sobretudo nos primeiros anos do Ensino Fundamental, a tarefa de desenvolver políticas de alfabetização e de formação de alfabetizadores recaí, pelo menos tecnicamente, sobre os gestores municipais da Educação. A mensuração de como isso se efetivou em outros municípios desde 2003, e com a colaboração do Estado por meio de sua Secretaria da Educação, bem como do Governo Federal, por intermédio de programas homogeneizados neste sentido, é assunto inerente ao objetivo dessa pesquisa.

A prioridade conferida às ações reunidas e expressas até, aqui com referência às séries iniciais do Ensino Fundamental, caracterizadas por processos de alfabetização, faz crer que as iniciativas de gestão nos municípios/Estado cearenses da educação possam ser reconhecidas como parcelas do que se procura desenhar neste estudo como “história das políticas de formação continuada de alfabetizadores no Ceará”, ou seja, constituem feixes de uma rede de ações, assim fragmentadas, na direção de uma possível política de formação de alfabetizadores, sedimentada e mais global, que ainda não mostra feições concretas no Estado nesse período, mas que sugerem a atenção da agenda governamental, em particular, do Governo Estadual.

Essa visão sumariamente descrita das ações que podem evidenciar possíveis incorporações dos programas federais e estaduais no âmbito municipal para a formação de alfabetizadores, examinadas até esse momento, traz à tona algumas indicações de análise: a primeira questiona a extensão e a continuidade do PROFA, pelo menos até 2005, como Programa de Formação de Alfabetizadores em execução pela Secretaria Estadual da Educação à revelia de sua extinção desde 2002; a segunda, a notória ausência de registros sobre a Rede de Formação Continuada de Professores da Educação Básica (REDE) e os programas oferecidos pelos centros que, de acordo com os relatórios da gestão do MEC (BRASIL, 2006b), teria atingido 150 profissionais por intermédio da Universidade Federal do Ceará (UFC) – não necessariamente alfabetizadores – mas que caracteriza alguma falha na mediação estadual; a terceira, a efetiva adesão ao PRÓ-LETRAMENTO, expressa no documento estadual como há instantes listado e no relatório nacional antes citado como atendendo cerca de 14.462 profissionais no Ceará e Paraíba. A quarta, de modo particular, traz duas situações expostas: a não manifestação de sinais sobre o PRALER, Programa amplo do período que não

se anuncia nos dados aferidos no Ceará; e a efetivação de programas estaduais contingentes que não aparecem relacionados nem à REDE nem aos programas amplos efetivados.

Com essas informações evidenciam-se, até o momento, os limites da discussão às expressões de programa federais de formação continuada de alfabetizadores em municípios cearenses, que fica reservada à forma do PROFA e do PRÓ-LETRAMENTO e às iniciativas internas em estudo nesta investigação. O primeiro na medida da impossibilidade de sua continuidade. O segundo no limite de seu formato, que não se dirige essencialmente aos alfabetizadores. No âmbito estadual, os projetos relacionados ao Ciclo Básico de Alfabetização, ao “Projeto Lendo Você Fica Sabendo” e às ações aliadas ao FECOP, se destacam como sinais da ação da SEDUC-CE na direção dos municípios para a formação de alfabetizadores. Por essa razão, poucas são as manifestações no Ceará. Nesse sentido, questiona-se que políticas foram incorporadas e executadas no plano municipal.

A modo de conclusão, as manifestações nas agendas governamentais acerca das políticas de formação de alfabetizadores se mostram com formatos referentes aos princípios abraçados por cada governo de acordo com as características políticas a que se filiam. Ainda que tragam sinais de proposições que podem se tornar políticas de Estado, as experiências implementadas desde o ano 2003 no Brasil e no Ceará amargam ainda a oscilação entre programas permanentes e programas aligeirados, entre propostas universais e proposituras focalizadas, revelando um conflito de concepção e gestão das políticas educacionais.

## **5 MUNICÍPIOS CEARENSES E POLÍTICAS DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE ALFABETIZADORES: PAPEL ATRIBUÍDO E PAPEL EXERCIDO EM COLABORAÇÃO COM A UNIÃO E O ESTADO**

A distribuição de poder entre os entes federados é característica do regime federalista. Essa ação, entretanto, muitas vezes, não está relacionada ao efetivo cumprimento do papel jurídico e administrativo que é atribuído aos entes federados. Nesse sentido, o papel realmente exercido numa área específica pode, em muito, não estar relacionado a essa assunção de poder, ao cumprimento do papel que lhe fora atribuído. O papel exercido pelos municípios, como entes federados, somente se sinonimiza com a competência administrativa atribuída quando aquilo que ele efetiva se caracteriza como ação antecipadamente prevista como sua função.

Com base em Araújo (2010b), pode-se aferir que a noção de “papel exercido” pelos entes federados nas tarefas educacionais se distingue da compreensão de competências distribuídas jurídico e administrativamente às unidades subnacionais. Para a autora, “[...] *Competências* são modalidades de poder das quais se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”. (ARAÚJO, 2010b, p. 234) (Grifos da autora). A “competência administrativa”, como adianta a referida autora, é aquela que cuida da atuação concreta do ente, ou seja, dos atos administrativos. No caso cearense, mesmo considerando os esforços realizados na instalação do regime de colaboração, e até atestando a peculiaridade do Estado em manter práticas de aproximação e compartilhamento com os municípios para a condução das políticas educacionais, ainda que sob contraditórias estratégias de ação, como atestado por Bezerra (2010), não se pode afirmar que o que foi designado como “competência” jurídica, administrativa ao ente municipal, tenha sido o papel exercido, ou seja, aquilo que efetivamente foi implementado.

Tomando esses pressupostos como bases, este capítulo analisa a maneira como decorreu a relação entre as competências destinadas aos Municípios de Jaguaruana e Palhano na área das políticas de formação continuada de alfabetizadores, e o efetivo papel exercido por esses entes subnacionais na implementação dessas políticas. O capítulo manifesta-se como a descrição e a interpretação desta correspondência, consideradas como esforço de aproximação da especificidade e profundidade dos traços do objeto de estudo.

Na primeira seção, o texto trata da formulação e da execução das Políticas de Educação nos municípios, com foco nas iniciativas internas e nas ações efetivadas por meio de práticas colaborativas para garantir políticas de formação docente, em especial a formação

continuada de alfabetizadores. Com essa proposta, a seção percorre primeiramente os instrumentos legislativos, documentos governamentais e os planos de educação dos municípios envolvidos na pesquisa - Jaguaruana e Palhano. Analisa, em seguida, com base nas tarefas municipais previstas, o papel exercido nessa área e as ações efetivadas, seja por iniciativa interna ou por meio de práticas de colaboração com os demais entes federados.

A segunda seção traz os resultados aferidos no campo dos diferentes municípios pesquisados e traz os componentes dessa realidade verificados por meio da análise das entrevistas realizadas e dos documentos acessados. Busca evidenciar as políticas de formação continuada de alfabetizadores ofertadas, tomando como referência as diretrizes gestadas em âmbito federal e estadual, a oferta induzida de programas de formação e os processos concretos de sua implementação nos municípios.

### **5.1 Planejamento e execução de políticas nos municípios: exame das iniciativas locais para a formação continuada dos alfabetizadores**

A análise acerca de qual seja a função atribuída, jurídica e administrativamente aos Municípios pesquisados nas políticas de formação continuada de alfabetizadores se justifica pela busca de compreender o “papel exercido” por estes municípios nesse campo, considerando suas particularidades. Isso se coaduna com a compreensão de que o papel previsto nos documentos e diretrizes dos diversos níveis de governo e nos seus instrumentos de planejamento educacional das unidades federativas - Plano Nacional de Educação, planos estaduais de educação e planos municipais de educação - podem ou não se exprimir nas práticas de formulação e implementação de políticas, destoando da agenda firmada oficialmente e da distribuição das tarefas para essa atividade.

As subseções seguintes concedem materialidade ao esforço anterior de análise das particularidades federal e estadual do fenômeno em estudo, onde se examinou a inter-relação das políticas municipais com aquelas formuladas no âmbito dos governos Federal e Estadual para a formação continuada de alfabetizadores no período de 2003 a 2006. O estudo centra-se na análise complementar que examina as práticas de formulação e execução de políticas evidenciadas nos Municípios de Jaguaruana e Palhano como iniciativas de formação continuada de alfabetizadores. Considerando a pesquisa em dois municípios, a análise procede destacando as assimetrias e similaridades, no sentido de compreender que os entes subnacionais sempre se mostram com demandas díspares, espaços políticos diversos e propósitos variados.



### 5.1.1 O papel atribuído: planejamento e indicativos jurídicos e administrativos municipais para as políticas de formação continuada de alfabetizadores

A perspectiva de analisar o papel dos municípios envolvidos na pesquisa, inclui lançar mão dos instrumentos de planejamento educacional, da legislação, que sustentam as práticas municipais e dos processos administrativos que conduzem à gestão da educação municipal. Tomando como primeiro instrumento os planos municipais de educação (PME's), reconhecidos como base para a formulação das políticas de educação numa municipalidade, a configuração das tarefas municipais atribuídas podem ser visualizadas e mais bem discutidas.

A princípio, parece salutar ao estudo reconhecer que a análise dos PME's como reveladores dessas competências a serem assumidas<sup>134</sup>, em especial por ser um documento mais prospectivo do que de avaliação, pode ensejar limites ao que se quer investigar, sobretudo pelo fato de ter sido elaborado em 2005, no meio do período eleito para o exame (2003-2006). Por outro lado, sua estrutura - que reúne diagnóstico, diretrizes e metas - evidencia realidades que podem trazer informes fundamentais para a recolha dos dados.

Sob essa afirmação, para esta pesquisa, os PME's de Jaguaruana e Palhano compõem inicialmente o que aqui se quer chamar de papel municipal atribuído. Entende-se essa ideia como o conjunto das funções atribuídas ao Governo Municipal, descritas nos instrumentos de planejamento governamental e na legislação local, seja por determinação dos instrumentos superiores (nacionais e estaduais), seja por formulação interna. Os PME's, de modo geral, bem como as leis municipais de educação, encampam sempre essa perspectiva, que é parte do perfil federativo brasileiro.

O delineamento dos planos municipais de educação de Jaguaruana<sup>135</sup> e de Palhano<sup>136</sup> deixa clara essa relação onde o Município entende sua pertença ao quadro federativo, pelas

---

<sup>134</sup> A análise pretendida dos PME's municipais neste capítulo, considerando o escopo do estudo, não se amplia para o documento em todos os itens que o compõem, mas atêm-se aos indicativos na área de formação continuada e de formação de alfabetizadores sob a diretriz da colaboração federativa, vendo as atribuições dadas nestes aspectos.

<sup>135</sup> O Plano Municipal de Educação de Jaguaruana-CE é composto de 71 páginas, onde se distribuem a caracterização municipal, as concepções de educação, os diagnósticos, diretrizes e metas, bem ao modo orientado pelo Ministério da Educação. Não há detalhamento das ações, nem quadros de execução físico-financeira.

<sup>136</sup> O Plano Municipal de Educação de Palhano-CE está distribuído em 96 páginas, onde estão organizadas as seções, contemplando os itens solicitados como caracterização do Município, diagnósticos, diretrizes e metas por níveis e modalidades de ensino, bem como os demais itens propostos para os PME's pelo Ministério da Educação. Destaca-se no PME de Palhano a indicação de planos de ação para o quadriênio, ainda que sem indicação físico-financeira. Outras informações podem ser vista na Lei Orgânica Municipal de Palhano (PALHANO, 2012).

determinações legais, e incorpora sua tarefa nos moldes do planejamento educacional induzido pelas esferas federal e estadual e assume o papel atribuído de elaborar seu PME:

Em consonância com o Plano Nacional de Educação e o Plano de Educação Básica: escola melhor, vida melhor, adotado pelo governo do estado do Ceará, este Plano tem como objetivo maior estruturar o Sistema de Educação do Município, dentro da legalidade constitucional – Constituição Federal, Constituição Estadual e Lei orgânica do Município – adequando-se a legislação vigente no País, além de estabelecer diretrizes e metas para o quadriênio 2005/2008. (JAGUARUANA, 2005, p. 08).

[...] os Municípios estão empenhados em elaborar seus respectivos planos de educação porque assim determina a Lei nº 10.172, de 9 de Janeiro de 2001, que ‘aprova o Plano Nacional de educação e dá outras providências’. (PALHANO, 2005, p. 06).

A ideia da consonância com os planos federal e estadual, requerido na Lei nº 10.172/2001 (PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – PNE) traduz essa natureza relacional que o Município reconhece ter e a necessária adequação de suas políticas aos planos elaborados nos níveis macros. Como visto no dispositivo legal municipal que cria o PME no Município de Palhano (Lei Municipal nº 206/2005, de 07 de outubro de 2005), os princípios da democracia e da autonomia é que regem esse instrumento de planejamento educacional. Isso parece se aproximar das ideias de que, elaborar o PME, como rezam as orientações legais, seguindo o caráter federativo, sinonimiza-se com estar em conformidade com os princípios democráticos, e, ao mesmo tempo, assegurando a autonomia institucional. São relações que lembram os estranhos consensos de ressignificação de ideias distintas, como pertencentes ao mesmo campo de significação, como assinalado por Mello (1996), Arretche (2002), Nogueira (2005). Nessa compreensão, os municípios encampam o perfil democrático e autônomo, na medida em que se harmonizam aos padrões solicitados pela normatização federal. Dessa forma, acabam “cooperando”, mas não necessariamente “colaborando”, para referir-se à classificação feita pela CNTE (2013). Por esse enfoque, ante a autonomia federativa assegurada pela Carta Magna aos entes, considera-se adequado falar de comportamentos cooperativos, já que este último sinaliza para a regulamentação das relações entre os entes federados.

Apesar de se colocar como “[...] estabelecendo nortes mais concretos e objetivos para ofertar a todos municípios uma educação de qualidade em toda esfera municipal” (JAGUARUANA, 2005, p. 08), ou como um “[...] documento que consolida, de forma clara, as linhas mestras da Política Educacional a ser adotada em determinado período de tempo” (PALHANO, 2005, p. 0), e, ainda defender a ideia de que “[...] o Plano Municipal de educação deve retratar a Política Educacional do Município” (PALHANO, 2005, p. 26), os

PME's dos dois municípios rezam essas consonâncias de modo acentuado, se fazendo em sua estrutura teórica um documento que não se qualifica muito como planejamento estritamente municipal, mas como expressões locais do âmbito federal e estadual. Para essa análise, no entanto, é importante marcar esses rumos em cada um deles, deixando claro que, em primeiro plano, o perfil dos PME's dos municípios pesquisados se diferencia, porque, enquanto o PME de Jaguaruana se mostra mais federal e estadual, o PME de Palhano se mostra mais municipal. Isso faz crer que este último incorpora mais papéis atribuídos localmente.

A referência ao Plano Estadual intitulado “Plano de Educação Básica: Escola Melhor, Vida Melhor” (CEARÁ, 2004a) no texto do PME de Jaguaruana, se manifesta relacionando-se mais à obrigatoriedade legal dessa relação do que à incorporação colaborativa dos elementos propostos no PNE, sendo que o Município deixa explícito com maior ênfase a indicação de que elaborar é para a municipalidade obrigação legal e não necessidade de planejamento educacional ou de articulação com os planos das unidades estadual e federal.

A menção da obrigatoriedade de consonância dos planos setoriais com os planos plurianuais, como determinado na Constituição Federal de 1988, e no PNE, a indicação da elaboração dos planos decenais correspondentes por parte de estados e municípios como base no PNE, se mostra no PME de Palhano de forma diferente. No texto do PME desse Município, não se evidencia muito a obrigatoriedade legal, mas o fortalecimento a essa normativa por meio de caminhos da articulação federativa, ao mesmo tempo em que, contraditoriamente, propõe a solidificação de uma aproximação mais hierarquizada do que colaborativa nesse processo.

Apesar dessas características diferenciadas, pode-se, de modo geral atestar que o teor da consonância buscada pelos municípios, revela-se mais afinado em relação ao poder coercitivo do instrumento legal (FRANZESE, 2010), porque se prende mais aos dispositivos e diretrizes estaduais e federais, sem deixar bastante manifestas as intenções solicitadas pelas demandas municipais de educação. Em suma, essa conformidade soa nos PME's mais pelas determinações legais do que pelo consenso de que num país federativo existe a necessidade de esforços de colaboração e de compartilhamentos da ação educacional. É razoável dizer, com base nas expressões legais recorrentes no PME de Palhano, que, a elaboração do PME, papel atribuído ao Município (Lei, nº 10.172/2001, Art., 2º, 5º), revela-se tarefa essencialmente induzida, não um papel assumido como necessário por iniciativa municipal.

Nestes dois documentos municipais, alguns componentes evidenciam a minimização da face educacional dos municípios. No caso de Jaguaruana, as análises das condições locais da educação, por exemplo, privilegiam as aferições e os indicadores das esferas federal e

estadual, deixando pouco evidenciado o perfil local em diversas áreas. São leituras de dados sempre externos aos municípios, com base em banco de dados oficiais e macros, ficando carente nessa leitura “descer” ao nível municipal com maior atenção. Por essa natureza, parece correto dizer que, em relação à elaboração do PME, no caso de Jaguaruana, há uma fragilização municipal adquirida, como que incorporando as leituras da deficiência técnica e administrativa municipal ante a União e o Estado, vistas pelos estudiosos (ABRUCIO, 2001, MELLO, 1996). A fragilização municipal adquirida é, no entender deste estudo, o que exprime o papel do Município no limite das ordenações legais nacionais e estaduais, não exatamente por negação de sua autonomia federativa, acima de tudo relacional, mas por seu sentimento de unidade localizada na base da cadeia hierarquizada de poder que, pelo menos nos instrumentos jurídicos e de planejamento se manifestam.

O traço expresso no PME de Jaguaruana e de Palhano com menção ao federalismo cooperativo, aos papéis dos entes federados e ao regime de colaboração, não se manifesta como compreensão prática dessa condição e necessidade, mas também como atitude induzida, estabelecida via dispositivo normativo, que não se revela como cooperação/colaboração, como se pode ver nos trechos abaixo:

O Sistema Municipal de Ensino será organizado em colaboração com a União e o Estado, sendo planejado e executado sob diretrizes e metas definidas no Plano Municipal de Educação. (JAGUARUANA, 2005, p. 36).

[...] organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais de ensino fundamental integrado-as (sic) com as políticas e planos educacionais da União e dos Estados. (Idem, ibidem, p. 36).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, também deixou mais claros os papéis das três esferas do Poder Público na Gestão da Educação Infantil. À União e aos Estados, coube estabelecer, em colaboração com os Municípios, competências e diretrizes curriculares, mas foi atribuída à esfera municipal a incumbência de garantir esse atendimento. (PALHANO, 2005, p. 33).

A Educação Infantil [...] é assegurada pelo Poder Público como uma política básica, universalista, garantida na Constituição Federal, no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), e em legislações decorrentes, e regulamentada pelo regime de colaboração efetivo entre a União, Estados e Municípios com uma unificação de diretrizes político-pedagógicas, integração de programas e complementação de financiamento. (PALHANO, 2005, p. 36).

É com base nos instrumentos da legislação em vigor no plano federal que se manifesta aquilo que os PME's incorporam como papel atribuído, como competência indicada. Nessa perspectiva, são acentuadas timidamente as situações em que requer ação mais autônoma, como os programas municipais de formação sugeridos, mas se mantêm sempre nessa relação hierarquizada de implementação de políticas, sempre remetendo aos dispositivos estaduais e federais. Até que ponto isso se manifesta como proposição a assumir

seu papel no conjunto amplo da política educacional nacional não é possível acentuar. O trato ao regime de colaboração, por exemplo, é manifestado nos PME's sem nenhum reconhecimento explícito do que seja esse processo, de sua existência ou não como indicativo legal em vigor e operacionalizado. Aparece na letra dos textos estritamente teórico e jurídico, sem visualização de práticas efetivas.

Nestes termos, alguns papéis são encarados como tarefa específica municipal, ante as mudanças e as reformas educacionais em curso. Fazendo referência às influências das reformas dos anos 1990, sob a maestria dos organismos internacionais, o documento de Jaguaruana (2005) assinala a atuação do Governo Brasileiro na adoção de um conjunto de medidas que alteraram a política educacional no período, e reforça como papéis atribuídos aos municípios a responsabilidade pela Educação Pré-Escolar e Ensino Fundamental, materializada por meio do Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF – Lei nº 9.424/1996), e acompanhada por um processo de descentralização da educação em que os municípios passaram a assumir quase que integralmente a matrícula do Ensino Fundamental, cabendo à União e aos estados a complementação financeira, quando necessária.

De modo mais restrito, o PME de Palhano refere-se ao Ensino Fundamental como direito pautado na obrigatoriedade e na gratuidade, e sua quase universalização deste nível no âmbito municipal de acordo com dados do IBGE de 2000. Nestes termos, o PME de Palhano alia universalização do Ensino Fundamental a esforço de inclusão social e defende “[...] o estabelecimento de uma política de expansão do Ensino Fundamental, visando sua universalização”. (PALHANO, 2005, p. 48). A face municipalizadora, neste sentido, encontra-se totalmente assimilada nos PME's dos dois municípios, figurando como papel municipal estrito ante os demais entes federados. Isso referenda a compreensão de Martins (2011) acerca da força da legislação pós-1996, que alteram as relações entre os entes federados e impulsiona a municipalização do ensino. De fato, tanto no Brasil como um todo, quanto no Estado do Ceará, por conta da transferência das matrículas, o Ensino Fundamental vinha perdendo cada vez mais sua face estadualizada desde os anos 1990, como defendido por Araújo (2005, p. 46).

[...] Apenas a partir da definição explícita do município como ente federado na Constituição Federal de 1988 é que a participação do município na oferta da etapa elementar de escolarização foi efetivamente concretizada, principalmente com a Emenda Constitucional nº14/96 e a legislação complementar, que regulamentaram a redefinição de competências na oferta de educação elementar para a população brasileira. Essa redefinição resultou numa inversão da tendência “estadualista” da evolução das matrículas no Brasil, de maneira que atualmente, o município é o responsável pela maior parte das matrículas no ensino fundamental.

Com efeito, a inversão dos processos de matrícula do eixo estadual para o municipal durante os anos 1990, consolidando-se no Ceará mais em 2001, referenda a elaboração do PME de Jaguaruana e Palhano acerca do papel do Município como provedor do Ensino Fundamental. Essa é uma competência atribuída e, notoriamente, um papel exercido no quadro das relações federativas, sob instrumentos como os fundos financeiros, a exemplo do que defende Martins (2011) acerca da tarefa indutora de municipalização feita pelo FUNDEF.

No Ceará, os processos sequenciados de municipalização, consolidados desde 1995 (HAGUETTE e VIDAL, 1998; ALBUQUERQUE, 2002), e os esforços de colaboração mais solidificados com a implementação do regime de colaboração cearense em 2003 (RAMOS, 2013; VIEIRA 2010) reforçam essa compreensão de que o Município assume atualmente aquilo que durante muito tempo se configurou com o papel do Estado e da União<sup>137</sup>. Na compreensão deste estudo, no entanto, esse papel não pode ser reconhecido apenas como a incorporação total da matrícula do Ensino Fundamental, reduzindo-se ao aspecto da garantia do acesso, via indução pelos fundos contábeis como o FUNDEF, bem aos modos atestados por Souza (2008a) e Ramos (2013) em que ocorre a redistribuição, por meio de marcos legais e da racionalidade econômica, das responsabilidades com os níveis de ensino entre as unidades de governo. A incorporação da municipalização e dessa tarefa de garantia de acesso inclui a incorporação das demais tarefas que, embutidas no campo da atribuição jurídica, são também papel municipal na condução das políticas de educação. As manifestações das tarefas complementares à responsabilidade pela educação elementar podem ser também verificadas em componentes como gestão escolar, currículo, avaliação de aprendizagem, formação de professores, alfabetização, entre outros.

No campo da alfabetização, como ocorre no Plano Estadual de Educação, não se revela no PME de Jaguaruana a preocupação com a alfabetização de crianças, ainda que acentuados os indicadores de repetência, evasão e distorção idade-série em suas realidades. Aparece, isto sim, como intensivo elemento a preocupação com a alfabetização de jovens e adultos e a erradicação do analfabetismo, mostrando seu alinhamento perfeito com os princípios inclusivos determinados pelo Plano de Governo Cearense de 2003-2006 (CEARÁ, 2003b) e com as metas do Plano Estadual de Educação (CEARÁ, 2004a), intensificando o viés estadualizado do Plano Municipal da Educação.

---

<sup>137</sup> Conforme Albuquerque (2002, p. 143), “[...] com a municipalização desde 1995, ocorre a transferência paulatina de alunos da rede estadual, de tal modo que, em 2001, os municípios eram responsáveis por 82,9% dos alunos do ensino fundamental de 1ª à 4ª séries e 53,5% dos alunos de 5ª a 8ª séries.”

A erradicação do analfabetismo faz parte dessa prioridade, considerando-se a alfabetização de jovens e adultos como ponto de partida e parte intrínseca desse nível de ensino. A alfabetização dessa população é entendida no sentido amplo de domínio dos instrumentos básicos da cultura letrada, das operações matemáticas elementares, da evolução histórica da sociedade humana, da diversidade do espaço físico e político mundial e da constituição da sociedade brasileira. (JAGUARUANA, 2005, p. 22).

A ocorrência dessa mesma diretriz no Plano Municipal de Palhano se qualifica como um papel assumido por este outro Município, como se vê no trecho abaixo:

Além de ser prioridade o ensino fundamental a toda a população do Estado, *é ponto crucial deste Plano Municipal de Educação a erradicação do analfabetismo, o acesso e a permanência de todos, crianças, jovens e adultos na escola, que ainda se encontram em situação de não-escolaridade.* (PALHANO, 2005, p. 48) (Grifou-se).

É preciso acentuar a posição preponderante que as metas e ações relativas à alfabetização de jovens e adultos e à erradicação do analfabetismo nessa faixa toma no PME de Palhano, considerando os demais níveis e modalidades de ensino, em especial, o Ensino fundamental. Enquanto este último registra 19 objetivos e metas, a EJA se apresenta com 25 objetivos e metas. No âmbito da EJA, o PME de Palhano situa-se na preocupação com os professores e sua formação para esse campo de ação e supera as perspectivas pensadas nas diretrizes do Ensino Fundamental, referindo-se à tarefa municipal nessa modalidade de ensino ao citar que “[...] o Município garantirá formação continuada aos profissionais que atuam na modalidade da educação de jovens e adultos através de encontros, seminários e cursos sob a responsabilidade das escolas, coordenadorias regionais e secretaria da educação”. (PALHANO, 2005, p. 59).

Por essas questões, a consonância dos PME’s dos dois municípios com o padrão de planejamento estadual na EJA insere-se como assunção do papel definido pelo Ente estadual de cuidar dessa política com maior prioridade. Como bem acentua o documento “Alfabetização é Cidadania – manual de orientação” (CEARÁ, 2005d), os municípios responderam ao chamamento da Secretaria Estadual para a erradicação do analfabetismo no Ceará<sup>138</sup>. No debate entre assumir papel colaborativo numa política ampla de erradicação do

---

<sup>138</sup> O projeto Alfabetização é Cidadania foi um projeto de âmbito estadual, integrado ao Programa Nacional Brasil Alfabetizado. Segundo o manual de orientação do Projeto, o desafio exigiu um esforço conjunto do Poder Público (nacional, estadual e municipal), que resultou na criação da Rede Estadual de Educação de Jovens e Adultos (REEJA) reunindo Governo e Sociedade nessa tarefa. De modo geral, é necessário considerar a validade do Projeto “Alfabetização é Cidadania” para a alfabetização e para a formação de alfabetizadores, dado o volume de ações nessa área, nas quais se incluem tanto a oferta de alfabetização e escolarização para jovens e adultos, como a formação continuada no Ceará para esse fim. De algum modo, a efetivação desse projeto sinalizou para com lucros na constituição de um quadro de profissionais com algum tipo de formação no campo da alfabetização.

analfabetismo entre jovens e adultos no Ceará e ceder espaço de sua autonomia na política e gestão da educação municipal para os programas estaduais, aparece a formulação da política estadual sobrepondo a municipal. Pode-se atestar que, por essa razão, a perspectiva de formação continuada de alfabetizadores nos dois municípios limita-se, sobretudo, ao escopo da formação dos docentes relacionados ao eixo da EJA.

Nesse terreno da formação dos professores e dos docentes alfabetizadores de Ensino Fundamental, tema desta investigação, as consonâncias municipais nos PME's com as diretrizes e normativas federais e estaduais se aprofundam. No discurso técnico e teórico, os PME's, tanto de Jaguaruana quanto de Palhano, assumem as diretrizes federais e estaduais em sua legislação, parâmetros curriculares e concepções.

O uso textual da noção cooperativa e compartilhada vai tomando forma bem mais notável nesse campo específico da formação dos professores, como pode ser visto nos trechos dos PME's de Jaguaruana e Palhano, mas incidentes sobre as metas de Educação Infantil:

Estabelecer um Programa Municipal de Formação dos Profissionais de educação infantil, com a colaboração da União e o Estado, inclusive das universidades e institutos superiores de educação e organizações não-governamentais, que realize as seguintes metas. (JAGUARUANA, 2005, p. 27).

No prazo mínimo de três anos, a contar do início deste plano, a Secretaria Municipal da Educação colocará em execução programas de formação em serviço, preferencialmente em articulação com instituições de ensino superior, com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados, para atualização permanente e o aprofundamento dos conhecimentos dos profissionais que atuam na educação infantil, bem como para a formação do pessoal auxiliar. (JAGUARUANA, 2005, p. 28).

No prazo mínimo de 02 anos a contar do início deste plano, colocar em execução programa de formação em serviço, no município (sic), em articulação com instituições de ensino superior, com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados, para atualização permanente e o aprofundamento dos conhecimentos dos profissionais que atuam na educação infantil, bem como para a formação do pessoal auxiliar. (PALHANO, 2005, p. 39).

O exemplo aqui usado da formação na Educação Infantil traz do Plano Nacional de Educação (PNE) e do documento de Plano de Governo em 2003, as diretrizes relacionadas às ações colaborativas para a formação docente e o papel das universidades nessa tarefa com os municípios. De fato, a atribuição dos papéis com as políticas de formação continuada vai se transformando desde 2004, mediante a Rede de Formação Continuada de Professores da Educação Básica (REDE) (BRASIL, 2005a; 2006a) numa engenharia de quatro sujeitos ativos, onde se encontram no mesmo patamar dois agentes-chave nessa política, a esfera federal, onde se incluem o Ministério da Educação, e um sujeito adjacente, as universidades. No espaço dessa elaboração, os municípios e os estados, nessa ordem, compõem os demais



sujeitos. É possível ver do mesmo modo essa incorporação no PME de Palhano que, ao tratar da formação docente, acentua que se “[...] avance nos programas de qualificação dos professores, os quais devem ser compromissos efetivos dos sistemas de ensino e das instituições de ensino superior” (PALHANO, 2005, p. 48). Notoriamente, a inclusão das instituições de ensino superior na formação dos professores é noção advinda desde a formulação no MEC, que qualifica essa relação entre os municípios e universidades como espaços da formação dos professores.

Nesses termos, os PME’s referendam a noção federal que estabelece como papel dos estados e municípios cuidar da formação dos profissionais de educação e institui para isso uma relação intergovernamental de natureza mais horizontal, no sentido cunhado por Sano (2008), por assim dizer, porquanto sucede entre instituições governamentais, mas não necessariamente hierarquizadas, qual seja, a relação com as instituições de ensino superior para atender suas necessidades de formação dos professores. Os municípios parecem assumir, pelo menos no que se refere ao papel atribuído no planejamento educacional municipal, a tarefa de cuidar da formação em serviço, reeditando a meta do PNE.

A ideia de valorização e de formação de professores e de formação continuada no Plano Nacional de Educação (PNE), defendida pela ANFOPE, como uma das dimensões importantes para a materialização de uma política global para o profissional de educação articulada à formação inicial e às condições de trabalho, salário e carreira, é também conceitualmente incorporada e apresentada pelos PME’s de Jaguaruana e Palhano. A presença dessa concepção, também defendida por autoras como Scheibe (2003) e Freitas (2002), pode ser vista em trechos dos planos municipais em estudo como:

[...] Essa valorização só pode ser obtida por meio de uma política global de magistério, a qual implica, simultaneamente, a formação profissional inicial; as condições de trabalho, salário e carreira; a formação continuada. (JAGUARUANA, 2005, p. 54)

[...] a valorização do magistério depende, pelo lado do Poder Público, a garantia de condições adequadas de formação, de trabalho e de remuneração, pelo lado dos profissionais, o bom desempenho na atividade. A formação continuada é importantíssima, [...] e, portanto, este plano dará especial atenção à formação permanente dos profissionais em serviço. (PALHANO, 2005, p. 79).

É possível asseverar que esta referência conceitual que aparece mais explícita e detalhada, como é exemplificado acima, se harmoniza às aspirações dos profissionais de educação nos municípios pesquisados, e se sobressai como papel do Município, na articulação com os demais entes federados. Essa similaridade entre os municípios testemunha que a consonância dos Planos Municipais com os indicativos do PNE ultrapassa, nesse aspecto,

mais do que a simples obrigatoriedade normativa, situando esse aspecto como evidente na demanda do professorado.

Outro aspecto igualmente incorporado das noções de valorização e formação docentes, requerido nos documentos federais e na legislação em vigor, é a intrínseca relação entre formação inicial e formação continuada. Isso se explicita no PME de Palhano ao citar que “[...] a oferta de habilitação, conforme a legislação, para todos os profissionais de educação do Magistério precisa ser seguida pela formação continuada dos professores”. (PALHANO, 2005, p. 49). De modo mais detalhado, o PME de Palhano define a ação e os papéis dos envolvidos na formação continuada ao dizer que

A formação continuada dos profissionais da educação pública municipal deverá ser garantida pela divisão municipal de educação e em parceria com a Secretaria do Estado, cuja atenção incluirá a coordenação, o financiamento e a manutenção dos programas como ação permanente. (PALHANO, 2005, p. 79-80).

Os sistemas de ensino têm, pois, especiais obrigações de proporcionar aos integrantes do magistério oportunidades de aprimoramento profissional. Para tanto, é necessário, antes de tudo, que cada sistema *elabore um programa permanente de desenvolvimento profissional do magistério, um programa de formação continuada com cursos, atividades e recursos definidos* adequadamente no orçamento do órgão responsável pela educação no município. (PALHANO, 2005, p. 90) (Grifou-se).

Muito mais pormenorizadamente, as indicações do PME desse Município dão a conhecer os modos mais práticos da assunção do papel do Município nessa área, definindo, inclusive os procedimentos para isso. A ideia de um programa municipal de formação permanente, ainda que limitada a isso, supera a simples indicação de que o Município deve cuidar da formação continuada e sugere a operacionalização.

O PME de Jaguaruana, por sua vez, descreve no eixo da valorização dos professores sua ideia acerca da responsabilidade municipal na formação continuada. Entre itens como formação inicial e salário, defende as seguintes noções:

[...] um sistema de educação continuada que permita ao professor um crescimento constante de seu domínio sobre a cultura letrada, dentro de uma visão crítica e da perspectiva de um novo humanismo. (JAGUARUANA, 2005, p. 56).

A *formação continuada* assume particular importância, em decorrência do avanço científico e tecnológico e de exigência de um nível de conhecimentos sempre mais amplos e profundos na sociedade moderna. Este Plano, portanto, deverá dar especial atenção à formação permanente (em serviço) dos profissionais da educação. (JAGUARUANA, 2005, p. 56) (Grifo do autor).

A formação continuada dos profissionais da educação pública deverá ser garantida pelas secretarias estaduais e municipais de educação, cuja atuação incluirá a coordenação, o financiamento e a manutenção dos programas como ação permanente e a busca de parceria com universidades e instituições de ensino superior. Aquela relativa aos professores que atuam na esfera privada será de responsabilidade das respectivas instituições. (JAGUARUANA, 2005, p. 58).

Estes excertos, entre outros não recortados, compõem a noção de valorização e de formação continuada essencialmente retirada do texto do PNE. A consonância exigida aqui se mostra na incorporação, inclusive textual, dos traços do que é expresso como diretrizes para a formação continuada em âmbito nacional. Diferente do Plano de Palhano, o texto de Jaguaruna é mais dependente na indicação dessas diretrizes e modos operacionais. A manutenção das diretrizes e metas muito mais apresentadas como em nível federal, põem o Plano de Jaguaruna muito restrito no que refere a meios municipais para dar conta dessa tarefa. De fato, se tomar os objetivos e metas do ensino fundamental do Plano, não aparecem indicações de operacionalização da formação continuada, como na Educação Infantil, apesar de chamar a atenção para o cuidado com a formação continuada nos diversos níveis de ensino.

Pelo exposto, há uma atenção recorrente nos planos dos dois municípios ao significado e validade da formação continuada como papel a ser exercido no campo da valorização dos professores pelos municípios. Componentes conceituais das leis da época, do PNE e dos programas de formação continuada do período de 1995-2002, como o “Programa de Desenvolvimento Profissional Continuado – ‘Parâmetros em Ação’ – (PCN’s em Ação)” (1999), como visto, são incorporados na linguagem acerca dessas ações, a exemplo da ideia de “desenvolvimento profissional”, de “formação permanente”, de “formação para o avanço tecnológico”. Também a indicação da necessidade de elaboração de programas de formação continuada por parte do município, acentua a relação com o que inicialmente solicitou a REDE para organização cooperativa dessa política de formação continuada desde 2004 com base nas demandas indicadas pelos municípios em seus programas (BRASIL, 2005a, 2006a).

A assunção da formação continuada pelas unidades subnacionais, a exemplo dos planos analisados, é meta requerida pelo PNE, e parece trazer, no ver deste estudo, traços das normativas e diretrizes federais que nos programas do período começaram a acentuar, desde o PNE e nos documentos orientadores dos programas de formação continuada, o caráter federativo e cooperativo na execução dessas oportunidades. É vista, ainda, na diretriz do PME de Palhano, a indicação da forma colaborativa com o Estado para a execução dessas oportunidades, deixando, pela ambiguidade do texto, a incerteza de quem assume os serviços de coordenação, financiamento e manutenção dos programas já anunciados. No âmbito do texto de Jaguaruna, é sentida ainda, a incorporação da indicação dessa tarefa para ser assumida pelo Estado e Município. No conjunto, nem o PNE nem os PME’s explicitam como isso acontece. Pela análise dos documentos orientadores da política de formação de professores, é possível inferir que os municípios incorporam, cada uma seu modo, e pelo menos no plano do discurso, a atribuição de cuidar da formação continuada.

Acentua-se como valiosa para esse estudo a incorporação no PME de Jaguaruana da Meta 22 do Plano Nacional de Educação<sup>139</sup>, sobre a atribuição aos estados e municípios para com a garantia de programas de formação continuada de professores alfabetizadores. Em oposição a isso, a ausência de referência a essa garantia no PME de Palhano - como deveria ser pela consonância que os dois planos exibiram em relação ao PNE – acentua a pouca atenção desse Município ao indicativo federal nesse tema e fragiliza as possibilidades de ações para esse campo em seu território, mesmo com a atenção à importância da atuação municipal como ofertante da política de formação continuada.

No caso de Jaguaruana, a incorporação da meta sobre a formação continuada dos alfabetizadores mostra, ainda que sob o modo de intenção, a adesão ao texto do instrumento de planejamento nacional, bem assim o reconhecimento do papel atribuído. Não se traduz, no entanto, ao ver desta na análise, como ação que tenha origens nas preocupações estaduais e municipais sobre os processos de alfabetização e de formação dos professores alfabetizadores para atuação nessa área, por conta das condições observadas. Nesse sentido, as consonâncias se alinham não somente naquilo que é dispositivo legal, mas também nas tomadas de decisão no Plano Municipal. No caso de Palhano, não há decisão explícita para garantir a formação dos professores alfabetizadores, a não ser para a EJA, como já se mostrou.

A não preocupação municipal com as manifestações de ausência de agenda governamental para a formação continuada de alfabetizadores nos PME's é percebida, acima de tudo, na falta de referências a ações voltadas para operações explícitas e detalhadas para isso, como sugeriam os esforços estaduais de debate dos problemas de alfabetização no Ensino Fundamental no Comitê Cearense de Erradicação do Analfabetismo Escolar (CCEAE), e a experiência do Município de Sobral (BRASIL, 2005c). Exemplo disso é que Jaguaruana, que toca nessa situação pelo menos textualmente, apenas reedita a meta, e silencia nas iniciativas concretas, repetindo o procedimento federal e estadual.

Os entes subnacionais, desse modo, externam atitude de espera, por aguardarem as manifestações federais nessa área. Os argumentos do Plano Municipal de Jaguaruana se expressa na área da alfabetização e da formação de alfabetizadores baseados nos indicadores revelados em âmbitos federal e estadual, acerca dos estádios críticos de leitura e escrita no Ensino Fundamental, mas se rende ao estranho silêncio de produção de políticas efetivas no Ceará e no Brasil nesse período. É o que este exame passa a chamar de “silêncio de políticas”, para se referir ao acentuado desprovimento, nas contexturas estadual e federal, de agendas

---

<sup>139</sup> Refere-se à meta 22 do eixo do PNE relativa à valorização e formação dos profissionais de educação, como antes explicado.

governamentais e de ações sólidas para a formulação e implementação de políticas e programas de formação continuada de alfabetizadores e para o combate aos problemas de analfabetismo escolar, sobretudo no Ensino Fundamental.

No âmbito do Estado do Ceará, mesmo acentuando a existência do Ciclo Básico de Alfabetização (com turmas de 6, 7 e 8 anos), como mostrado nos documentos do Projeto Educacional Cearense de 1998 a 2002 (Escola do Novo Milênio), e tido como firmado ainda nos anos de 2003 a 2006 nas escolas estaduais, como aparece nas mensagens governamentais do período e nas Diretrizes da Secretaria Estadual (CEARÁ, 2005c), registra-se de forma muito insignificante qualquer referência a ações voltadas para a formação dos professores que atuam nesse campo no âmbito dos municípios, como se não existisse essa demanda. O Ciclo Básico de Alfabetização, se foi forte expressão da política de alfabetização e de formação dos alfabetizadores no Ceará de 2003 e 2006, tanto no nível estadual quanto municipal, não se manifesta, com expressão, nem nos planos municipais, nem no Plano Estadual de Educação.

Daí se questionar se os municípios tiveram alguma iniciativa no âmbito da implantação desses ciclos ou se os processos de formação foram subsidiados/assumidos pela Secretaria Estadual da Educação, já que desponta nos documentos como política formulada no plano estadual e compartilhada, pela indução ou pela adesão autônoma, com os municípios cearenses. De modo geral, não aparece menção nítida à formação continuada dos alfabetizadores atuantes no Ciclo Básico de Alfabetização nos municípios. Transparece, pois, a ideia de que os professores alfabetizadores foram largados nos ciclos de alfabetização instalados nos municípios que aderiram sem oferta de formação, nem pela gestão estadual, nem pela gestão municipal. Talvez uma explicação disso seja o fato de que nos PME's analisados não aparece registro maior confirmando que essa modalidade de organização ainda permanecesse. As consultas aos documentos municipais atestam a pouca durabilidade dessa organização após a adesão pelos municípios.

Em conclusão, naquilo que se refere a preocupações com a alfabetização e a formação continuada dos alfabetizadores, sobretudo nas séries/anos iniciais do Ensino Fundamental como política educacional dos municípios, os PME's e os demais documentos são muito negligentes. Isso se revela igualmente expresso no Plano Estadual, excetuando a formação dos alfabetizadores da EJA. A existência de ações nessa área, caso tenham se realizado, é reconhecida como sem ênfase na sua importância para a gestão municipal e estadual. Desse modo, tem pouco de papel atribuído, sendo necessário ver o papel exercido.

### 5.1.2 O papel exercido: relação entre competências municipais nas diretrizes e documentos e ações efetivadas pelo município

As análises dos planos municipais de educação dos Municípios de Palhano e Jaguaruana atestam que tais documentos anunciam o papel que eles devem exercer nas políticas de educação local em suas diversas áreas, bem como firmam as atribuições para os municípios com insistentes convocações para incorporar, pela via da descentralização, as políticas de formação continuada centralmente formuladas. Esse é um aspecto já presente desde os programas da era FHC e reeditados em nova roupagem no Governo Lula em 2003, que reiteram a indicação de que a competência com a formação continuada deve ser assumida pelos governos estaduais e municipais. Neste sentido, parece bom fazer uma descrição analítica das práticas municipais na formação continuada dos profissionais da educação, como papel exercido, antes de focar a análise específica da formação continuada dos alfabetizadores.

O estudo inicial é relativo às políticas de formação de professor e de profissionais de educação ante as tarefas municipais descritas nas diretrizes advindas dos planos Federal, estadual e municipal. A indicação desse papel exercido com base nos documentos dos municípios pesquisados, no entanto, é tarefa árdua, pela concreta precariedade de localização de relatórios e demais documentos impressos de gestões anteriores. O discurso dos gestores integrantes da pesquisa relata a fragilidade dos municípios em conservar a memória das gestões municipais, em especial na transição de gestões politicamente opostas. Segundo os gestores, os agentes da gestão que se encerra danificam e destroem os registros para obstaculizar ao grupo que assume o novo período da gestão o acesso aos seus dados. No caso em análise, foi sentida essa limitação, também diferenciada de município a município, considerando que em Jaguaruana, por exemplo, não foram localizados com precisão documentos do período pesquisado<sup>140</sup>, e em Palhano o acesso aos arquivos municipais permitiu alguns raros e limitados documentos. Nestes termos, é o uso das entrevistas aos gestores que permitem acesso a informações mais precisas sobre o conteúdo em estudo.

---

<sup>140</sup> Nesse caso, no recorrente retorno ao Município à busca de documentos aparece uma situação complexa: os gestores do período pesquisado dizem que deixaram os arquivos na Secretaria da Educação, sugerindo ao pesquisador buscar esses materiais na sede da Secretaria. No contato com o secretário atual e com técnicos que se mantiveram na equipe desde 2003-2006 para autorização ao uso dos arquivos, recebe-se a informação de que nada dos períodos anteriores foi conservado devido as transições governamentais periódicas que deram sumiço intencional aos arquivos, inclusive de dados fundamentais como quadro de pessoal, indicadores, entre outros. Por meio de arquivos particulares, é que foi possível acessar alguns poucos documentos extraoficiais.

Conforme documento acessado nos arquivos da Secretaria Municipal de Palhano, intitulado como “Plano Plurianual 2002-2005”<sup>141</sup> (PALHANO, [2002a?], p. 4 e 5), a capacitação dos profissionais da educação era meta específica. Sua descrição detalha essa proposta em cursos, treinamentos, capacitação para professores, núcleo gestor, técnicos pedagógicos, secretários, serviços gerais e outros, com o objetivo de proporcionar aos profissionais de educação melhor qualificação para a atuação nas suas atividades. Outros documentos avulsos, como pequenos relatórios, tabelas de planejamento setorial, quadros de ações realizadas, entre outros, citam esforços de planejamento das ações na área da formação como providências necessárias assumidas pela Secretaria Municipal da Educação. Um extrato de texto dos documentos antes citados declara:

[...] Visando promover uma educação que resgate a dignidade e o crescimento do ser humano, em toda a sua plenitude, esta Secretaria adotará as seguintes providências:

01. Promoverá e incentivará a capacitação permanente dos diretores, secretários, supervisores e coordenadores de escola; [...]
  03. Promoverá e incentivará a capacitação permanente dos professores; [...]
- (PALHANO, [2002b?]).

Podem ser percebidos nessas referências ligeiros alinhamentos denotando as demandas de formação no quadro dos gestores escolares, equipe técnica e docentes, apontadas como diretrizes a serem seguidas. Aparecem também, ainda, expressando a compreensão das políticas e programas de formação continuada associada aos muitos significados do conceito de educação continuada apresentados por Gatti (2008) e Nunes (2000), nos quais, qualquer atividade que contribua com o desenvolvimento profissional é formação continuada.

No campo da Educação Infantil, figuram em quadro de planejamento do Município de Palhano ações previstas para o ano 2003 pelo Departamento de Educação Infantil como a “Garantia de formação continuada aos professores em serviço através de estudos dos Parâmetros Curriculares Nacionais de Educação Infantil (PCNEI’s) e curso de formação PROFA” (PALHANO, [2002c?], p. 02), com o objetivo de capacitar os monitores e coordenadores de Educação Infantil. Pelo que foi aferido neste documento e em outros, os PCNEI’s e o PROFA, no Município de Palhano, foi oportunidade de formação continuada de professores de Educação Infantil e Ensino Fundamental atuantes no primeiro segmento (1º anos/séries a 4º anos/séries). São formas que se tornaram oportunidades de formação continuada, efetivadas por iniciativas locais, no lastro dos programas federais.

---

<sup>141</sup> Essa é uma inferência ao ano 2005 como prazo final do plano, considerando que planos plurianuais, em geral, privilegiam quatro anos de vigência.

De fato, no documento “Ações 2001-2003”, que se manifesta como um relatório da Secretaria Municipal da Educação, onde se listam as ações realizadas no período de 2001 a 2003 (PALHANO, [2004?]), fica explicitada essa relação e se mostram outras oportunidades oferecidas pela Secretaria Municipal, de iniciativa própria e em colaboração com o Estado e a União, para a formação continuada. Inclui-se também no relatório a menção a ações de formação continuada na Educação Infantil, na forma do Curso de Formação de Educadores Infantis<sup>142</sup>, realizado pela 10ª CREDE, para o qual foram dados suporte financeiro e transportes, após a adesão do Município ao curso de formação continuada em nível regional.

Considerando as diversas nomenclaturas e modalidades de formação continuada, são reveladas no relatório ações feitas no Ensino Fundamental que incluem itens como: seminários sobre aceleração de aprendizagem<sup>143</sup>, com o apoio da Secretaria Estadual, capacitação de 78 professores para trabalhar as técnicas do Projeto Amor à Vida, também da Secretaria Estadual, encontros para estudo dos Parâmetros Curriculares Nacionais, de iniciativa municipal e, como materiais fornecidos pelo MEC, curso de formação dos professores do Ensino Fundamental I - PROFA, de cunho federal, oficinas de inglês para professores da área, como experiência municipal. Aparece também como ação do setor administrativo da Secretaria Municipal da Educação a contratação da Universidade Estadual do Ceará (UECE) para a realização exame de vestibular e curso de formação de professores em nível superior, dentro do campo da formação inicial e a adesão ao Curso de Formação continuada a distância da Fundação Demócrito Rocha para professores de 1ª a 4ª séries, este último realizado com a mediação da Secretaria Estadual<sup>144</sup>.

O Município de Palhano mostra-se também trazendo, ainda que minimamente, algumas linhas de ações no campo da formação continuada. A experiência de realizar nas escolas estudos com professores de Educação Infantil e do Ensino Fundamental, tomando com material de formação os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN's), durante o período, manifesta-se como a iniciativa mais aproximada das noções de formação continuada em tela

---

<sup>142</sup> O Curso de Formação de Educadores Infantis, com carga horária de 120 h/aulas foi realizado pelo Instituto Meta de Educação (IMEPH), com a parceria da Secretaria Estadual e adesão dos 13 municípios da 10ª CREDE, como polo regional. No Município de Palhano, participaram 38 professores, conforme Relatório do IMEPH (IMEPH, 2003).

<sup>143</sup> Refere-se às turmas formadas quando da constituição dos Ciclos no Ceará. Estas turmas reuniam alunos com defasagem idade-série nos ciclos de alfabetização, especialmente aqueles oriundos de sucessivas reprovações, no sentido de acelerar os processos de aprendizagem a adequá-los às turmas correspondentes às suas idade. Tais turmas recebiam a nomenclatura TURMAS DE ACELERAÇÃO.

<sup>144</sup> Como tais ações são descritas no período de 2001 a 2003, que toca apenas no ano 2003 como integrantes do recorte da pesquisa, não foi possível precisar se estas iniciativas se incluem como realizadas no período pesquisado.



nos estudos atuais. De fato, a escola como espaço de formação continuada docente é tema recorrente nos debates sobre o assunto. Com base nesse pressuposto que se deduz dos dados, isso tem relação com as orientações herdadas do Programa de Desenvolvimento Profissional Continuado - Parâmetros em Ação<sup>145</sup> (BRASIL, 1999b) podendo-se dizer que o Município incorporou a compreensão de que a oferta de estudos junto aos professores em exercício e na escola é um caminho adequado para a formação continuada.

Os parcos materiais escritos acessados no Município de Jaguaruana acentuam pouca materialidade para as ações de formação continuada dos professores, pelo menos considerando registros escritos. Observando documento acerca das realizações do PME nos anos de 2005/2006, relativo à primeira avaliação desse instrumento, no qual um dos marcos educacionais era “valorizar o profissional docente, no desempenho de suas atividades, estabelecendo condições para o seu crescimento profissional e pessoal” (JAGUARUANA, 2006a, p. 01), referida avaliação cita ações positivas para a área na forma de “reajuste de salário em 10% garantido a todos os professores, com pagamento unificado aos docentes da educação infantil e ensino fundamental”. (Idem, ibidem, p.01). No texto avaliativo, no entanto, não aparecem ações relativas à formação dos professores.

Outro documento, oriundo de fontes particulares e sem um registro oficial, assinala trechos da organização de um projeto pedagógico para a alfabetização relacionado ao Programa Brasil Alfabetizado em sua etapa 2007/2008, que foi elaborado pelo Município em atendimento à chamada estadual para a erradicação do analfabetismo entre jovens e adultos. Neste documento avulso, a formação é anunciada como segue:

A formação inicial servirá como espaço de preparação e capacitação dos profissionais que atuarão no processo de alfabetização. Tanto os alfabetizadores como os coordenadores de turma poderão vivenciar experiências as mais diversificadas visando o desenvolvimento de habilidades pedagógicas, adequadas ao público jovem e adulto não alfabetizado (JAGUARUANA, 2006b, p. 03).

Pelo que pode ser observado no fragmento retirado do documento de Jaguaruana, a formação supostamente oferecida por meio dessa iniciativa localizada incide sempre no que antes havia sido relatado acerca da incorporação municipal de políticas de alfabetização e de formação de alfabetizadores para a área da EJA, tido como prioridade em âmbito estadual e para as quais se investia todo esforço articulador do Estado nesse sentido. Em termos gerais, é

---

<sup>145</sup> A dinâmica de organização e oferta de formação continuada solicitada nos Parâmetros em Ação era marcada pela constituição de grupos de estudos nas escolas, com a coordenação de um líder orientador, dinamizador, tomando como os módulos elaborados pelo Ministério da Educação (ver BRASIL, 1999b).

nas narrações dos agentes municipais que se revelam mais claramente as condições em que se deu a atuação dos municípios.

Aproximando-se, por essa razão, das aferições junto aos gestores municipais da época, os dados recolhidos em Jaguaruana e Palhano acentuam essa ausência de uma política mais sistematizada e sólida para a formação continuada nos municípios, o que reflete a condição igualmente existente até 2003, no País, até o surgimento da Rede de Formação Continuada dos Professores da Educação Básica, em 2004, em detrimento das tarefas atribuídas aos estados e municípios para a garantia da formação continuada no Plano Nacional da Educação de 2001. Pela limitação dos documentos impressos, os relatos seguintes acentuam essa ausência e as tentativas paliativas locais para a formação continuada. No âmbito do Município de Jaguaruana, são reveladas as seguintes iniciativas:

A gente trazia pessoas pra fazer treinamento, mas eu não diria que era [formação] continuada. [...] Eu não chamaria de formação continuada. [...] Por exemplo: na área de matemática, de português, nós tivemos de trazer pessoas pra repassar cursos aqui. Mas aquilo [...] eu não chamo [de formação] continuada. [...] Eu, já na época, não considerava continuada. (G1MUL).

Ela, [a Secretaria da Educação] implementou as formações dentro da estrutura de formações continuadas que deixou de ser o planejamento. O planejamento deixa literalmente de existir, na forma de um planejamento de conteúdo e de metodologia, e passa a ser formação na perspectiva de ensinar o professor, não só as tendências pedagógicas, para que ele se identifique, e passe a aplicar de uma forma mais eficaz essas tendências dentro da sala de aula. (G2MUL).

Eu lembro alguns. Nós tínhamos encontro quinzenais aos sábados, onde a gente fazia estudos de material e, em seguida, montava plano de aula em cima do que a gente tinha estudado para melhorar a qualidade de sala de aula dos professores alfabetizadores. Nós também tínhamos também uma equipe de formadores da FTD que vinha ministrar aulas ou minicursos para esses professores, [...] uma vez a cada dois meses, envolvendo a questão de arte, como trabalhar matemática dentro da sala de aula, como envolver os conhecimentos gerais em sala de aula. [...] Nós tivemos a questão daqueles PCN's em ação, nós também implantamos no município. [...] E o município também aderiu aos PCN's em Ação, que fazia formação com os professores para que eles entendessem esse currículo dentro de sala de aula. (G3MUL).

Os relatos sinalizam a atuação municipal para a formação continuada, seguindo os limites estruturais para dar oportunidades aos docentes de permanente atualização para sua ação. Nos casos descritos, são estratégias eventuais, muitas vezes sacrificando outros espaços pedagogicamente fundamentais, como o direito do professorado em ter o tempo para o planejamento de ensino, ou recorrendo aos encantos das editoras de livros didáticos que, na perspectiva de oferecer seus produtos, se apresentam ao Município com ofertas de formação continuada. Além dessas ações, figuram os programas federais, sempre recepcionados no

contexto municipal. A provisoriedade das iniciativas é o que, no dizer de um dos gestores dos relatos acima, descaracteriza essas ações como formação continuada.

As oportunidades registradas no Município de Palhano seguem as mesmas características vistas no caso do Município de Jaguaruana, como pode se ler abaixo:

[...] a nível municipal mesmo, nós implementamos também o estudo dos Parâmetros Curriculares. Isso foi uma iniciativa do município de dar continuidade. Nos encontros mensais que a gente tinha com os diretores, com os coordenadores e os outros gestores das escolas, nós chegamos à conclusão. Pedimos sugestões e juntos chegamos à conclusão de que seria importante fazer, colocar como uma formação continuada o estudo dos Parâmetros Curriculares no caso do ensino de primeira à quarta série. (G4MUL).

A gente tinha os estudos dos parâmetros curriculares, tanto era pra área fundamental, como também tinha para o infantil. A gente fazia oficinas pedagógicas para os professores da educação infantil, e tinha os planejamentos que eram mensais. [...] com o [ensino] fundamental era de forma diferente. Eles faziam com os diretores, com o núcleo gestor que era diretor e coordenador. Eles eram quem faziam [a formação continuada] com os professores nas escolas. A nossa clientela da educação infantil como era menor, gente trazia todo para o grupo, pra enriquecer mais. (G5MUL).

A gente teve um trabalho de formação continuada, muito interessante. Eu lembro que na época a gente aproveitou o trabalho de Pe. Edivaldo, que era um psicólogo, [...] professor da Universidade. Ele fez um trabalho interessante conosco. E a gente teve um trabalho com o IMEP, Instituto Meta, que a gente fazia um trabalho mensal com os profissionais de aprofundamento, de conhecimento, de estudo, com fornecimento de matéria necessário. (G6MUL).

A ação autônoma municipal há pouco relatada expressa a ausência federal e estadual na oferta de novos programas porque demonstra o que vinha se caracterizando como caminho da formação continuada no Brasil desde 1995: uma sequenciada oferta de programas cuja lógica era, acima de tudo, deixar o Município como responsável por essa área a partir de manuais elaborados pelo MEC. De fato, os estudos dos PCN's, por meio dos Parâmetros em Ação (BRASIL, 1999b), entre outros, intervêm no Município nesse sentido, para tornar toda a formação continuada uma ação essencialmente escolar e municipal. Estimulados por esse processo, os municípios assumiram a orientação do MEC e mantiveram esse modelo como oportunidade de formação continuada. Aqui, a presença do propósito federal levou os municípios a promoverem iniciativas internas, porém é importante acentuar que a linha da provisoriedade se repete.

É notório nas falas o fato de que as oportunidades mais visíveis para a formação continuada realmente efetivada como papel exercido nos municípios relacionam-se, sempre, à criação de espaços alternativos e paliativos no âmbito da escola e utilizando-se do tempo docente para as atividades pedagógicas. A esse fato não se pode chamar de formulação de programas e/ou políticas, mas iniciativas isoladas, situacionais que se manifestam pela ação

da gestão local na tentativa de dar respostas às demandas oriundas do trabalho docente. São iniciativas que se aproximam bem mais do atendimento com formação continuada dentro da perspectiva da “abordagem do déficit” (DAVIS et al, 2011) que da formação continuada como integrante da valorização e da profissionalização docente (ANFOPE, 1998, NUNES, 2000). Estas ações, por essa razão, não são pensadas dentro de uma política ampla de formação continuada, mas seguem também a linha da demanda imediata, para sanar situações críticas ou necessidades eventuais, e nunca como um programa sistematizado e solidificado que permita aos professores suportes constantes para a sua ação. Os trechos a seguir, o primeiro relativo a gestores de Jaguaruana e os dois seguintes de Palhano, evidenciam essas questões em ambos os municípios:

(A formação continuada era feita) seguindo os roteiros das formações, tanto em nível do estado, quanto em nível federal. Esperando que a demanda surgisse, que a necessidade (viesse). E quando se estava dentro daquele ambiente mesmo de extrema dificuldade, surgiam os programas, surgiam as formações, surgiam os públicos que eram alocados. E essa realidade parece que persiste. Por que a gente age como numa doença, que você só procura tomar o medicamento na hora que já você está efetivamente sentido as dores daquele problema. Então assim, os cursos também vieram como um medicamento, que tenta resolver uma dificuldade em momento de necessidade, de superação daquela base estruturada que o município se encontra. (G2MUL).

Por que a gente acabava ficando assim: [...] a gente não teve formação continuada permanente, tirando na época que teve o PROFA, alguns outros cursos pontuais. Mas não foi aquela formação continuada permanente que desse suporte mesmo para o professor. (G5MUL).

Olha, você falando de formação continuada, o que eu conheci do passado antes da gente era um. Tinha um [que era feito] até pela TV, como é que chamava? Salto para o futuro. Esse foi bastante conhecido lá. Mas essa formação continuada assim... [não existia não]. (G6MUL).

Essa atuação imediatista e sem solidificação revela também a dependência do âmbito municipal para com os programas federais e estaduais, sempre aguardados como adequados e suficientes para a formação continuada e para as suas dificuldades. Essa natureza de expectadores da ação externa (federal e estadual) caracteriza a assumida postura municipal em não estabelecer iniciativas locais para a elaboração e implementação de políticas e programas internamente gerados<sup>146</sup>, secundarizando seu papel autônomo na área. Caracteriza, ainda, a sentida limitação municipal em ter recursos humanos e financeiros para esse fim. Desse modo, é necessário concluir que o papel municipal nessa área não se efetiva como requerido no PNE, mas se estabelece em parcas ações focalizadas. Considerando a dependência e a

<sup>146</sup> Utilizam-se as expressões “externa”, neste texto, para referir-se às ações oriundas dos entes federal e estadual, e “interna” para reportar-se às ações criadas pelo ente municipal.

pouca iniciativa, manifesta-se curiosa a situação de alheamento da implementação da REDE (Rede de Formação Continuada de Professores da Educação Básica) nos municípios a partir de 2004, considerando sua natureza de oferta federal e a adesão por parte dos municípios.

Pode-se falar com base nas aferições junto aos dados coletados que há três aspectos na relação dos municípios com a implementação da Rede de Formação Continuada (REDE): 1) um problema de desconhecimento, 2) de não reconhecimento e 3) de não execução do programa federal como política de formação continuada oferecida nestes anos iniciais de sua criação e implementação pelo Governo Federal. As posições abaixo, aliadas a outras que revelaram dúvida, estranhamento e desinformação dos gestores municipais acerca do programa, revelam esses aspectos, em especial pelas respostas vagas, confusas ou mais gerais sobre o assunto. Tomando os relatos dos gestores de Jaguaruana, vê-se o que segue:

Apesar de a gente ter acesso ao universo do MEC, apesar de a gente ter o acesso a toda a rede federal, e ter o contato, quando essas demandas chegavam no município, geralmente chegavam por intermédio da APRECE ou da UNDIME e entregue ao secretário da educação. [...] Dentro da secretaria da educação os programas que vinham chegando a gente ia dividindo, e eu passava a ter o controle gerencial dos programas, mas sempre com uma pessoa específica para cada programa. Geralmente, a gente, naquela demanda cotidiana da burocracia, acabava gerenciando muito mais as dificuldades do que os processos [...] Esse eu não saberia lhe responder agora. (G2MUL).

Esse que você se referiu não foi implementado [...]. Eu não tenho lembrança não. Porque eu vou lhe ser sincero. O MEC era omissos em certas coisas. Às vezes até nas reuniões que a gente tinha em Fortaleza o MEC era omissos em certas coisas [...]. Então muitos programas do MEC eram assim. Não havia uma divulgação eficaz. [...] Está certo em dizer, muitos programas eu não tomei conhecimento. (G1MUL).

Pronto, o município aderiu a esse programa que era onde tinha a questão daquelas universidades abertas que se escreve na plataforma Paulo Freire? Se não me engano é isso, ou estou enganada? Não, não, é isso mesmo! O município tinha total de vagas, ofertadas pelo MEC, tinha total de vagas para os professores que estavam dentro de sala de aula que não tinha uma formação específica ainda. O Município escolheu uma pra fazer voltada para educação infantil. Nós tivemos um que agora me foge o nome, que é o PROINFÂNCIA, acho que é PROINFÂNCIA, que ele foi muito bem trabalhando no município. E teve outro que não lembro bem o nome, de jeito nenhum. (G3MUL).

A argumentação dos gestores traz as indicações de que a REDE não é lembrada como oferta federal para a formação continuada e, na melhor das hipóteses, é confundida com outras ofertas mais recentes de formação para os professores, na maioria de formação inicial, via Plataforma Freire e UAB (Universidade Aberta do Brasil). Essa mesma sensação de inexistência da REDE no quadro das relações entre os municípios e o MEC é percebida nos relatos dos gestores de Palhano.

Eu, especificamente, não lembro não... [...] Eu não tenho nenhuma informação pra te dar sobre isso não. (G5MUL).

Assim, na verdade ao pé da letra não [...]. A gente lembra muito bem assim: o [programa] que orientava fazer um levantamento de quantos professores a gente tinha na rede municipal. Na verdade ver o nível de escolaridade de cada um desses, a questão da qualificação deles dentro da série que eles estavam lecionando, e a gente também fazer uma seleção pra gente ver, por etapas, a quem a gente vai atender primeiro. Eu lembro bem assim. (G4MUL).

Eu lembro bem que, se não me engano, o município foi chamado através de uma reunião da Secretaria do Estado, se eu não estou enganado, pra isso aí, confirmava um convênio, tinha uma contrapartida... Eu não me lembro como era precisamente isso aí não. Assim, não me é muito familiar. (G6MUL).

Os indicativos situam a REDE como carente de reconhecimento por parte dos gestores de ambos os municípios pesquisados em expressões como as assinaladas há pouco. Há nesse caso algumas possibilidades de entendimento do ocorrido. A primeira acusa certa fuga por parte dos gestores quando da pergunta acerca da existência do programa federal, no sentido de ocultar o não cumprimento do papel atribuído ao Município e a não adesão, tendo que os relatórios do MEC atestam a implementação da REDE em outras unidades da Federação (BRASIL, 2006b; 2006c). É essa a expressão do não reconhecimento da REDE no município e que se traduz no descrédito da política. A segunda soa como mistura de processos, de confusão com programas estaduais ou numa falta de elementos para reconhecer a existência da política, diferenciando-a de outras. Nesse caso, fala-se de desconhecimento da REDE, aqui explicado pela falta de maior divulgação por parte do MEC ou pela falta de acesso aos materiais que se propunham a isso. A terceira, a não execução da REDE, aparece na contramão dos princípios colaborativos assinalados nos programas. É uma tomada de decisão em não aderir e não implementar, por parte do Município, por conta de variados modos de ver o programa oferecido ou por não dar conta sequer das articulações do MEC para isso<sup>147</sup>. Permanece a dúvida se os materiais para a divulgação e orientação aos municípios para isso foram suficientemente acessados pelos gestores ou se, em tendo chegado aos gestores, foram reconhecidos como tais.

---

<sup>147</sup> Como percebido, algumas passagens nos relatos dos entrevistados associam a REDE aos programas de formação atuais ofertados pela Plataforma Freire, tanto de formação inicial, quanto de formação continuada. Possivelmente, isso está relacionado às ações iniciadas com o Decreto nº 5.800/2006, que cria a Universidade Aberta do Brasil (UAB), da Lei nº 12.014/2009, que serve para discriminar as categorias de trabalhadores que se devem considerar profissionais da educação, da Lei nº 12.056/2009 que estabelece o papel dos entes federados na formação inicial e continuada e do Decreto nº 6.755/2009, especialmente, que cria a Política Nacional de Formação de Professores e trata da atuação da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior), no fomento à formação inicial e continuada. É desse período a criação do PARFOR (Plano Nacional de Formação de Professores de Educação Básica). O Catálogo da REDE de 2008 (BRASIL, 2008), não demonstra, ainda, no entanto, relações que estipulem a implantação dessa política por meio da Plataforma Freire.

Tão sem reconhecimento quanto este programa federal é o indicativo de que os municípios deveriam elaborar seus programas de formação continuada com base em suas demandas e enviar ao Ministério da Educação para a devida incorporação na REDE e tratamento com as universidades e Centros de Pesquisa com suporte nos catálogos de produtos (BRASIL, 2005a; 2006a). Este indicativo, como as demais orientações da REDE, em momento nenhum foram detectados nos relatos dos gestores sobre as políticas implementadas pelos municípios. A REDE, pelo menos tomando os casos pesquisados, sequer apareceu como possibilidade de oferta federal. Neste sentido, o papel municipal em elaborar seu programa de formação continuada não é reconhecido como tarefa atribuída. Essa tarefa, no entanto, perdura ainda no Catálogo da REDE de 2008<sup>148</sup>:

A execução dos programas dar-se-á por meio da articulação dos Centros com os sistemas de educação estaduais, municipais e do Distrito Federal. Cada Sistema deverá analisar as necessidades de formação dos seus professores, elaborar um programa de formação continuada que atenda a essas necessidades e firmar convênio com os Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação para a sua realização. (BRASIL, 2008, p. 31).

Portanto, o exercício de elaboração, pelo menos no campo do planejamento educacional e de indicação de suas necessidades para a adequação e possível efetividade dos cursos de formação continuada elaborados pelos Centros de Pesquisa, é tarefa que os municípios pesquisados não assumiram. Em tempo, esse papel atribuído não se apresenta visível nas municipalidades, tampouco reconhecido pelos gestores. Desse modo, também o plano de formação continuada municipal é um elemento que se revela sem reconhecimento e confundido com outras iniciativas estaduais e federais, como já se explicou em nota de rodapé. Os trechos seguintes, dos gestores de ambos os municípios, revelam essa similaridade nas duas realidades. Em Jaguaruana há relatos assim:

Eu nem posso dizer a você que ocorreu ou que não ocorreu. Eu acho que está mais pra o que ocorreu por que as vagas surgiram, eu só não tenho conhecimento se foi elaborado ou foi mandado. Mas eu lembro assim vagamente que [ele] falava: “não, vai ter mais vaga pra isso, nós estamos precisando também de vaga pra matemática, nós estamos com carência de professor de matemática”. (G3MUL).

Não, a gente não fez de fato [esse programa]. (G2MUL).

---

<sup>148</sup> O Catálogo da REDE de 2008, o chamado “Catálogo azul”, é reconhecido como a versão mais atualizada desse manual desde o lançamento da REDE em 2004. No dizer do documento em Dezembro de 2008, ele “[...] apresenta aos sistemas de ensino contribuições para a formulação de uma política de formação continuada local, portanto, um texto revisado e ampliado” (BRASIL, 2008, p. 03).

As manifestações dos gestores em Palhano são percebidas com o mesmo teor vago, como nos trechos da sequência:

Na verdade, se a gente tomou conhecimento, foi exatamente só da adesão dos programas. Mas na verdade, fazer, ao pé da letra, [não]. Porque na secretaria, além dos dois departamentos, nós tínhamos também uma assessoria que trabalhava com a secretária na época. Que era ela quem fazia essa parte. E a gente repassava as ações. E tinha uma pessoa lá que digitava tudo para secretária, para que ela pudesse anexar. E ela era quem fazia esse envio. Lá nós não tomamos conhecimento se foi realmente enviado, ou se foi elaborado. (G4MUL).

Não me recordo. 2004 não é? Acho que foi por ter sido um ano atípico. Era eleição, era reeleição, e eu acho que, realmente, eu num sei. Eu não vou saber te responder. (G6MUL).

Como no conjunto do reconhecimento da política federal ofertada, são expressões destoantes que parecem vir à tona quando se questiona sobre a REDE e acerca dos movimentos de adesão e elaboração municipal de seu programa de formação continuada. Isso atesta a passagem, ao largo, dos materiais e documentos da REDE nas redes municipais estudadas. Sinaliza, igualmente, que a ausência de instâncias mediadoras governamentais e não governamentais para a oferta e adesão municipal aos programas federais, bem ao modelo do PROFA em 2001, e, como se efetiva hoje em diversos programas nacionais, a necessidade da vinculação dessas ofertas a sistemas de coordenação federativa. Significativamente, é preciso trazer o depoimento que sinaliza o contexto eleitoral no âmbito municipal em 2004, elemento que pode em muito ter ofuscado os possíveis processos de articulação da gestão municipal com a oferta da REDE.

De modo geral, os aspectos do não reconhecimento, desconhecimento e não execução da REDE e das responsabilidades municipais nessa política trazem a marca da reação aos diversos programas federais e estaduais que chegam aos municípios como “pacotes” prontos. Como se vê, a recepção e a percepção dos gestores a alguns programas federais e estaduais carecem de articulação maior e mais aproximada. Considerando os catálogos da REDE, a oferta dessa política parece ter sido operacionalizada sem a mediação do Estado, reconhecida sempre como fundamental à cooperação e ao exercício de implementação e execução exitosa de uma política originada no âmbito federal. No caso cearense, pela histórica relação mais compartilhada entre Secretaria Estadual da Educação Básica, centros regionais de educação e secretarias municipais de educação, a relação direta União-Municípios na REDE pode ter atravancado o decurso da Política.

O papel municipal visualizado nas realidades recortadas neste estudo se manifesta em expressões claras, que mantêm o Município entrecortado por duas linhas de condução: a



primeira, relativa ao papel atribuído, que considera o Município como espaço de execução das políticas de programas formulados nos eixos federal e estadual, mesmo com a alcunha discursiva de estabelecimento de pactos de cooperação e de relações intergovernamentais baseadas na articulação dos objetivos federais e estaduais aos municipais. Essa linha de condução decorre da histórica relação entre os entes federados que privilegia sempre a oscilação da centralização do poder ora no eixo federal, ora no estadual (SOUZA, 2005; CURY, 2010), em detrimento da presença atuante dos municípios na efetivação das políticas educacionais no decorrer da história da educação nacional. Essa linha é fruto da mobilização mais atual pela municipalização da educação que, ancorada nos processos desconcentradores de caráter gerencialista e de minimização do papel do Estado (SOUZA e FARIA, 2004; NOGUEIRA, 2005), outorgam ao Município um papel subjugado nas políticas de educação sempre eufemizado pela ideia de pacto colaborativo nos instrumentos normativos e nas diretrizes governamentais.

A segunda é relativa ao papel exercido, marcado pela posição municipal ante os influxos das políticas ofertadas por meio de seus gestores e da autonomia relacional timidamente constituída para essa relação. Essa linha se manifesta na assunção do poder local em dar diversos caminhos a várias proposições externas na implementação de políticas educacionais, e são reguladas pelas condições histórico-políticas e sociais municipais que determinam os meandros da recepção das ofertas estaduais e federais. Ao lado dessa intervenção interna, sobrepõe-se com intensa significância o aspecto da “fragilidade municipal”, que, por meio dos aspectos administrativos da gestão, explicitam os limites técnicos e financeiros para a efetividade de uma política ali implementada e os riscos de poucos resultados.

No plano do papel exercido, o Município se dá o direito de decidir sobre a possibilidade concreta de aderir, implementar e garantir o sucesso da iniciativa advinda dos eixos federal e estadual. Pelos relatos, está claro que, apesar dos limites normativos que impõem atitude de colaboração à gestão municipal, em muitos casos, no papel exercido, a força da lei e das diretrizes é contornada pelos rodeios e enredos que se travam nas realidades políticas municipais por sua autonomia e regulação. Nesse imbricado movimento contraditório se assenta a natureza do papel municipal.

De um modo geral, para a gestão municipal, o papel dos entes federados não está parcelado nos momentos específicos da política, sendo a formulação para uns e a implementação para outros; mas a política como um todo, em suas diversas fases, é papel dos entes de forma colaborativa. O Município não se sente atuante, exercendo seu papel real nesse

exercício de cooperação federativa, se as demais esferas não continuam sua atuação. Dessa forma, podemos inferir que esse deve ser o motivo mais aparente de se atestar que, na prática municipal, o papel exercido é sempre mais evidente do que o papel atribuído.

## **5.2 As políticas implementadas: o papel exercido nas políticas de formação continuada de alfabetizadores nos municípios**

A análise desta subseção toma como ponto de partida a finalização do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) em 2002 e, com ele, o Programa de Formação de Alfabetizadores (PROFA) nos estados e municípios. Com o fim dos aportes materiais e assistência técnica da União e do Estado, já planejada nos âmbitos federal e estadual, a atuação prática dos municípios para estabelecer uma política de Estado para a formação continuada dos alfabetizadores que ultrapassasse o tempo de cada governo, ainda é situação a ser discutida e questionada.

Pelo aferido até o momento, no âmbito da União e do Estado, excetuando-se a menção à possibilidade da organização em ciclos, como defende a Lei nº 9.394/1996 (LDB), as políticas de alfabetização e de formação continuada de alfabetizadores se expressam no planejamento educacional e nas diretrizes governamentais ocupando lugar secundário, sobretudo no Ceará e nos seus municípios. Apenas perante os indicadores coletados nas avaliações nacionais, que externalizam as situações críticas da alfabetização das crianças no primeiro segmento do Ensino Fundamental (1º ao 5º anos/1ª a 4ª séries), as iniciativas federais, em especial, se manifestam em programas com prazos determinados, como visto no exemplo do PROFA e do PRALER.

No âmbito dos municípios cearenses, com os processos de municipalização em efetivação desde 1995<sup>149</sup>, o problema da alfabetização das crianças e da formação dos alfabetizadores não se qualifica, pelo menos tecnicamente, como principal nos rumos tomados pelo planejamento educacional e nas orientações da gestão da educação. Isso explica o que ocorreu no âmbito municipal com a formação continuada dos alfabetizadores após o encerramento do PROFA, como política federal homogeneizada e implementada em grande escala em quase todos os municípios cearenses.

---

<sup>149</sup> O documento das Diretrizes de Ensino da Secretaria Estadual da Educação de 2006 assinala que “[...] O avançado processo de municipalização do Ensino Fundamental, no entanto, fez com que a matrícula da rede estadual nos primeiro e segundo ciclos diminuísse bastante, respondendo em 2005 por menos de 4% da matrícula total da rede pública”. (CEARÁ, 2005c).

Nessa análise, além do PROFA, serão analisados no primeiro momento, os programas federais PRALER, as iniciativas da REDE e o PRÓ-LETRAMENTO. Em seguida, no plano estadual, figuram apenas as iniciativas que possam ter sido realizadas no contexto da implementação do Ciclo Básico de Alfabetização, anterior ao período analisado, e o “Projeto Lendo Você fica sabendo”, seguidos das atividades relacionadas ao processo de criação do PAIC e às ações do ‘Projeto Alfabetização é Cidadania’, que não é foco deste estudo.

Antes de apontar traços acerca das políticas de formação continuada de alfabetizadores implementadas nos municípios de 2003 a 2006, convém fazer referência à análise dos achados no que se refere ao Ciclo Básico de Alfabetização, implementado nos municípios cearenses pela Secretaria Estadual da Educação Básica até por volta de 2001 (CEARÁ, 2001; CEARÁ. 2005c), o que se mostra um tanto esmaecido nos documentos estaduais e municipais, como política que se insere também como portadora de possíveis espaços de formação continuada de alfabetizadores. Por essa razão, mesmo ante sua implantação antes do período em análise, e sua continuidade no Estado depois de 2001, é importante tratar brevemente o assunto, ainda que os dados do período de 2003 a 2006 acessados sobre o assunto tragam poucas informações<sup>150</sup>. No limite dessas informações, a presença municipal nos ciclos, ou vice-versa, traz distintos comportamentos municipais.

Para trazer esses aspectos, vejamos os trechos a seguir relativos ao Município de Jaguaruana:

Aderimos, mas não foi muito implementado não, os ciclos básicos. Porque, como eu te falei, os próprios formadores não se sentiam estimulados para ensinar. Mas a gente aderiu. E eu não nego não. Eu também era meio descrente a certas coisas que eu via que não tinha como fazer, como dar continuidade. Não tenho muita coisa a dizer sobre o ciclo básico não. (G1MUL).

O município aderiu, participou, criou o ciclo. Não da forma como vinha determinada pela Secretaria do Estado, que queria que nós aderíssemos integralmente, da 1ª e 8ª série, que nós formássemos aqui no município grandes espaços de concentração de alunos para compor as turmas. E isso seria inviável para o município. [...] Então o [secretário] aderiu responsabilmente, e mais uma vez ele acertou, pelo seu aspecto de coerência. [...]. Então, por que mudar? Por que mudar? Mudar de uma coisa que está funcionando pra uma coisa que ficava não operacional [como o ciclo]? Nós não mudamos integralmente. (G2MUL).

Sim, nós fizemos parte desse ciclo básico. Mas eu como profissional, vejo isso no município como um grande desastre, e eu vou lhe dizer por que. O programa era ótimo, só que foi interpretado de maneira errônea. [...] Eu digo muito: o grande pecado do ciclo foi a maneira que ele foi interpretado pelos profissionais que aplicaram ele. (G3MUL).

<sup>150</sup> Conforme Almeida (2007), o Ceará inaugurou no Estado a organização do Ensino Fundamental em ciclos, com implantação gradativa, em 1998, adotando os dois primeiros ciclos em 40% das escolas em 1998; no ano seguinte seriam estendidos a mais 40%, com projeção da introdução dos quatro ciclos no conjunto da rede no ano 2000.

Em relação ao Ciclo Básico de Alfabetização, como em muitos outros programas e projetos externamente induzidos ali chegados, há em Jaguaruana uma clara reação e desconfiança dos gestores em relação à oferta federal e estadual. Os relatos desencadeiam-se, mostrando uma atitude cuidadosa, relutante, atenta ao significado da oferta e seus impactos na organização municipal. É uma reação seletiva, autônoma e explícita, que não abre a guarda facilmente aos encantos federais e estaduais. No caso específico do convite estadual para a implementação dos ciclos, o papel municipal se manifesta, incorporando a autonomia relacional na medida da adequação da oferta às condições municipais e com os limites de sua operacionalização, sobretudo conceituais e estruturais.

Os caminhos tomados por Palhano, mediante o convite do ente estadual para a implementação do Ciclo Básico de Alfabetização, teve práticas menos seletivas, mas aponta caminhos semelhantes na implementação como se pode ver na sequência:

Implementou sim. Só que eu acredito que fizemos uma experiência de 01 ano e não deu certo. E voltamos pra seriação novamente. [...] Na verdade não resultou uma boa aprendizagem não. Acho que por conta da mistura das crianças na questão da faixa etária, coisa dessa natureza. Só sei que o município avaliou e os núcleos gestores das escolas fizeram uma avaliação, chegando à conclusão de que não estavam tendo um bom resultado. (G4MUL).

[...] Na época do ciclo o município aderiu em algumas escolas. As escolas que tinham maior número de alunos, mas foi uma experiência que não deu muito certo. [...] não sei com certeza quanto tempo foi que durou. Mas depois foi visto que não estava dando certo, [que não tinha] um bom resultado, e voltou-se para seriação novamente. (G5MUL).

Eu lembro muito dessa discussão, dessa confusão toda. Mas o fato é que o município aderiu e sedimentou. Experimentou. Se não me engano, no máximo três anos. Eu lembro que depois, a secretária teve uma discussão na época: os professores queriam voltar para a seriação novamente porque isso não estava dando certo. (G6MUL).

A proposição desse modelo e a trajetória do Ciclo Básico de Alfabetização nos municípios pesquisados, desse modo, não se solidificam como política, pela brevidade de sua implementação e finalização. De modo geral, tal ação nada mais é do que a expressão de uma tentativa estadual em operacionalizar a orientação da LDB (Lei Nº 9.394/1996, Art. 23) e assim dar organização aos sistemas municipais de ensino no quadro da municipalização do Ensino Fundamental no Ceará. Essa tentativa vem para os municípios, alterando suas concepções e práticas de organização do ensino-aprendizagem, e, mesmo sob o suporte da adesão, a proposta recebe por parte dos municípios posicionamentos de pouca aceitação no sentido de tornar-se efetiva. Note-se que, sobretudo a intervenção do professorado e dos gestores escolares, no chamado “chão da escola”, regula a possibilidade de continuidade da proposta. Não sendo objeto desta investigação o processo de implementação dos CBA's e sua

relação com a municipalização, importa a esta pesquisa trazer aqui alguns inferências e aspectos que marcam essa intervenção no que se refere ao campo da alfabetização e da formação dos alfabetizadores.

Primeiro, não era a organização do Ensino Fundamental em ciclos que as tendências cearenses requeriam como caminho para os claros problemas na alfabetização de crianças nos primeiros anos do Ensino Fundamental. Daí se questionar por que mudar essa organização. Segundo, os profissionais requeriam saída para os graves problemas da aprendizagem, em especial nessa fase, e o que foi providenciado foi a alteração da estrutura e não na concepção e prática de alfabetização. Por tal motivo, o conflito de interpretação, porque, se não mudar com qualidade e com um tempo determinado, as concepções e práticas docentes não se alteram, os resultados não mudam em passes de mágica. Terceiro, os problemas de alfabetização das crianças e seus resultados não se modificam solidamente na direção da melhoria sem formação docente contínua. De modo geral, na mudança causada nos municípios pelos ciclos, privilegia-se a estrutura e não se alteram os processos internos. Não houve, desse modo, tempo suficiente para provocar as alterações requeridas, porque, como relações intergovernamentais em estruturação, na via da cooperação e da descentralização operada mais efetivamente desde o início do Governo Tasso Jereissati (CEARÁ, 1995), a implementação dos ciclos com os municípios se mostra incipiente na firmação desta atitude mais compartilhada de implementação das políticas.

Apesar das referências a momentos fornecidos pela Secretaria Estadual para a formação continuada dos professores que entraram no quadro de docentes do ciclo básico nos municípios (CEARÁ, 2005; 2006b), os depoimentos dos sujeitos entrevistados traduzem a contribuição importante, mas, ao mesmo tempo, reduzida e pontual, da esfera estadual, para a implantação dos ciclos no âmbito municipal, sobretudo porque foi decisão autônoma municipal deixar o acordo cooperativo de continuidade dos ciclos por conta da não adequação da proposta às realidades municipais. Não se revelou nos dados acessados que as variadas oportunidades tenham se caracterizado como formação continuada de alfabetizadores. Possivelmente foram traçadas formações na direção da concepção de ciclos e em pouco no sentido da formação para as competências alfabetizadoras<sup>151</sup>.

Apesar disso, a criação dos ciclos no Ceará e sua implementação no âmbito municipal parecem compor, com outras tentativas já mostradas de encontrar respostas para os

---

<sup>151</sup> A organização do Ensino Fundamental em Ciclos permanece como diretriz da Secretaria Estadual da Educação Básica pelo menos até 2006, considerando as orientações que estão postas no documento “Diretrizes para a Educação Básica 2006” (CEARÁ, 2005c).

graves problemas de analfabetismo escolar registrados, um conjunto de tentativas em curso que deram movimento à tendência que historicamente vinha se formulando no Estado, a saber, a necessidade de políticas de alfabetização e formação continuada de alfabetizadores. Sem essa necessidade, não se expressariam na trajetória tantas tentativas e os variados programas ofertados nos planos estadual e federal. Essa necessidade, no entanto, não mobilizou nos entes federados, iniciativas de formação continuada de alfabetizadores.

Retornando à discussão das políticas oriundas do eixo federal, conforme visto no conjunto dos dados recolhidos nos municípios, sobretudo nas entrevistas, pode-se asseverar que a continuidade do PROFA no Ceará pela Secretaria Estadual, largamente comentada nas mensagens governamentais, é, na verdade, a decisão da continuidade autônoma do PROFA pelos municípios, de modo opcional e com recursos próprios, realizada desde 2003. É consenso nessas possibilidades que o material fornecido pelo MEC por via do programa foi o que perdurou e foi reutilizado pelos agentes municipais na sua operacionalização. A ação é especificamente municipal, ainda que seja atestada a sugestão dos órgãos regionais da SEDUC-CE, as CREDE's, na orientação de continuidade aos municípios que assim quisessem e tivessem condições técnicas para essa iniciativa. No caso dos municípios em questão, esse processo toma rumos próprios em cada município.

De acordo com o Documento “Relatório de Estudos – PROFA (2002)”, que traz os registros de todos os momentos de formação continuada com os alfabetizadores municipais deste programa federal no Município de Palhano, ele foi realizado no período de 06/03/2002 a 26/12/2002, iniciando com alguns atrasos, em razão de problemas locais, mas aconteceu de forma completa por meio de 43 encontros presenciais. O documento não descreve um quadro de avaliações acerca do funcionamento e os processos de implantação, nem sua efetividade para os alfabetizadores, mas pela descrição minuciosa dos roteiros de trabalho e dos cotidianos de formação, revela o seguimento da metodologia do programa e seus materiais, e deixando claro que o Município, naquilo que se reservou como atribuição no programa, exerceu um papel atento na execução até o final de 2002, que era o prazo reservado. Apesar disso, o relato coletado com os gestores municipais aponta desencontros de datas em relação ao período da primeira etapa de execução do PROFA em Palhano.

Ele veio para o município por forma de adesão. O prefeito na época aderiu ao programa. Isso [foi] em 2002. E ele só veio ser posto em prática em 2003. No período de Março de 2003 a Novembro de 2003. Isso foi, salvo engano, a primeira etapa ocorrida. Porque em meados de 2007 a gente retomou nesse período. Paramos no período de 2004, 2005 e 2006, a gente teve uma parada, um intervalo. Retomamos em 2007 para que viesse a atender todo o público da educação infantil até a 4ª série. (G4MUL).

Em 2002, a gente teve a primeira turma, que essa turma foi 180 horas por que o programa tinha uma parte que era específica pra jovens e adultos, que era optativo. [...] A primeira turma ela foi dada pra professores de primeiro e segundo ano, se não me engano, por que ele era para professor alfabetizador. A gente tinha [a compreensão] que alfabetizadores eram os professores das series iniciais, certo? No ano seguinte a gente continuou, em 2003, e a gente abriu pra os professores de educação infantil. (G5MUL).

Então eu acho que houve um pensamento. Primeiro esse de envolver os profissionais do município concursados para esse projeto [do PROFA], depois quem participou do projeto ter continuidade. (G6MUL).

Os gestores entrevistados no Município de Palhano revelam maior facilidade de adesão aos programas ofertados tanto do âmbito federal como no contexto estadual, ensejando melhor articulação com esses eixos. A execução atestada em 2002 pelo relatório citado, mesmo tendo conflito com um dos relatos, não invalida essa tarefa assumida pelo Município por indução federal. No âmbito deste estudo, importa ver seu progresso após essa fase de assistência federal.

Os dados recolhidos nas entrevistas com os gestores acusam a continuidade do PROFA no Município de Palhano, não exatamente reformulado como um programa municipal, mas utilizando-se dos aportes deixados pelo programa.

[...] Foi o próprio município que resolveu, por iniciativa dar continuidade. Então foi dada assistência na questão de cópia, de apostila para os professores, o local, deslocamento dos professores até o local. Foram ações implementadas pelo próprio município pra dar continuidade. (G4MUL).

Através da CREDE, a gente conseguiu o material, e a gente reproduziu para os professores. Eu como funcionária, como coordenadora fazia o curso, dava o curso voluntariamente, e o espaço era a biblioteca municipal. [...] O material era reproduzido através da Secretaria, eles tiravam as cópias para os professores. [...] O deslocamento também. Os que eram mais próximos vinham mesmo por conta própria e os mais distantes vinham através do carro dos estudantes. (G5MUL).

[...] você sabe que esses projetos na época eles tem vida curta, tem um prazo determinado. A gente manteve o programa com o intuito no município, bancado pelo município, com o intuito de zerar o analfabetismo dentro do município. A gente teve que manter esse projeto enquanto se fez necessário bancado pelo município. (G6MUL).

A Secretaria Municipal da Educação de Palhano, dessa forma, teria posteriormente incorporado o PROFA e seus materiais para fortalecer a iniciativa municipal de preocupação com a formação continuada de alfabetizadores, estendendo-o para todos os professores, primeiro de Educação Infantil e depois de 1ª a 4ª série, reconhecidos pela gestão como alfabetizadores, privilegiando também técnicos e gestores das escolas. É essa a proposição que surge dos relatos seguintes.

Terminando o período de assistência, no caso do MEC e SEDUC, porque isso veio diretamente orientado pela CREDE através da SEDUC, [...] continuou a desenvolver o programa exatamente como falei anteriormente, a fim de que o mesmo atendesse todos os professores das series iniciais. (G4MUL).

A gente tinha como objetivo oferecer o curso a todos os professores alfabetizadores, que no caso, seriam até o 4º ano, que a gente considerava que era professor alfabetizador, e a gente queria oferecer a todos eles. Se tiver ficado algum que não participou, mas foi por livre e espontânea vontade, porque foi aberto pra todos. (G5MUL).

[...] não houve de fato essa preocupação que o município teve: E aí? E agora? E daqui pra frente? Porque se eu mexi com isso, eu despertei esperança em alguém, não despertei? Alguém tomou gosto. E se alguém tomou gosto quer continuar, e se quer continuar, o que nós vamos fazer? (G6MUL).

A expansão da formação continuada apropriada a alfabetizadores a todo o primeiro segmento do Ensino Fundamental e gestores escolares denota, ao ver desse estudo, o reconhecimento municipal da necessidade de aproveitamento do programa para dar conta das deficiências nas competências alfabetizadoras e dos problemas de alfabetização no âmbito municipal. A iniciativa de continuidade em Palhano, no entanto, se por um lado se materializa como essa preocupação em dar maior suporte aos alfabetizadores numa ação contínua, solidificada, de outra banda, expressa também dúvidas se foi mesmo ação advinda das demandas municipais por tal formação. Pelo fato de ser uma retomada realizada em 2007, pode ter sido estratégia de aproximação ao decurso de implementação da atual política cearense de alfabetização e de formação dos alfabetizadores, o PAIC, lançado pelo Governo Estadual Cearense requerendo adesão de todos os municípios.

A manifestação do PROFA em Jaguaruana, com base em avaliação dos gestores técnicos, segue outro caminho na sua implementação. Teve esta realizada, seguindo a adesão praticamente maciça dos municípios do Ceará e da 10ª CREDE, mas encontrou problemas em sua execução, conforme atestam os relatos abaixo:

Eu diria que ele foi executado sim, [...] todos os municípios aderiram, e nós não ficamos de fora. Porém aqui em Jaguaruana o PROFA não teve um resultado muito positivo não. [...] a própria coordenadora do Programa aqui ela se desestimulou. [...] E por conta disso ele não prosseguiu muito adiante não esse programa aqui em Jaguaruana. [...] como eu estou lhe falando, não foi à frente esse programa aqui em Jaguaruana, então ele se limitou ao programa do MEC. (G1MUL).

Nós tivemos alguns contratemplos em relação à implantação do PROFA, não com relação à implantação propriamente dita, [...] Mas nós tínhamos uma professora que gerenciava o curso, [...] e ela assumiu essa função inclusive por indicação da gente [...] Ela tinha competência para gerenciar o conhecimento na área de ensino, mas houve dificuldade em alguns dos encontros. [...] Às vezes agendava-se datas da aula, estava lá no calendário e essa data, às vezes, não acontecia. [...] Nessa perspectiva, de não ter alguns encontros, acontecidos as aulas regularmente, desmotivou a participação de alguns professores. O segundo critério da desmotivação era a grande quantidade de conteúdo que era levado para casa como uma atividade do curso. [...] [...]. (G2MUL).



A implementação do PROFA em Jaguaruana aparece como ação feita por influxo do decurso da oferta em todos os municípios cearenses, aqui associada supostamente a critérios e sanções que os contratos de adesão pudessem ter para apenar os municípios, ou pela habitual condição de seguimento à indução estadual e federal. Outro aspecto forte nessa relação dos processos de implementação do PROFA, em Jaguaruana, foi certamente a leitura da inadequação dos materiais ao público municipal, a carga de atividades ou do seu teor acadêmico como apresentam os relatos. Isso leva a crer que o município cumpriu o papel requerido nos manuais do PROFA, mas as dificuldades de sua operacionalização se assentaram em empecilhos operacionais e técnicos, bem como no aspecto das condições municipais dos recursos humanos, sobretudo professores-alunos envolvidos no curso.

Também no Município de Jaguaruana, há referências à sua continuidade com as mesmas condições de Palhano. É necessário aqui fazer um esclarecimento relativo à continuidade do PROFA nesse Município. Os dados coletados com os gestores atestam conflitos nesse sentido, considerando que estes têm distintas percepções relativas à continuidade do programa. Enquanto um dos entrevistados acentua a decisão municipal em continuar com recursos próprios, outros revelam o contrário. Uma análise da situação faz pensar que há dificuldade nos gestores de modo geral em dar conta de explicar fatos anteriores pela prática permanente em transferir à equipe os programas, e estes ficarem muito isolados em sua condução, como se fossem desvinculados do conjunto. Foi percebido que a divisão das tarefas municipais na equipe interna torna os programas muito pessoais, não permitindo que outros da equipe e também os níveis mais superiores acompanhem e tenham domínio da gestão daquele determinado setor. De fato, é relatado que, encerrado o prazo do MEC, tal município teria assumido a tarefa da continuidade, como se vê nas seguintes falas:

[...] de início estava aberto só para professores alfabetizadores. Nós conseguimos fazer com todos os professores até o quarto ano. Não terminamos no período que o MEC exigia. O município continuou com seus próprios recursos, reproduzindo material. Porque a primeira turma o material veio todo do MEC, mas da segunda turma em diante o material foi todo confeccionado pela secretaria de educação. E [o secretário] deu total apoio nesse programa. Por que a gente via o resultado em sala de aula. O programa mudou o processo de alfabetização. (G3MUL).

[...] ampliamos [o PROFA] para os professores, os que trabalhavam nas antigas salas de alfabetização e para os professores de primeira à quarta série, que hoje e o do primeiro ao quinto ano. (G3MUL).

[...] mesmo terminado no prazo do MEC, ela [a coordenadora estadual] ainda continuou na secretaria de educação básica, e a gente sempre teve esse feedback. E aí o que ela me dizia: [...] nós não temos mais condições de lhe mandar material. Mas o município pode continuar com as formações, produzindo seu próprio material. Nós contratamos uma gráfica e o material foi todo produzido e dado continuidade ao trabalho. (G3MUL).

Considerando esses relatos, a Secretaria de Jaguaruana, do mesmo modo, teria feito a continuidade e a ação de ampliação do processo de formação a todos os professores e gestores como em Palhano. A controvérsia entre as dificuldades de execução e a possibilidade de continuidade do programa no Município mostra que aquela primeira não invalida a segunda, ou seja, é possível crer que o programa se estendeu para além do período estabelecido pelo MEC, mas que nesta realidade ele enfrentou obstáculos que não deram ao processo a mesma validade que possa ter tido em outros municípios. De qualquer forma, o papel municipal requerido pelo programa e pelo eixo federal teria sido parcialmente assumido, na medida em que efetivou as atividades de formação e procurou atender um público maior.

A prática de continuidade, que pode se caracterizar como incorporação da responsabilidade municipal pela formação continuada dos professores alfabetizadores, acentua, de forma bem mais clara, que havia uma necessidade municipal em curso naquele momento, mesmo se dando de forma deslocada do processo iniciado pelo programa federal finalizado em 2002. Nesse esforço de retornar àquele instrumento de formação, emergem também as ideias de voluntarismo e uso dos recursos locais para a continuidade do programa, como objetos que se incluem para que o Município pudesse manter essa oportunidade e conceder atenção ao conjunto dos docentes considerado alfabetizadores. Nota-se, neste sentido, que a atenção municipal às políticas de formação continuada de alfabetizadores se mostra como papel requerido, mediante a realidade de analfabetismo escolar. De fato, como afirmado há instantes, quando os municípios decidem continuar a formação para além dos docentes de 1º e 2º anos do Ensino Fundamental, incluindo os gestores escolares, revela-se a demanda latente por qualificação desses alfabetizadores e a extensão do problema.

Pelo exposto, além da tarefa executora em grande parte com parcos suportes federais e estaduais, a solidificação dos programas não se estende como tarefa dos entes federados de modo colaborativo. A continuidade é requerida como um papel essencialmente municipal, e com base em suas condições financeiras. No caso cearense, a esfera estadual serviu como estimuladora dessa tarefa isolada realizada pelo plano municipal, mas, muito timidamente permaneceu como mediadora do processo de continuidade. É oportuno reafirmar, no entanto, de acordo com os dados, a importância da atuação do ente estadual nos movimento de oferta e implementação das políticas formuladas no eixo federal. No plano do federalismo tripartite brasileiro (CURY, 2010) a exclusão de uma dessas unidades impacta na execução e no êxito da política, sobretudo no caso cearense, que já traz muito presente essa prática.

A continuidade do PROFA por iniciativa municipal e o volume de informações e de referências positivas constituem marcos que conferem crédito ao programa e, ao mesmo

tempo, atestam a atuação municipal para garantir a formação continuada dos alfabetizadores como área deficiente. Malgrado as análises de Mazzeu (2007) e Rabelo (2010), que tratam o PROFA como política eivada da perspectiva reformista e produtivista dos anos 1990 para a formação dos professores, esse caráter é secundarizado no âmbito municipal, e pela sua relevância é metamorfoseado para atender às necessidades dos alfabetizadores. A referência dos gestores municipais às qualidades do PROFA e sua aceitação, em grande parte, pelos professores, reafirmam essa tendência que vinha se constituindo nas realidades educacionais no País, em especial no âmbito municipal, a saber, a urgência e a carência de iniciativas governamentais para a qualificação dos professores que atuavam nas salas de alfabetização, essencialmente municipais. De modo geral, ante essa carência, os limites municipais não permitiram a tomada de decisão na elaboração e na criação de oportunidades nesse sentido. Apenas a reedição do PROFA se manifesta como ação.

Neste sentido, é reconhecida, pelos gestores do Município de Jaguaruana, a ausência de iniciativas municipais para a formação dos alfabetizadores quando da inexistência dos programas federais e estaduais. A situação é posta nos seguintes moldes:

Porque programa mesmo o município não criou nenhum. Nós não criamos. Por mais que a gente se esforçasse. [...] Mas nós não criamos. Talvez seja até culpa nossa, um defeito. Nós não criamos programas específicos. Mas de qualquer maneira, a gente trabalhava, eu lembro [...] Só com os professores da alfabetização, só os alfabetizadores tinham aquela pessoa da secretaria específica pra trabalhar só aquilo. (G1MUL).

O município ele foi omissos em certas coisas. Programa assim mesmo de alfabetização quase não existiu. A gente quase não teve aqui. Foram uns programinhas meio, vamos dizer assim, incentivando a leitura, um dia de leitura, uma coisa assim. Mas um programa mesmo, de um programa eficaz, no município não teve não. (G1MUL).

Não, nem durante e nem posterior ao PROFA tivemos outra formação continuada para os alfabetizadores [...] Mas que de fato não houve uma ação vinculada que viesse a propagar, mesmo porque a própria dificuldade do caminhar do PROFA, ele penalizou demais o programa. (G2MUL).

Nos trechos, evidencia-se a responsabilização dos gestores municipais perante os problemas que deveriam ser de responsabilidade do Estado. O gestor municipal de Jaguaruana, ao seu modo, assume essa culpa, situando-se como sujeito que deve satisfazer os compromissos na implementação e administração de políticas que, a princípio, deveriam ser desenhadas e efetivadas por todas as esferas governamentais rigorosamente articuladas e com papéis definidos (VIRIATO, 2004). Nesse modelo, descentralização e colaboração se aproximam. A omissão, que não é somente municipal, transparece na não realização de

iniciativas para a formação dos alfabetizadores, e na utilização de programas focalizados bem ao modo das políticas de cunho gerencialista.

Na mesma perspectiva de ausência de iniciativas municipais para a formação continuada dos alfabetizadores, especialmente após a finalização do PROFA e em complementaridade, os gestores de Palhano revelam:

Não, [não houve outra formação continuada para os alfabetizadores]. Acho que só a capacitação que era pra jovens e adultos, que foi muito direcionada para estudos de caso, estudar bastante com relação à linha freireana e tudo que o Paulo Freire defendia. Eu lembro que isso aí teve. Só foi feito isso no período e confesso a você, depois pecaram, porque não deram a continuidade, e este foi o grande erro. (G6MUL).

Não, a gente [não teve outra formação continuada de alfabetizadores]. Eu lembro bem que a gente colocou a retomada do PROFA, embora o período dado pelo MEC fosse encerrado. Mas que o município pudesse dar suporte pra continuidade do programa. (G4MUL).

Também a continuidade ou a omissão municipal em não dar continuidade aos programas aparece reconhecida na fala dos gestores de Palhano como fragilidade municipal. Isso valida a intenção federal e estadual de que os municípios incorporem mesmo esse papel de ser ente responsável pela continuidade dos programas quando tiverem termo os aportes da esferas superiores. Essa era a intenção declarada do PROFA e seus documentos (BRASIL, 2001) e isso permanece uma diretriz nos manuais de implementação dos programas que continuam existindo transpostos à finalização de cada governo no plano federal, fortalecendo a incorporação da ideia de Estado cada vez mais minimizada nas políticas de educação locais.

Dos relatos dos gestores dos dois municípios, a ideia de que o Município deve assumir os programas com a retirada do Governo Federal dificilmente é assim assumida, porque os gestores não conseguem visualizar bem formação continuada dos professores alfabetizadores como tarefa da gestão da educação do Município. Eles nem logram apontar nitidamente onde e quando se fez formação continuada de alfabetizadores, excetuando aqueles programas estaduais e federais. No campo da alfabetização, permanece um silêncio que denuncia a pouca iniciativa governamental acerca das ações que privilegiem a formação continuada dos alfabetizadores.

Saindo do campo de atuação do PROFA, e entrando no âmbito da REDE, as oportunidades de formação de alfabetizadores implantadas pelos municípios se esvaem na total falta de reconhecimento do programa pelos municípios pesquisados. Dessa forma, há um salto que situa o recorte temporal de 2003 a 2006, marcado por um vácuo na elaboração de políticas nessa área que tenham chegado aos dois municípios pesquisados. Essa situação,

possivelmente, é igual em todos os municípios da 10ª CREDE e no Ceará. Os produtos da REDE listados nos Catálogos (BRASIL 2005a, 2006a, 2008) não foram objeto de apreciação e de cruzamento com as demandas municipais do proposto programa de formação municipal.

Com relação ao PRALER, com poucas diferenças, permanece também o elemento do desconhecimento sobre sua existência. O PRALER não aparece, pois, a exemplo da REDE, como programa ofertado pelo nível federal, ou se aparece, se mostra nas falas dos gestores como duvidosa, numa lembrança enredada, ensejando confusões com outros possíveis programas de formação, não relacionados à formação dos alfabetizadores. Os relatos descritos por gestores dos dois municípios acentuam o pouco reconhecimento do programa na contextura municipal. No Município de Jaguaruana, os depoimentos acentuam o que segue:

PRALER... Ele chegou até a enviar material. Eu acho que esse programa, se eu não estou enganado, esse programa ele chegou a enviar material. [...] E nós fizemos um trabalho até na semana do município. Nós fizemos um dia de leitura, na praça, na praça pública. Muitas crianças liam, tinham aquele prazer de chegar e escolher um livro infantil. Eu lembro bem que foi até um sucesso, todo mundo gostou, e era baseado nesse programa. (G1MUL).

O PRALER não chegou a ser aderido aqui no município. Que eu lembre não. Como agente vivia na época do PRO [...], eu posso não estar efetivamente lembrado dele, da implantação. Mas tenho quase certeza que o município não teve acesso, ou não teve implementação do PRALER no Município. (G2 MUL).

Nós tomamos conhecimento, mas o município na época não aderiu ao PRALER. Assim, foi que [o Secretário] falou: nós já estamos com programa demais, não temos condição de dar conta de outro. Mas que veio a proposta, veio. (G3MUL).

Em Palhano, os trechos reproduzidos explicitam a compreensão dos gestores sobre o assunto:

Com relação a esse programa não tomamos conhecimento. Eu acredito que tenha sido também a questão de ter passado do período de adesão. Quando a secretaria tomou conhecimento, já havia encerrado as inscrições. Por não ter aderido, não houve na verdade a implementação do programa. (G4MUL).

Eu vi o nome do programa PRALER. Pra mim não é estranho, mas eu não tive conhecimento dele especificamente não. Até porque como eu coordenava a educação infantil, só era passado pra mim o que estava ligado à educação infantil. (G5MUL).

Eu lembro que a gente conseguiu um ônibus velho. E o município, na época, o que nós conseguimos fazer foi, com a equipe de profissionais, fazer ele circular no município. Digamos que a gente transformou ele, num foi nem em sala de aula pra estudar não, foi mais como uma biblioteca itinerante, levando isso. Mas o programa PRALER na verdade eu não lembro se foi montado. Era em formato de aula? (G6MUL).

Em ambos os municípios, o desconhecimento e a falta de identificação real do que seja o propósito do programa leva a crer que essa ação advinda do nível federal não tomou expressões de implementação em larga escala nos municípios, já que, segundo o relatório do MEC, teria atingido no Ceará por volta de 379 escolas e 3.791 salas de aula, numa média de 10 salas por escola, não explicitando o que isso significa em municípios e alfabetizadores envolvidos. Nesse sentido, o PRALER aparece como um programa no qual as relações intergovernamentais são estabelecidas do Governo Central para o local, com a exclusão do nível intermediário, o Estado. Possivelmente, as articulações se deram diretamente com os municípios via materiais de divulgação do programa e mais diretamente com as escolas, que nos modos de operacionalização do programa era peça fundamental (BRASIL, 2007a). Essa ausência de clareza de sua existência e de sua efetivação municipal traz marcas visíveis de problemas de articulação e de intervenção imprecisa do eixo federal. Reafirme-se: no Ceará, a presença estadual é elemento que determina a entrada saudável dos programas nos municípios e a possibilidade de sua efetivação. Em oposição ao seu anterior, o PROFA, ele não tem essa mediação estadual comumente presente na indução dos programas federais. A importância da presença e atuação da esfera estadual na implementação de Programas é vista pelos gestores de Jaguaruna no texto abaixo:

Todos os programas vinculados à Crede eram bom pra gente porque eles tinham uma cobrança, e a gente não perdia os prazos, não perdia os programas. Sempre quando vinham a nível federal, vinham mais soltos, adesão ou não do município, optativo ao município, às vezes, facultativo ao município. É aquele ponto que o governo dá e você pega, se você quiser. E quando vinham pelas instâncias estaduais elas vinham quase com os critérios de obrigatoriedade, de o município condicionado a receber ou permanecer em algum outro programa. (G2MUL).

A secretaria da educação do estado sempre esteve participando de todos os processos de formações de professores dentro do município [...] as quais nós aderimos. Sempre houve aquela troca e aquele apoio e sempre podemos contar com a secretaria de educação do estado. (G3MUL).

Como em muitos aspectos na comparação entre os municípios, a referência à atuação e suporte dado pelo órgão regional de educação aos municípios na implementação de políticas é parte que se evidencia em Palhano, também, como se vê abaixo:

Eu considero a gestão da [secretaria estadual] de grande relevância, e que ela dava assim muita assistência. Ela realmente queria, tinha sede de implementar uma educação de qualidade, voltada para todos os municípios. E o que eu achei interessante é que ela procurava sempre contemplar todos os municípios. Ela dava essa atenção. (G4MUL).

Houve [apoio da SEDUC] [...] A gente continuou tendo isso em nível regional, porque a regional é uma extensão da SEDUC, e desde o acompanhamento em encontros pedagógicos, com participação efetiva da regional da SEDUC, e também no período de planejamento e acompanhamento da execução a gente estendeu esse trabalho, muito interessante por sinal. Com encontro para estudo, com encontro pra avaliação. (G6MUL).

Essa presença da instância intermediária do Estado, por meio da Secretaria da Educação e de seus órgãos regionais, desse modo, se traduz ora em controle, ora em contribuição. Mantém a vigilância municipal em dar respostas aos influxos da indução federal e estadual e, ao mesmo tempo, enseja “obrigatoriedades”, cria mecanismos de submissão e adesão “voluntária” municipal aos programas induzidos. Há o reconhecimento de que, no âmbito cearense, pela natureza descentralizada e de regionalização do Governo do Estado, cuja ação se deu privilegiando a dimensão local (escola-município) como espaço de execução das políticas (ALBUQUERQUE, M. G., 2005) a presença das CREDE’s (Secretaria Estadual) é reconhecida como bem-vinda nos dois municípios. Essa relação de proximidade firmada entre Estado e municípios na educação por meio desses órgãos se qualifica como a mais relacionada ao esforço de arenas coletivas na implementação de políticas (ABRUCIO, 2005). Como antes afirmado, oscilam, no entanto, entre práticas colaborativas e oferta mediada da indução de programas e políticas federais, e, sobretudo, estaduais.

Tratando-se do Projeto “Lendo Você Fica sabendo”, as reações municipais à sua implementação e à tarefa da gestão local nesse projeto, manifestam-se nos dados também muito limitados, por sua natureza focalizada e por sua identificação com outros programas similares. Esse programa da Secretaria Estadual, que privilegiou ações de estímulo à leitura e à escrita para crianças e professores por meio de insumos na forma de *kits* de leitura em 04 municípios (CEARÁ, 2006), não se enquadra como formação continuada de professores alfabetizadores municipais. O projeto não é reconhecido como se mostra na oferta estadual aos municípios, mas oscila entre ser entendido como programa de formação ou programa de estímulo à leitura. O que mais se manifesta acerca de alguma atividade relacionada ao estímulo à leitura e à escrita é o município de Jaguaruana:

[...] Nós fizemos um trabalho em cima disso, agora eu não estou lembrado como foi que aderimos. Eu não estou muito lembrado não. Mas nós fizemos um trabalho. A gente ganhou material, literatura infantil, [...] e a gente fez, até numa semana pedagógica no município. A gente trabalhou, o tema foi baseado nisso aí, o tema da semana. (G1MUL).

O Lendo você fica sabendo [...] eu acho que foram poucos municípios que aderiram, por causa da questão que o recurso era próprio do município. A SEDUC dava um kit inicial. Só que aquele kit era básico, e você tinha que renovar semanalmente os livros, mudar. (G3MUL).

[...] Eu vou começar pela crítica do programa. Não pelo programa em si, que é o Lendo você fica sabendo, que estava muito voltado para a questão da biblioteca escolar. Onde começou a se voltar pela questão da leitura, da literatura dentro do ambiente da escola, voltar a criar os cantinhos de leitura, a valorização do professor leitor, e pra que os alunos tivessem o espelho no professor. [...] O Lendo você fica sabendo foi um projeto bom. (G2MUL).

No Município de Palhano, ao contrário, apenas um gestor se manifestou sobre o assunto, denotando a ausência do projeto:

[...] Na verdade, especificamente, por esse nome eu não me recordo bem. Eu só sei que o município aderiu também o programa de alfabetizar a questão do EJA, educação de jovens e adultos, também foi implementado na época, e acredito que é o programa voltado pelo estado para os municípios e o município daqui aderiu. (G4MUL).

É importante questionar a essa altura a que se referem exatamente as atividades declaradas pelos gestores de Jaguaruana, considerando o limite da implantação do Projeto em apenas 04 municípios cearenses, nos quais não se incluem os dois envolvidos na pesquisa<sup>152</sup>. Pelo exposto, é correto ter em conta o fato de que houve uma ação de suporte com livros de literatura infantil e outros instrumentos na área para o estímulo de alunos e professores na leitura e na escrita.

Apesar da necessidade de instrumentos que privilegiem a melhoria da ação do docente alfabetizador, a atitude estadual concede centralidade aos insumos, como livros de textos e os materiais pedagógicos, sem descer ao cerne das dificuldades municipais para os processos de alfabetização, expresso em muito na restrita qualidade da formação dos professores alfabetizadores e de seu efetivo trabalho em sala de aula, como atestado pelo CCEAE no âmbito do Estado do Ceará.

---

<sup>152</sup> A explicação mais aproximada na apresentação de dados sobre esse projeto no Município é considerar que os gestores municipais se referem ao PROJETO LENDO VOCÊ FICA SABENDO criado pela Editora Aprender, na esteira das ações de implementação do Programa Alfabetização na Idade Certa no Estado do Ceará a partir de 2007. Conforme informação encontrada no site da Editora “[...] a Aprender Editora atua no âmbito do Programa de Alfabetização na Idade Certa, no Eixo de Alfabetização, desde o ano de 2008, realizando um trabalho com os alunos e educadores do 2º ano do Ensino Fundamental, nos municípios cearenses que adotam o PROJETO LENDO VOCÊ FICA SABENDO, que engloba o material didático para coordenadores, formações contínuas para os educadores, acompanhamento por amostragem das salas de aula e avaliações internas sistemáticas”. Disponível em: <[http://www.aprendereditora.com.br/novo/index.php?p=prog\\_aprenderpaic](http://www.aprendereditora.com.br/novo/index.php?p=prog_aprenderpaic)>. Acesso em 17 mar. 2014.



Remonta aos modelos de formação e gestão da educação assumidos nacionalmente, sobretudo no Ceará, na esteira das orientações do Banco Mundial, privilegiando para a qualidade do ensino itens como

[...] a) el establecimiento de normas sobre los resultados de la educación; b) la prestación de apoyo a los insumos que, según se sabe, mejoran el rendimiento; c) la adopción de estrategias flexibles para la adquisición y la utilización de los insumos; y d) la vigilancia de los resultados. (BANCO MUNDIAL, 1996).

De fato, a rasteira atenção aos processos formativos e ao trabalho docente dos alfabetizadores, aliada à ausência de uma efetiva Política de Alfabetização no Ceará e no Brasil, denuncia essa intensa incorporação das diretrizes internacionais e a reversão de prioridades nesse campo e pouca atenção aos sinais e às lutas nesse contexto histórico que requeriam posicionamentos estaduais e nacionais. No plano dos insumos que o Banco defende como importante para a aprendizagem, o item referente ao professor com conhecimento da disciplina ou área e que seja capaz de ensiná-la (BANCO MUNDIAL, 1996), ficou carente de ações mais efetivas a área da formação continuada dos alfabetizadores.

Os discursos mostram, enfim, que as ações federais e estaduais no período de 2003 a 2006 trazem os sentimentos saudosos do PROFA como programa voltado para a formação continuada dos alfabetizadores e que teve expressão significativa na realidade municipal ao lado da chegada complementar e providencial do PRÓ-LETRAMENTO, na esteira da exigência de iniciativas na área, atestada nos maus resultados dos índices de Leitura e Escrita e de Matemática dos alunos do Ensino Fundamental. Daí se falar, se repita, de um espaço de ausência no período acima citado (2003-2006) acerca dessa política em (in)definição. É como uma ponte que falta estabelecer. Essa ponte, que se mostra inexistente entre o PROFA e o PRÓ-LETRAMENTO, como políticas de formação de alfabetizadores nos municípios, esconde suas manifestações. Estes dois programas são ofertas federais que se revelam mais presentes e que, conquanto as diversas formas de condução nas gestões municipais, são somente elas que se mostram reconhecidas e manifestas com resultados.

O PRÓ-LETRAMENTO, então, ainda que não claramente uma política de formação continuada de alfabetizadores, é o programa que toma forma mais nítida no Ceará, naquilo que se refere ao esforço de estabelecer relações entre as esferas nacionais de poder para sua execução. É no final de 2006 que ele é ofertado aos Municípios cearenses e, no caso dos dois pesquisados, ultrapassa a mudança de gestão estadual em processo de implementação e sua execução se solidifica mesmo ofuscado pelas ações iniciais do programa estadual PAIC.

No âmbito do Município de Palhano, o programa não chegou a ser executado, apesar de seu reconhecimento e adesão pela Secretaria Municipal. De acordo com a fala dos gestores, a não efetivação do programa está relacionada mais às dificuldades da comunicação e intercâmbio nessa relação hierarquizada com a oferta federal do que com a vontade municipal de implementá-lo.

Foi também através de adesão. Só que não houve implementação. Em virtude do Município não ter sido contemplado. A gente colocou o cadastramento dos professores. Inclusive, na época, eu tomei a frente deste cadastramento, e a gente enviou. Só que eu acho que nós perdemos o prazo. Teve um documento na época que eles mandaram dizendo pra gente que era num período de envio, quando na verdade era outro. Houve, na verdade, essa falta de comunicação. (G4MUL).

Foi feita a adesão, mas não chegou a acontecer não no município. Por qual motivo eu não sei te informar. [...] Acho que foi descuido do município, acho que a gente acabou se descuidando, até porque, as pessoas que estavam à frente, os encarregados, os coordenadores, talvez até mesmo a secretária [não teve atenção]. Acho que se a gente tivesse tido mais atenção, tivesse ficado mais atento, exigido mais, talvez tivesse até conseguido esses cursos. (G5MUL).

A comum atuação de Palhano às ofertas estaduais e federais, na qual se portava com facilidade mediante os contratos de adesão, como visto em outros programas, aparece no caso do PRÓ-LETRAMENTO sem manifestação positiva. O descuido relatado pelos gestores ante a uma política de formação que beneficiaria os professores, expressa o deslize do papel municipal na estrutura organizacional do programa, que requeria sua atuação de maneira integrada e com as competências específicas. No sentido da autonomia crescente das formas da gestão e do regime de colaboração defendido no manual do programa (BRASIL, 2012), a “desatenção” de Palhano não fica suficientemente explicada.

No Município de Jaguaruana, a relação com a implementação do PRÓ-LETRAMENTO parece encontrar espaços mais proveitosos, no sentido do reconhecimento do programa, das maiores articulações com o Município, da clareza na condução da política desde o nível federal. Os trechos seguintes sinalizam alguns elementos nesse sentido.

[...] o processo de adesão [foi] dentro da mesma sistemática, com a convocação das instâncias superiores e a adesão do município. Esse nós recebemos o comunicado, os ofícios, o termo de adesão [...]. Os convênios foram estabelecidos, as parcerias foram estabelecidas, e [a exigência] que os entes cumprissem rigorosamente aquilo que estava compactuado, e a gente aderiu [...]. (G2MUL).

A gente aderiu ao PRÓ-LETRAMENTO. [Foi] também um projeto bom. E eu acho que aí foi aonde houve um “progressuzinho” maior no índice de aprendizagem dos nossos alunos. Foi nisso aí, através desse programa. Porque a gente implementou mesmo, com muita vontade, como muita garra, com muito treinamento, acompanhamento. A gente tinha aquele cuidado de acompanhar. (G1MUL).

O PRÓ-LETRAMENTO foi o outro programa que chamo “carro-chefe” voltado para o português e para a matemática, porque ele trabalhava duas áreas específicas. E o município aderiu, nós tínhamos excelentes professores formadores, [...] E assim, o município aderiu e executou todas as ações do PRÓ-LETRAMENTO. Nós tivemos, se eu não me engano, 8 turmas de PRÓ-LETRAMENTO. (G3MUL).

Os elementos acentuados pelos gestores relativos à presença mais ativa e compartilhada apontam para uma atuação federal onde a presença da União no programa avança na relação com os municípios. Como numa ação desencadeadora, o Município, igualmente, assume com maior empenho e acompanhamento, a proposta federal. Tudo leva a crer que, quanto mais se clarifica a participação do Município nos movimentos de produção e distribuição da política, mais seu nível de compromisso e de responsabilidade no êxito do programa aumenta, porque se fortalece nesse modelo o Município e os demais entes, como indicado por Nogueira (2005), reforçando o pacto gerado para a implementação, repactuando-se sempre as relações intergovernamentais.

Com base na experiência de Jaguaruana, e considerando que há limites ainda na aferição desse programa em Palhano pela não implementação, parece correto dizer que a estrutura do PRÓ-LETRAMENTO e sua condução pautada na maior articulação dos sistemas, sob o mote da colaboração federativa anunciada nos seus manuais (BRASIL, 2007c; 2012), ensejam um movimento de maior comunicação, informação, pactuações e decisões mais compartilhadas. A articulação entre os entes federados e a presença coordenadora do MEC concede para a execução do Programa uma feição mais coordenada, mais conjunta, por assim dizer. Pelo recolhido nas entrevistas, o PRÓ-LETRAMENTO teve sua implementação nessa relação mais direta Município-MEC, o que situou a Secretaria Estadual Cearense e seus órgãos regionais em papéis mais limitados à divulgação. Isso pode explicar, em parte, a falha administrativa de Palhano, como visto há pouco. De fato, os manuais e guias do programa, mesmo atestando o contexto federativo, prevê a estrutura organizacional do programa assentada no Ministério da Educação (MEC), por meio da Secretaria de Educação Básica (SEB), nas universidades formadoras e nas redes públicas de ensino, por meio de adesão das secretarias municipais de educação (BRASIL, 2012). Nesse formato, a mediação estadual parece menos necessária.

Na direção de elementos mais conclusivos neste capítulo de análise, e tomando por aporte a descrição de Rabelo (2010), de que o PROFA se originou por força de demandas subnacionais que requeriam formação continuada de alfabetizadores, verificadas na aplicação dos “PCN’s em Ação – Alfabetização” nos Municípios, e considerando os relatos dos motivos da criação do PRALER em 2003 e do PRÓ-LETRAMENTO em 2006 nos documentos

nacionais, pode-se chegar ao que aqui é válido chamar de “tendência histórica” extraída dessa particularidade: a prática social e histórica de formulação de políticas de alfabetização e de formação de alfabetizadores assinala que, no plano nacional, incluindo as situações subnacionais, como é o caso do Ceará, e, sobretudo, municipais, advindas dos intensos processos de descentralização/municipalização do ensino fundamental em curso desde os anos 1990, neste contexto, revela a predominância de uma indicação, uma lei geral, por assim dizer. Esta tendência solicita a inserção nas agendas governamentais para a criação de uma política ampla e sólida de alfabetização e de formação continuada de alfabetizadores, essencialmente operacionalizada de forma cooperativa entre os entes federados e, portanto, sob a coordenação federativa, como uma política pública requerida nas realidades municipais.

Os processos de desenvolvimento dessa tendência no Brasil e no Estado Cearense, bem como sua percepção e integração à agenda governamental, ficaram secundarizados mediante as indicações dos organismos internacionais, como o Banco Mundial, que, contrárias a essa perspectiva de política de formação ampla e contínua, situa a formação docente ocupando lugar marginal, sem atender a mudanças que precisariam ser introduzidas (TOMMASI, 2007).

Foi o que ocorreu no caso cearense, ante a implementação do projeto para a melhoria da Educação Básica no Ceará – Projeto Escola do Novo Milênio (BR 4591), e sua reformulação em 2003, como descrito do documento “Manual de Implementação do Projeto Escola do Novo Milênio (MIP)” (CEARÁ, 2005e). Com duração de novembro de 2000 a junho de 2006, como citam Silva, Azzi e Book (2008), o projeto focou na melhoria da qualidade e eficiência dos serviços educacionais, no aumento do desempenho dos alunos, na ampliação da capacidade gerencial dos governos, sem ater-se aos problemas de analfabetismo escolar, o que, contraditoriamente, é expresso no discurso do projeto:

O atendimento à população do Ceará na faixa de 0 a 6 anos ainda é deficitário, tanto do ponto de vista da oferta quanto dos profissionais que atuam na área. O reconhecimento de que a alfabetização é um processo, não podendo restringir-se a um ano escolar, permite dimensionar o desafio cearense em relação ao atendimento das crianças nessa faixa etária, o qual *requer do Estado o papel de integração e coordenação de políticas específicas junto aos municípios mediante o Regime de Colaboração em curso*. (CEARÁ, 2005e, p. 27). (Grifou-se).

No Ceará, o desafio da alfabetização de crianças era sentido, e estava dado. A princípio, a municipalização do ensino fundamental, intensificada desde meados dos anos 1990, já sinalizava que, em curto prazo, as realidades municipais naturalmente se ressentiriam de uma formação adequada para os professores que atuavam no primeiro segmento do Ensino

Fundamental, o que se mostrou evidente. Nesse aspecto, o papel federal, sob os influxos dos processos de descentralização e de transferência, para o município, do protagonismo acerca das políticas de educação locais, permaneceu em sua função subsidiadora, focalizada e essencialmente centralizada, muito pouco incorporando a defendida função coordenadora e colaborativa em suporte aos municípios em sua tarefa complexa pós-municipalização. Nessa estrutura, o papel de cuidar das políticas de formação continuada de alfabetizadores foi posto como um aspecto que deveria ser pensado pelo âmbito municipal.

O papel municipal, no entanto, se mostrou na total ausência de iniciativas internas eficazes e contínuas e no adiamento de tomada de posição para a elaboração de políticas locais, subjugados que se mostraram nessa relação com os demais entes federados, limitando-se às ofertas federais e estaduais e com possibilidade de efetividade perante suas especificidades e assimetrias. Sua fragilidade assumida permitiu, quando muito, exercícios autônomos de rejeição aos encantos dos programas oferecidos e a iniciativas que de modo algum se mostram como efetivas. No âmbito da autonomia relacional, como defendida neste estudo, uma condição nem sempre portadora de sucesso nas relações intergovernamentais.

O papel dos entes federados ainda se manifesta, no entanto, marcado pelo resistente esquema percebido em Rabelo (2010), onde os programas e políticas se desenham mantendo os entes federados e suas relações sob uma estrutura hierarquizada onde ocorrem processos como: oferta e indução federal, mediação estadual e adesão/recepção municipal, esquema apenas alterado pela entrada recente de ferramentas que situam algumas ações efetivadas na intervenção direta da União nos municípios, como o atual PAR (Plano de Ações Articuladas).

As aferições da implementação dos demais programas e projetos federais e estaduais não vinculados à formação continuada dos alfabetizadores, mas sinalizadores das relações entre os entes federados, no decorrer da categorização dos dados recolhidos, conferem situações que reeditam os mesmos procedimentos observados nos programas de formação: a) formulação centralizada, b) hierarquização na implementação, c) execução estritamente subnacional/municipal, d) discurso colaborativo *versus* prática centralizadora e desconcentradora - como acenos à pactuação e à colaboração federativa -, e) jogos autônomos municipais entre a adesão e a efetivação, e f) carência de continuidade das políticas. Em tempo, essas situações, especificidades vistas nas práticas de relações intergovernamentais do nível federal com os níveis estadual e municipal, surgem como elementos que se reeditam em diversas políticas sociais, sobretudo as educacionais.

## **6 POLÍTICAS DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE ALFABETIZADORES NOS MUNICÍPIOS: SIGNIFICADO DO PAPEL MUNICIPAL E EFETIVIDADE**

No âmbito do papel exercido nos municípios, receptivo das políticas federais e estaduais, o perfil das relações colaborativas marcadas pela adesão aos programas deixa as possibilidades de atuação dos agentes e das instituições sempre sob as condições restritas da ação autônoma municipal e de suas assimetrias. É neste sentido que se evidenciam visões municipais diferentes perante as políticas federais e estaduais, cujos significados e efetividade se manifestam na medida da municipalização dessa política, sempre realizada de acordo com a condução dada pelos gestores municipais de educação.

Este capítulo, que se caracteriza como complementar ao anterior na análise e interpretação dos dados recolhidos na pesquisa de campo, e que, por vezes, reitera achados já sinalizados, centra sua atenção na percepção acerca das políticas formuladas e executadas no âmbito municipal por meio de sua relação com os demais entes federados, e exprime em destaque as assimetrias percebidas entre os municípios pesquisados, com base nas entrevistas com gestores municipais. Tem como referência a ideia de que a visão dos gestores ora se singulariza, ora se homogeneiza, na medida das condições locais de efetivação e de atuação dos sujeitos da gestão. Desse modo, a análise e interpretação dessas posições se revelam igualmente assimétricas.

Discutem-se na primeira seção, os significados atribuídos ao papel dos municípios na formulação e na execução das políticas de formação continuada de alfabetizadores, sobretudo aquelas efetivadas em colaboração com a União e o Estado. Na segunda seção, apresenta-se a compreensão em relação à efetividade das políticas ofertadas e implementadas nos municípios, verificando sua validade para os processos de formação contínua e para o trabalho docente em suas realidades, no campo da alfabetização. A modo de conclusão, a terceira seção busca refletir sobre as situações que podem sinalizar homogeneidades e singularidades entre os dois municípios pesquisados no exercício do seu papel nas políticas de formação continuada de alfabetizadores, aprofundando e definindo melhor o entendimento da noção de assimetrias municipais em seu papel federativo e cooperativo nas políticas de educação.

## **6.1 Significado atribuído ao papel dos municípios na implementação de políticas de formação continuada de alfabetizadores**

A atuação municipal no quadro da formulação e implementação de políticas de educação e, em especial, de formação continuada de alfabetizadores, considerando sua presença no pacto federativo, é reconhecido neste estudo como aspecto preponderante naquilo que pode ser chamado de significado e efetividade de uma política. Pelo que se compreende, a presença e o compartilhamento nos processos de produção da política é que garantem importância, validade e comprometimento da gestão para essa política no plano municipal.

Essa compreensão, no entanto, pode estar ainda pouco solidificada no que se refere à forma como os responsáveis diretos pela gestão das políticas no plano local a analisam. É na busca de aferir como se manifesta a compreensão desse papel que esta seção se manifesta, tomando por base questões que abordam em primeiro plano o papel do Município na elaboração e implementação das políticas de formação de professores, em segundo plano as responsabilidades da União e do Estado para com a formação continuada dos alfabetizadores municipais.

Na visão dos gestores municipais, esse papel é reconhecido em aspectos que, por um lado, acentuam sua natureza como ente autônomo no reconhecimento de suas necessidades formativas e na busca de constituir ação cooperativa, e, por outro, sinalizam para a centralização das ações na União e nos estados e para a consequente subserviência municipal aos programas e projetos formulados externamente. Essa imprecisão de modos de ver a atuação municipal, pelo conjunto dos relatos, é marca essencial das singularidades que se expressam no papel municipal. No Município de Jaguaruana, essas possibilidades aparecem como nos trechos a seguir:

O município ele é o gerente do processo [de formação]. Ele não precisa necessariamente ser executor do processo não, mas ele precisa obrigatoriamente [...] ser gerente. Para que ele possa constituir dentro do seu quadro o levantamento das dificuldades, das urgências, dentro dessas necessidades, e da intervenção dessas urgências. [...] Ele tem gente que vai elencar caminhos para diminuir as dificuldades. O executor desse processo precisa ser os centros de promoção do conhecimento acadêmico, os especialistas, as instituições especializadas, que tem dentro do seu quadro doutores e mestres. [...] É preciso que as formações, que todas essas demandas tenham um padrão nacional. Isso instituindo dentro do campus universitários, presenciados e acompanhados. Da mesma forma que o MEC faz os provões e avaliam os critérios de qualidade das universidades, ele podem também gerenciar esses processo de formação, sem nenhuma dificuldade. (G2MUL).

Eu acho que é o município [que tem que tem que ser responsável pela formação dos alfabetizadores]. O município é quem tem que aderir e tem que colocar em prática. Tendo apoio estadual e federal, ele tem condições de caminhar. (G3MUL).

[O papel do município] É dar apoio total. Porque quando eu falo apoio total inclui um bocado de fatores. [...] quando eu falo em apoio, eu digo até irrestrito, porque na realidade não existe um programa pra dar certo se não tiver o apoio do gestor maior. Se não tiver, não pode dar certo nunca. (G1MUL).

A imprecisão apontada nos discursos dos gestores pode ser percebida neste caso, revelando que não há consenso nem mesmo dentro do próprio Município em relação a qual deva ser o seu papel. Algumas falas apontam para o papel do Município como gerenciador e executor das políticas e outras para sua atuação mais autônoma e de responsabilidade com a tarefa, ainda que com suportes externos. A ideia do papel do Município como gerente/executor está associada ao novo modelo de gestão nos moldes produtivistas e aponta sinais da incorporação do léxico gerencialista das reformas neoliberais que incluem, à semelhança das empresas privadas, a defesa de práticas gerenciais competitivas entre setores e unidades da gestão na busca de maior eficiência alocativa e eficácia, como citam Mello (1996) e Nogueira (2005). O papel executor se manifesta também no fato de os gestores entrevistados perceberem as universidades como responsáveis por pensar essas políticas e implementá-las. Nesse sentido, eles concordam com as políticas do MEC e não se sentem capacitados a criar as próprias políticas, delegando para outros essa tarefa, numa posição de acomodação, reforçando a situação subordinada na relação, como visto por Morresi (2006).

No plano do Município de Palhano, evidencia-se a posição mais autônoma nas falas dos gestores, como se pode atestar nos trechos:

Eu acho que os gestores municipais hoje eles tem um papel, na verdade, de estar sempre buscando essa inovação pra dentro da rede de educação. Eu acho assim, que tem um papel de buscar, de estar sempre em parceria, estar sempre acessando através de site das instituições, da qual eles tem mais conhecimentos, uma certa colaboração, e que eles possam buscar essa parceria. (G4MUL).

Eu acho que não deveria ser assim não, eu acho que os municípios deveriam elaborar suas próprias propostas, e ser asseguradas recursos realmente para que essas propostas viessem a ser executadas, mas na realidade a gente sabe que isso não acontece sempre. (G5MUL).

Acho que ele não pode ser somente mero executor. Ele pode ser pensante também, deve ser pensante, pra poder ele ter responsabilidade de pensar, agir, avaliar, até porque está mais próximo, está na ponta aqui. Está a esfera federal, no meio está a esfera estadual, e na ponta está aqui o município. E esse papel dele é de fundamental importância para que as coisas aconteçam [...] Ele tem discutir com o município, o município tem que discutir com as outras esferas, pra ver onde é que está a falha, em quem recai alguma falha que possa ter vindo. (G6MUL).



A posição dos gestores de Palhano mostra em todos os depoimentos a visão mais proativa do Município e o entendimento de que os municípios devem elaborar suas políticas. Os traços da relação sugerida no terceiro depoimento, sobretudo, indicam a ideia de uma articulação onde o município se integra como participante na produção e distribuição das políticas, acima de tudo pela sua importância na execução, aproximando-se bem mais da noção de atuação municipal defendida por Both (1997), Romão (2010) e Silva Jr (2004), de liberdade de ação com condições, de descentralização do fazer educacional dos agentes locais e de superação prática dos traços normativos de sua condição de subordinado.

Os depoimentos dos gestores dos dois municípios trazem diversificados posicionamentos, como um conjunto meio impreciso de que caminho seja o melhor para estabelecer o papel municipal, muito embora os gestores do Município de Palhano mostrem visão mais avançada, vendo o Município com capacidade para exercer o papel de conceber as políticas e de não ser mero executor. De uma parte, os depoimentos incluem com maior intensidade a natureza desconcentrada da União e a prática executora do Município, e se mostram assim porque a mistura de atitudes diferentes em que se manifesta o papel municipal ressoa com maior intensidade da prática recorrente de relações hierarquizadas e de sua condição histórica, do que da sua embrionária condição autônoma desde a Constituição Federal de 1988. Por essa ideia, pode-se atestar que, diferente da nuance mais autônoma demonstrada pelo Município de Palhano, os gestores de Jaguaruana mostram essa relação mais dependente, quando citam a necessidade de iniciativas municipais para o conhecimento interno de suas demandas e o indispensável compartilhamento com as demais unidades, nacional e estadual, dessas carências, bem como com outras instituições.

Como se trata da formação de docentes resta claro que há uma solicitação municipal para que essas ações sejam realizadas em colaboração, incluindo nesta ação a execução por parte de outras instâncias, pela reconhecida insuficiência municipal em ter suporte de recursos humanos para bem efetivar as ações de formação. Neste sentido, a garantia de recursos para que os municípios elaborem e executem as próprias propostas, no sentido de autonomia defendida por Albuquerque, M. G. (2005), aparece também como condição importante ao lado da inclusão das universidades como autênticos espaços de formação de professores. A última ideia aparece defendida nos documentos da Rede de Formação Continuada de Professores (REDE) (BRASIL, 2005a, 2006a) e na Política Nacional de Formação e Valorização do Magistério, formulada pelo Ministério da Educação em 2003, tomando por base as indicações da sociedade civil organizada nas entidades de pesquisa em educação como ANFOPE e ANPED.

De outra parte, as noções dos entrevistados acentuam também a centralidade do Município (da gestão municipal) como autônomo, ativo e proativo, dotado de poder para conduzir suas iniciativas, mas sempre de forma articulada e com suportes. Essa percepção deixa transparecer que não há um arroubo “municipalista” na visão dos gestores, nem se insinua a sobreposição perante os demais entes, já que toda a ação proposta como responsabilidade municipal considera sua relação aproximada e as parcerias com outras instâncias governamentais e não governamentais, bem como seu papel fundamental na administração dos elementos locais. Veja-se que as indicações de um dos gestores de Palhano retoma a ideia, de Abrucio (2005), da criação de oportunidades do diálogo dos entes federados em espaços de poder compartilhado. Nesse aspecto, o papel municipal é validado como relativo aos processos de administração da educação municipal e de suas demandas internas. Essa posição de pensante, de propositor das demandas municipais e da indicação dos programas de formação adequados às necessidades docentes, guarda aproximação aos modos sugeridos pela Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica (REDE), que incluiu em sua organização essa tarefa municipal (BRASIL, 2005a; 2006a) no diagnóstico e na elaboração de seu programa de formação continuada. Estas noções, mais incidentes na fala dos gestores de Palhano, acentuam o que antes foi citado - a natureza mais autônoma que se vê evidenciada neste Município e nos depoimentos dos gestores sobre o papel municipal.

Nesses termos, no pensamento dos gestores de Palhano, há um entendimento da autoridade municipal em discutir e apontar o que lhes parece ideal para atender às carências de seu cotidiano, atuação que se mostra na contramão do que é praticado, onde os eixos federal e estadual é que desenham e ofertam essas possibilidades sem a intervenção municipal ou a necessária consulta, ainda que por meios indiretos. Essa atuação federal e estadual passa ao largo do que se quer como tarefa colaborativa, no sentido compartilhado, como defendido por Abrucio (2010).

No âmbito da atribuição, ao município, do papel receptor de políticas e da negação de sua presença e compartilhamento na formulação das iniciativas federais e estaduais comumente centralizadas e desconcentradas para os municípios, predominam, ainda, na visão dos gestores, outras posições que insinuam uma perspectiva diferente de atuação municipal e que manifestam descrédito ao seu papel ativo, como se infere dos posicionamentos dos gestores de Jaguaruana. Elas tendem mais à adequação dos processos de organização administrativa e pedagógica municipal às solicitações federais e estaduais do que a atuação colaborativa para as ações. Aqui se repete a noção de que o Município deve esperar os

comandos e as ofertas nacional e estadual para dar conta das necessidades locais, cuidando apenas de conduzir suas questões internas e adequá-las ao que lhe for sugerido. Daí a indicação no discurso de um dos gestores do Município de Jaguaruana de que haja a padronização das formações no contexto nacional, e que valorize os programas externos como referências para serem implementados nos municípios, ao modo de uma federalização da formação dos professores. Isso valida a atitude indutora da União e o papel executor/receptor do âmbito municipal, bem como a incorporação de sua situação de permanente receptor de políticas, uma condição cheia de contradições. A visão municipal é expressa dando conta de seu papel de executor do que vem das esferas estadual e federal e ao mesmo tempo se reservando para melhor analisar as viabilidades e o poder local.

Essas contradições se mostram porque o discurso dos gestores traz também a necessária integração dos agentes da gestão municipal em acordos não suficientemente cooperativos, como é mostrado no sentido coercitivo do apoio do secretário de Jaguaruana, por exemplo. Neste caso, reconhecem o poder regulador da gestão municipal em participar ou não dos projetos externos, de efetivá-las ou de repudiá-los. Aparece nessa relação a noção histórica de que o espaço municipal é lugar de realização dos programas e projetos federais e estaduais, como alternativa aos padrões precários da gestão das políticas sociais, como diz Azevedo (2011). Tendo o poder local e a municipalidade essa centralidade histórica, é necessário, portanto, “pedir o apoio” ao gestor municipal para que a política se instale.

A ideia de obediência e de apoio é entendida não no sentido de cumprir seu papel atribuído legalmente, mas exercer um papel que o subjeta aos objetivos dos demais entes e às suas políticas, já que deve cuidar das coisas municipais e deixar aos demais entes federados a tarefa de estabelecer normas e critérios de recrutamento, das condições dos docentes municipais e a elaboração de programas e projetos. Nessa perspectiva, a atuação se dá pela imposição unilateral de ações, evidenciando mais subordinação do que colaboração como lembra Abrucio (2001) e ao mesmo tempo deixa transparecer os jogos internos da gestão municipal, que situa a relação com os demais entes federados, sobretudo a União, sob a condição do poder interventor da gestão local. Neste caso, o Município, pela ação de anuência ou não de seus gestores, aceita a posição subordinada ou rechaça a política ou as possibilidades de êxito no âmbito municipal.

Essas leituras dos gestores municipais traduzem a luta interna vigente do Município como ente federado em definir mais claramente seu papel nas políticas de educação. De modo geral, esse papel não está suficientemente claro nem na própria legislação brasileira. Oscilando entre negligência (manter-se na espera pela oferta federal e estadual),

incompetência (reconhecer-se sem competência técnica e administrativa para formular e executar políticas) e conivência (aceitar a condição da indução externa ou não reagir à ausência de iniciativas federais e estaduais nessa área), a atuação do município manifesta-se, na compreensão dos gestores dos municípios pesquisados, sempre eivada de contradições, e, sobretudo, que supervalorizam a noção da fragilidade municipal que põe o Município sob o jugo dos demais entes federados.

Torna-se manifesto no discurso dos gestores o fato de que a colaboração municipal é também, e acima de tudo, anuência, porque, se movendo na margem da fragilidade atribuída e consentida, proporciona que aprovem a indução porque lhe parece conveniente em diversos aspectos da gestão, sobretudo nas querelas políticas partidárias e seus interesses. Essa posição é revelada nestes dois trechos da fala de gestores do Município de Jaguaruana:

Assim, na elaboração, eu vejo que nós ainda somos muito carentes de elaborar políticas públicas para a formação continuada. Não sei se é só o município de Jaguaruana, mas eu, pelo conhecimento que tenho, pelo tempo que trabalho na secretaria de educação, há dezoito anos, eu acho que é uma carência de todos os municípios. Que não tem recursos próprios para elaborar políticas e implantar [políticas] voltadas para a formação continuada de professores alfabetizadores. E eu vejo assim, que falta um apoio maior das instâncias federal e estadual voltada para essa parte de alfabetização. (G3MUL).

Para o município gerir curso de formação continuada ele precisaria desprender de um significativo valor econômico, que não é barato, que não é algo que seja disponível. E nós tínhamos a certeza que nós não poderíamos perder nem um momento de formação exterior. Porque isso, além de estabelecer um critério melhor aperfeiçoado dentro da esfera federal, que não envolve política partidária - essas coisas que sempre acontece, é problema - não envolve requisitos do próprio município que não fosse o critério ético, critério de impessoalidade. E que nós temos a garantia de um padrão de qualidade pelo menos já experimentado, e comprovado em outras instâncias. (G2MUL).

A fragilidade municipal, na visão desses gestores, em sua maior parte, se assenta na insuficiência de recursos financeiros para dar suporte às iniciativas, considerando as falas. Os recursos financeiros são importantes para a execução das políticas e, sobretudo, no Município, que, na maioria dos casos, considerando as diferenças e assimetrias regionais, não tem realmente como arcar com essas políticas. No limite dos recursos que lhe chegam advindos dos fundos financeiros atuais, eles optam claramente por se deixar conduzir pelo que ocasionalmente é oferecido pela União e pelos estados no que se refere à formação continuada.

Essa fragilidade, entretanto, não é somente de recursos. O temor de incorporar um papel mais proativo na formulação e implementação de políticas - ao modo da ideia de municipalização das políticas de educação, ou da noção do município visto como bloco básico

de elaboração do conjunto (AZEVEDO, 2011) - não é um temor somente de não garantir sustentabilidade financeira. Esse temor usa também do reconhecimento dos processos internos denunciados por Kerbaui (2001) e Rosar (2005), onde as estruturas de poder local, de corte clientelista e político-partidário, determinam muitas vezes os destinos dos recursos e as práticas de controle da hegemonia nesses espaços, de acordo com seus interesses, situando os programas, muitas vezes, em mãos suspeitas quanto à credibilidade profissional para conduzir a execução e a destinação dos recursos.

É uma fragilidade política que leva os gestores e técnicos municipais a desejarem a federalização das políticas, menos pelo reconhecimento das assimetrias municipais e do significado dessa mudança para a qualidade da educação nacional, e mais para escapar aos sorrateiros jogos internos dos gestores municipais, que decidem os rumos da implementação e execução das políticas externamente geradas. A autonomia municipal subverte sua dimensão relacional em favor das interferências político-partidárias nos rumos da execução dos programas. Possivelmente, a ideia de assimetria municipal na implementação de políticas de formação passe de forma contundente por essas interferências.

A declaração de um dos gestores de Palhano traz mais elementos dessa relação que situa o município numa situação equivocada em relação ao seu papel federativo e os limites de sua autonomia:

[...] eu ainda me preocupo porque esse tipo de programa muitas vezes é mal utilizado nos municípios também. Vem um programa desses, mas ao invés de você aproveitar para ter uma rentabilidade maior para o teu município, você aproveita com outra finalidade do tipo: “ah, não, eu tinha tantas pessoas querendo emprego aqui, então vamos aproveitar e botar o filho de fulano, botar beltrano naquela vaga”. E você acaba prejudicando também. Então o município tem um papel de muita responsabilidade nisso, porque senão muita coisa que dá errado é por conta disso. [...] Acaba utilizando um programa que poderia ter uma repercussão positiva muito bacana, e você acaba tendo repercussão negativa. E os recursos materiais, recursos de cunho intelectual, cognitivo, tudo, vai tudo pelo ralo por irresponsabilidade do município. (G6MUL).

Sob essas condições, as relações intergovernamentais, que se estabelecem por meio desses falsos acordos mútuos, asseguram a posição da esfera formuladora e centralizadora do poder como aquela que foge aos entraves político-partidários e os municípios como a esfera que aceita seu lugar de subordinado, porque não lhe restam saídas. É, no entanto, uma subordinação que traz em seu interior fortes sinais de insubordinação, no sentido de que ao aceitar e implementar a política induzida, reserva a si o poder de dar a condução que lhe parece mais propícia aos interesses administrativos e políticos e menos afeta aos objetivos da

política implementada, desvirtuando, assim, o que foi pensado e planejado para sua operacionalização.

É reconhecido neste estudo, por esta razão, o fato de que o desenho do papel municipal nas políticas inclui o forçoso acercamento das intervenções locais, na maioria das vezes, de natureza política, em detrimento da qualidade pedagógica da atuação dos gestores municipais quando recebem a responsabilidade de conduzir tais políticas. Nota-se que a ideia da pretendida colaboração e da distribuição das responsabilidades educativas se expressa como reféns da fragilidade política municipal porque, sem instrumentos que exerçam controle sobre as situações reguladoras da execução das políticas no âmbito municipal, os gestores se veem requerendo ao eixo federal e estadual esse controle.

A (in)definição do papel municipal e seu movimento de produção concreta encontrado na visão dos gestores pesquisados ressentem-se da oscilação que situa em lados opostos situações que não se mostram incompatíveis naquilo que se refere ao compartilhamento de ações pelas instâncias federativas. De um lado, fixa a municipalização e autonomização das políticas educacionais – muitas vezes vistas como perigosas para a garantia da qualidade da educação no âmbito local. Do lado oposto, praticamente concorrente e sobreposto, fixa a federalização e efetivação de relações intergovernamentais colaborativas – consideradas ideais para a superação dos jogos de distribuição de poder entre os entes que ameaçam essa qualidade. Nos dois casos, a autonomia municipal sai como perdedora e fica sem o domínio de sua ação como ampliação de participação política nas questões de descentralização e desconcentração de poder (MARTINS, 2002a). As questões que causam esses conflitos no exercício prático da autonomia relacionam-se com a cessão de poder, seja para conduzir, seja para receber parcelas desse poder. A coordenação federativa por parte da União, desejada para a execução das políticas (ABRUCIO, 2005; SUMIYA, 2005), considerando a renúncia municipal de seu papel, justifica o seu contrário, a saber, a centralização federativa da formulação e implementação das políticas e não a integração municipal num sistema nacional. Dos pontos de vista federal e estadual, perdura por tal motivo uma visão da incapacidade municipal de administrar suas políticas, pela facilidade em ceder aos encantos do desvirtuamento dos elementos de determinada ação ou programa.

É defendido o argumento de que o caminho para o clareamento do papel municipal nas políticas de educação seja traçado, como defende Silva Jr.(2004), reconhecendo esse papel na medida em que a municipalização seja cada vez menos desconcentrada, sempre mais compartilhada com os demais entes federados, ultrapassando o dilema antes mostrado. Por essa razão, permanece como ponto crucial nesse liame a definição dos papéis para cada ente

federado nos exercícios de colaboração federativa, tendo a União como reguladora da assunção desses papéis pelos entes federados (CURY, 2010).

De alguma forma, o papel municipal nas políticas de formação continuada de alfabetizadores não está expresso. Ele necessita ser definido com precisão entre as competências distribuídas para os entes federados. Não está explicitado se cuidar dessa área é um papel exclusivo do Município, se uma função que ele deve exercer concorrentemente com outros entes federados, ou se é tarefa que deve ser efetivada pelas instâncias federativas, “[...] no modo de atribuições e exercício das competências concorrentes e comuns, devendo a tomada de decisões e o exercício das competências serem conjuntas e não isoladas”, como cita Araújo (2010b, p. 238).

No que se refere às responsabilidades da União e do Estado para com a formação continuada dos alfabetizadores municipais, essa é uma temática que merece maior esclarecimento. Para os gestores de Jaguaruana, a distribuição dessas competências não está clara e o lugar do Município e dos demais entes federados permanece requerendo maior aprimoramento. Os depoimentos são reveladores da visão dos gestores de Jaguaruana:

Ah, [a função da União e do Estado é] dar um apoio logístico. O logístico quando eu falo não é só de material não. De material humano também capacitando. [...] Porque, às vezes, o governo - não quero aqui dizer [que não tem nada, porque] hoje, a gente tem uma melhora, é bem verdade. Tem material, a gente já tem bastante. Mas, a visão voltada para o profissional ainda está muito aquém. Muito aquém do que a gente espera. [...]. Enquanto isso não acontecer o magistério não vai ter muito sucesso não. (G1MUL).

Eu penso que o Ministério da Educação tem competência, [...] e estrutura pra que gerencie todo processo educacional nacional, com segmentos locais, demandando com as demandas locais, gerenciado pela esfera federal. [Exemplo:] Nós estamos com professores nesse nível, precisamos chegar a esse nível. Nós temos hoje a estrutura magnífica do Ministério da Educação, competências e profissionais competentes para gerenciar esses processos, sem nenhuma dificuldade, e isso a nível nacional, isso em nível dos 160 milhões de brasileiros. (G2MUL).

O município deveria pensar principalmente a questão municipal, na qualidade dos profissionais que ele está colocando nas salas de alfabetização, e deixar a politicagem de lado, e colocar o professor alfabetizador na sala de aula de alfabetização. Do estado é determinar critérios para que o professor se torne um professor alfabetizador, implantar cursos tipo PROFA, o PRÓ-LETRAMENTO, esse do PAIC, que é um programa muito bom. Mas, mas que dê condições do professor implantar dentro de sala de aula. E a nível estadual, federal, eu vejo a questão de valorização do professor, principalmente professores de alfabetização, que pra mim ele é a base de tudo. (G3MUL).

Não coincidentemente, as tarefas federais e estaduais propostas se assemelham nos municípios com o contraditório papel atribuído ao Ente municipal na formação dos alfabetizadores, onde ele ora é atuante, ora é negligente. No caso de Jaguaruana, é visível que há uma atitude maior de cessão aos eixos estadual e federal da responsabilidade de formular e

implementar. O papel indutivo da União é aceito nos discursos por conta dessa situação em que os gestores municipais reconhecem que o eixo federal, personalizado no Ministério da Educação, tem o domínio da maioria das ferramentas para cuidar dos processos de formação de modo geral, pela sua maior estrutura técnica, financeira e de recursos humanos qualificados, pela capacidade de maior articulação e de intervenção de modo mais amplo no País. Sobressai-se, também, nesses relatos, a preocupação com o papel exercido no Município em aspectos locais, como a indicação e organização dos professores alfabetizadores, novamente vistos sob os riscos das interferências político-partidárias.

Os papéis atribuídos pelos gestores de Palhano para os entes federados são vistos com significativas diferenças, na maioria dos casos. Nesse Município, os gestores parecem ter mais clareza do papel que deve ser atribuído a cada ente federado em um sistema federativo. Essas diferenças em relação ao modo de Jaguaruana podem ser atestadas nos trechos abaixo:

Eu diria que, nesse caso, [a função da União e Estado] seria a questão de recursos. Eles, na verdade, darem suporte financeiro nessas políticas pra que não viessem quebrar no meio do caminho. Por que isso atrapalha. Eu acredito que se fosse dado um suporte ao ponto dessa sustentabilidade durante um ano, durante dois anos consecutivos, não sei, eu acho que seria melhor. E o estado também, não deixasse, tivesse na verdade esse suporte em parceria com município. Mas que eles realmente garantissem essa parte com mais eficácia, com mais responsabilidades. (G4MUL).

Acho que o governo federal deve disponibilizar os cursos, oferecer as formações e vagas suficientes para os professores, e os municípios devem aderir e garantir condição para que os cursos aconteçam realmente. [...] Eu acredito que elas [as instâncias federal e estadual] devem oferecer os cursos, disponibilizar pra que cheguem até o município. [...] (G5MUL).

E acho assim, o município brigou muito pra ser unidade federativa. Como de direito, é pra ter seus pensamentos próprios, defendidos, e tudo isso. Mas isso também não exime o Estado e a União das suas responsabilidades. [...] Acho que é muito grande a responsabilidade. E não é só financeira, não é só chegar e contar dados pra mostrar, pra exibir lá, tem que ser de acompanhamento, de acompanhamento permanente, de oferecer suporte técnico, de oferecer condições. [...] Eu acho que também a União e o Estado precisam proporcionar isso, de maneira responsável, planejada, conhecer, ver, como é que funciona isso. [...] (G6MUL).

Neste caso, especialmente, as falas dos gestores de Palhano defendem a autonomia municipal para sua ação, aqui revelada na indicação de que os demais entes assumiriam a responsabilidade em garantir os recursos, atribuindo assim ao Município o papel de formular e executar as políticas de formação de alfabetizadores. De fato, os depoimentos apontam para uma função supletiva da União, de dar os recursos, insinuam a fragilidade das ações do MEC e do Estado e exigem o acompanhamento e assessoramento das duas instâncias nas políticas implementadas no âmbito municipal. De modo geral os gestores municipais não abrem mão do papel municipal de conceber as políticas. Apesar disso, ainda aparece a superioridade



federal e estadual em cuidar e garantir essas políticas, atribuindo ao Município o que lhe é comum, “gerenciar” os processos de execução, como visto no segundo depoimento.

A existência de recursos para a realização, a contento, no âmbito municipal, se apresenta como condição primária à solidificação de um papel mais ativo do Município e de suas relações colaborativas. De fato, mesmo existindo o temor das intervenções e conotações político-partidárias no âmbito municipal para o tratamento dos recursos recebidos, soa forte a ideia de que a colaboração municipal e o exercício do seu papel autônomo têm relação intrínseca com a garantia de condições financeiras e técnicas, sobretudo no aspecto da formação dos professores.

Essa noção parece se tornar manifesta nos dois municípios, como nos discursos seguintes, o primeiro de Jaguaruana e o segundo de Palhano, que reforçam o problema do suporte financeiro visto em trechos já mostrados:

O recurso é uma condicionalidade que garante no outro lado a qualidade, pelo menos faz com que o gestor tenha pelo menos a competência de estar assumindo essas responsabilidades. E dá certo por que tem acompanhamento e tem gerenciamento, não só na esfera municipal, mas também esfera estadual, e vai ter agora, assumido pelo governo federal. (G2MUL).

[...] Então eu acredito que para realmente a gente ter uma educação de qualidade e formações continuadas pra nosso público de docentes, nós precisamos dessa garantia na assistência financeira do MEC. (G4MUL).

Entre estado de realização e obrigação (responsabilidade) de realizar, o suporte financeiro da União e do Estado ao Município se mostra cumprindo aquilo que se programou. Os recursos financeiros, por um lado, entram como estimuladores das responsabilidades municipais, evidenciando sua realização contínua, solidificadora. Por outro, eles servem de instrumentos de coerção aos gestores para que assumam e cumpram as tarefas municipais acordadas nas ferramentas criadas para selar esses acordos, como é o caso dos termos de adesão e das leis que instituíram os fundos contábeis. O MEC usa do artifício de financiar as políticas quando de sua oferta e implementação e, posteriormente, quando firmados os contratos para sua execução pelo Ente municipal, deixam as condições de sustentação daquela política à mercê dos poucos recursos financeiros municipais já comprometidos em sua totalidade com as demandas da educação municipal. O aspecto da continuidade e da perenidade da política fica sob os riscos da fragilidade financeira municipal.

De fato, a maior parte da capacidade de continuidade de uma política no âmbito municipal é seu suporte financeiro. O Município consegue sempre dar continuidade se a proposição estiver ancorada em sustentabilidade financeira por parte também da União e do

Estado. De fato, a não efetivação da cultura de formação continuada proposta aos Municípios acerca do PROFA (BRASIL, 2001) e dos PCN's em Ação (BRASIL, 1999b), por exemplo, tem relação direta com a ausência total desse suporte. O que se viu na análise dos gestores acerca da continuidade confirma a ideia de que os municípios se ressentem da ausência de suportes financeiros e abortam a solicitada continuidade local dos programas federais e estaduais para canalizar recursos municipais às suas prioridades. Desse modo, não é somente ingenuidade na ação municipal e no seu papel exercido. De modo geral, sem o controle dos demais entes federados em seus programas implementados no âmbito municipal, o Município reverte novamente os seus objetivos para o que seja mais próximo ao que lhe é suportável financeiramente, e deixa os objetivos estaduais e nacionais ou atuando nesses casos por meio da autonomia baseada em relações de anomia, entrando com afínco no exercício de autonomias clandestinas, como descreve Barroso (2008).

Note-se, ainda, que os depoimentos de Palhano, sobretudo, o primeiro e último, traduzem o ponto de vista dos gestores, explicitando o papel mais autônomo desse Município na relação com os demais entes federados. Essas falas acentuam a natureza colaborativa que deixa o município mais seguro na sua tarefa, sem deixar desarticulada a presença coordenada e continuada dos eixos federal e estadual. Nestes termos, é uma visão mais crítica, que traz como preponderantes os papéis das instâncias federativas no acompanhamento das políticas que, desse ponto de vista, são papéis comuns.

Considerando todos os depoimentos dos gestores dos dois municípios, é comum a percepção da presença da União e do Estado de maneira contingente, e sua atuação se expressa minimizada pelos gestores, aparecendo mais por ocasião da oferta de programas e da transferência das tarefas e responsabilidades. Naquilo de que se necessita, de fato, desde os recursos ao suporte técnico contínuo, a atuação federal e estadual se reduz. A sobreposição destes entes ao Município se revela essencialmente desconcentradora nos moldes citados por Casassus (1990) e Lobo (1990).

Confirma-se, por essa razão, a tendência atual de transição de modelos de relações intergovernamentais no âmbito da política e gestão da educação e os movimentos internos dessa transição, que se manifesta nos sentimentos e visões dos gestores municipais ainda em formatação. Pelo que tudo indica, há um processo de indução para a mudança nos padrões de relações intergovernamentais em curso, que se aprofunda desde o início da década, forjados nas significativas alterações dessas relações que recriam, ainda discursivamente, o papel municipal e a função dos demais entes federados com vistas a uma relação intergovernamental mais colaborativa. Essa tendência mais colaborativa se confronta com as

práticas já solidificadas da subordinação municipal e da sobreposição federal, em virtude das assimetrias municipais e da utilização de instrumentos de modernização gerencial da gestão pública e estruturas tradicionais de poder como demonstra Kerbauy (2001).

Os determinantes desse “devir”, ou dessa indicação de federalismo colaborativo na implementação das políticas educacionais, assentam-se mais atualmente na criação e aperfeiçoamento dos instrumentos legais, como a nova LDB (1996), o FUNDEF (1997), o PNE (2001), o FUNDEB (2007), e nos esforços de clarificar e apontar procedimentos para efetivação o Art. 23 da CF de 1988 (do regime de colaboração), que medeiam essa mudança qualitativa nesse papel e nessas relações. O percurso das relações intergovernamentais e de municipalização/descentralização mais recentes e seus elementos distintivos podem, sem nenhuma dúvida, ser reconhecidos como aspectos que se combinaram a outros na ainda (in)definição desse papel atual dos entes federados na particularidade deste momento.

A (in)definição, de modo geral, faz conhecer a coexistência conflituosa de modos de conceber e de praticar esse papel, devedores das práticas históricas que se alternaram entre práticas municipalistas, “estadualistas” e centralistas (CURY, 2010, ABRUCIO, 2010) e que atualmente resistem aos influxos pouco solidificados e, por vezes, apenas indicados nos documentos governamentais sem práticas reais que deem sustentabilidade e reconhecimento. É necessário também fazer menção às tensões que marcam o período em análise, envidando nas políticas de formação de professores desenhadas no início do governo Lula (2003-2006) a presença concomitante da perspectiva de formação que atende aos apelos históricos das entidades e da sociedade civil para a valorização dos profissionais de educação e, ao mesmo tempo, a presença dos modelos marcados pelas razões do mercado e essencialmente pragmática e conteudista (FREITAS, 2002; 2003; NUNES, 2000).

Nessa perspectiva, é fundamental dizer que o papel municipal não está dado, mas está sendo alterado em curso, para não se cair na ilusória compreensão de que ele pode ser o produto de um acúmulo de situações e de práticas, podendo chegar a sua definição final num determinado momento. No máximo, os relatos dos gestores acentuam essa natureza histórica (e em movimento), e, nela, o estágio que se alcançou nessa luta. Esse estágio parece manifestar-se como acentuando o papel municipal na formulação e implementação de políticas de formação continuada de alfabetizadores restrito ainda ao papel subordinado e executor, com parcas manifestações de efetivo federalismo cooperativo e como repetidos movimentos internos de insubordinação ao comando indutivo. E essa é uma concepção de relação intergovernamental e de produção e distribuição de tarefas que se revela em conflito nos pensamentos e nas práticas dos gestores municipais.

## **6.2 Políticas de formação continuada de alfabetizadores: efetividade das iniciativas governamentais nos municípios pesquisados**

As políticas de educação, de modo geral, são concebidas e implementadas tendo como ente formulador o eixo federal, e se manifestam, em sua maior parte, em programas e projetos que emergem de demandas externas induzidas pelo Governo, como defende Albuquerque, M. G. (2005). Podem ser assim chamadas de políticas externamente induzidas, que se operacionalizam, no dizer dessa autora, numa descentralização pelo alto, na qual os colaboradores são seduzidos a uma caminhada conjunta, com a vinculação de recursos à sua adesão. Não raro, essas propostas destoam das proposições educativas percebidas no plano municipal e encontram problemas quanto à sua identificação e efetividade.

As políticas que se originam das demandas municipais e têm como base as especificidades locais, as necessidades educativas de um território, e, sobretudo, estão articuladas ao trabalho docente, são chamadas neste estudo de políticas internamente criadas. São iniciativas da gestão municipal para a inserção de ações que se afinem à proposta educativa local e deem condução aos objetivos municipais. O elemento-base dessas políticas é a assimetria municipal, que determina em cada espaço em que medida se pode implementar uma política para que tenha êxito.

No conjunto das assimetrias, entra como fator de intervenção o que Rabelo e Farias (2010) chamam de regulação local, em que se manifesta a atuação reguladora do gestor municipal e de sua equipe na execução de uma política de formação continuada e, ao lado disso, as reações dos docentes em atitudes de acolhida ou de rejeição ao que recebem como oportunidade de formação. Essa regulação do âmbito municipal define qual vai ser a especificidade do Município em relação a essas políticas.

No caso em estudo, os relatos dos gestores acentuam várias realidades e diversificadas reações que recebem a entrada das políticas formuladas pelo MEC no espaço da gestão municipal. Desse modo, a prática política e a historicidade municipal é que definem essa relação (RABELO e FARIAS, 2010). O discurso dos entrevistados utilizado nessa seção foi desenvolvido em relação a questões que abordaram temas como: a avaliação das políticas de formação continuada de alfabetizadores elaboradas no Ministério da Educação ou na Secretaria Estadual da Educação; a identificação das políticas de formação continuada de alfabetizadores realizadas no Município com as necessidades dos professores alfabetizadores; e a opinião sobre como devem se desenvolver as políticas de formação

continuada de alfabetizadores. Essas falas trazem luzes sobre as diversas formas como se revelam essas assimetrias nos municípios pesquisados.

No que se refere à avaliação das políticas de formação continuada de alfabetizadores elaboradas no Ministério da Educação ou na Secretaria Estadual da Educação, e implementada nos municípios, os gestores municipais a avaliam de vários modos. O Município de Jaguaruana é enfático em destacar a falta de preparo dos docentes para o nível dos programas recebidos do MEC. Os gestores municipais são cientes das limitações de seu quadro de docentes e do impacto dessas deficiências nos resultados das avaliações nacionais. Portanto, transparece em seus relatos a inadequação momentânea para receptionar bem os programas federais.

[...] eu via o material muito acadêmico. Porque se você vai formar professor para alfabetizar você tem que trabalhar aquele professor dentro de uma linha de alfabetização. E o PROFA ele era mais profundo, apesar do material muito bom, que eu tive a oportunidade de ler. (G1MUL).

E nós tínhamos aí no perfil do município o andamento do plano do PCR, do Plano de Cargos e Carreiras do município que requeria, já no pensamento da melhoria do aperfeiçoamento da qualificação específica dos professores que atuavam principalmente nas séries iniciais, que era o nosso maior campo de dificuldade nas avaliações. A gente percebia que apesar do professor exercer uma tarefa extremamente árdua na sala de aula, cumprir horários, burocracia, etc., o resultado desse trabalho ele não se refletia nas metas estabelecidas pela secretaria de educação, e exigida dentro do plano nacional. (G2MUL).

[...] nossos professores estavam habituados ao processo de alfabetização das antigas cartilhas, b com a, be-a-bá, b com e, be-e-bé, e assim sucessivamente. E o PROFA não, ele parte do todo pra parte, ele começa com textos e depois explorando as frases, as palavras, para depois chegar nas letras [...]. (G3MUL).

A realidade de Jaguaruana ressenete-se de uma situação de formação docente limitada e de um conhecimento pedagógico que seja eficiente para dar conta das proposições advindas dos programas de formação que chegavam formulados tendo como base outras realidades nacionais. A reflexão dos gestores municipais incorpora a visão de que há grandes distâncias entre o que supõem os especialistas que elaboram as políticas de formação docente e a condição de formação dos professores atuantes nas redes municipais. Considerando a época e os relatos, essa condição retrata a delicada realidade de formação dos professores municipais, sobretudo os alfabetizadores. No caso do PROFA, utilizado para ilustrar esta situação, os gestores relacionam inadequações expressas na dificuldade docente em acompanhar a formação por suas limitações na formação inicial e nas suas concepções acerca do processo de alfabetização. Tais deficiências, no caso cearense, já haviam sido descritas na pesquisa do

Comitê Cearense pela Erradicação do Analfabetismo Escolar (CCEAE) nos municípios (CEARÁ, 2006c).

Nesse sentido, evidencia-se muito intensa a especificidade local em relação à adequação das políticas homogeneizadas em escala nacional, desconsiderando as assimetrias municipais em suas diversas manifestações. Em Jaguaruana, o nível teórico do programa entra em conflito com a capacidade dos docentes municipais e se torna forte razão para dificuldades na adequação e na efetividade, como descrito abaixo:

Eu acredito que tenha sido o campo mais difícil, de maior empecilho de uma implantação efetivamente eficaz do PROFA. Ele era extremamente teórico. O professor (que) participava das aulas precisava ver aquele conteúdo, precisava responder as atividades provenientes daquele conteúdo e precisava ter conhecimento teórico, ter suporte teórico para compreender os eixos de estudos de cada módulo. (G2MUL).

[...] eles não gostavam de ler porque o material era um pouco profundo, era mais profundo, muito bom por sinal. Eu não condeno o material, eu condeno é o professor por ele dizer que não gosta de ler. (G1MUL).

Não parece incorreto concordar com as preocupações dos gestores, já que nos pequenos municípios, até 2002, época de implementação do PROFA, as possibilidades de formação dos professores em nível superior se revelavam ainda igualmente limitadas, com poucas experiências na oferta de formação inicial por meio do já instituído FUNDEF, que permitia o uso de recursos para esse fim. Confirmando isso, a pesquisa feita pelo Comitê Cearense pela Erradicação do Analfabetismo Escolar (CCEAE) (CEARÁ, 2006c) trouxe o quadro de que, mesmo com nível superior, os docentes formados nas instituições cearenses, por exemplo, não dominavam o conhecimento acerca dos processos de alfabetização. Essa condição vista pela pesquisa do Comitê é o que Gatti (2008) e Santos (2011) reconhecem como formação precária pré-serviço, aplicadas nesse caso aos alfabetizadores municipais.

A efetividade de programas como o PROFA e PRÓ-LETRAMENTO, bem como da REDE e outras iniciativas de cunho estadual que possam ter sua implementação nesse recorte, depara-se com a situação de formação inicial em que os docentes traziam no nível municipal, fato que preponderantemente pode ter sido condição real que determinou a necessidade da presença significativa desses programas, ao mesmo tempo em que criou obstáculos locais para eles. Presença porque privilegia uma necessidade de formação. Obstáculo porque traz instrumentos que os docentes manejam com dificuldades em virtude de lacunas da formação no período. Os relatos seguintes, sempre mais voltados para o PROFA, porque se manifesta como a mais visível formação na área, reforçam essa limitação docente nos municípios:

[...] O programa era implantado, era. Aí o que acontecia: vem um formador lá num sei de onde, vem trabalhar aqui. Veio, mas, o próprio professor se sentia desestimulado porque ele chegava ali, repassava um monte de material e não tinha [resultado]. O professor não estava preparado. Porque você sabe, que a própria Universidade não prepara o professor, ela não prepara. Você tem aquela experiência acadêmica, mas você não tem uma experiência da sala de aula, pedagógica mesmo. Apesar de ter pedagogia, ter um monte de coisas, mas o professor não sai [preparado]. (G1MUL).

E nós tínhamos no município professores que não tinham ainda [formação], e que estavam na rede municipal. Estavam professores com formação magistério, alguns nem isso. Estava participando do PROFA, porque estava na sala de aula e necessitava eficazmente participar, para que pudesse ter uma apreensão desse conceito teórico, principalmente das tendências, das metodologias, nas dinâmicas de sala de aula, do modo certo de ensinar texto, o conteúdo, contar ponto dentro de uma forma prática. (G2MUL).

São semelhantes as posições dos gestores em Palhano com a questão, como se pode perceber nos excertos:

Alguns deles vêm muito tempestuosos. A pessoa, os professores muitas vezes não tem uma preparação pra fazer uma determinada ação, e vem um programa que exige que ele faça. E fica, tipo assim, uma coisa mal feita. O trabalho não fica bem feito, não existe uma formação antes, não exige uma preparação. É visto assim: chegou o programa X, então vamos aplicar, vamos colocar em prática. E às vezes a gente escuta o depoimento dos professores: como é que vamos fazer uma coisa de que a gente não sabe? Vai aprendendo no dia a dia, e, às vezes, acaba errando tentando acertar. (G5MUL).

[...] eu encontrei lá um grande número de profissionais leigos, os famosos regentes auxiliares de ensino. [...]. Eles tinham no máximo a oitava série. Então na época a gente conseguiu um trabalho muito sério através daquele projeto LOGOS II. Tentando na época, como secretário, pelo menos deixar todo mundo como profissional de nível médio, através do projeto LOGOS II que era professor nível médio, antigo normal, curso pedagógico. (G6MUL).

Trazendo para análise as situações nos dois municípios pesquisados, e destacando a a inadequação e a efetividade dos programas governamentais no quadro das assimetrias municipais, é possível evidenciar que essa distância entre a proposta homogeneizada e a heterogeneidade das realidades municipais é o que causa estrangulamentos ao papel atribuído aos municípios pelas diretrizes dos programas. Esse debate da inadequação dos programas elaborados externamente, feita em Rabelo (2010), aponta que no âmbito local a regulação ocorrente por conta das especificidades municipais se dá porque se constituíram práticas e ações no plano municipal, em especial na sua historicidade, ensejando aspectos reguladores das investidas externas. A inadequação inclui, então, a historicidade, como item da especificidade, e a atuação dos gestores municipais. São as especificidades históricas dos municípios que entram como elementos da inadequação das políticas induzidas.

A especificidade histórica neste estudo é compreendida como o que determina atitudes distintas de incorporação e de efetivação das políticas externas no plano local. É aquilo que produz diferentes ritmos e sentidos, não divergentes entre si, mas particulares, sob a ação dos intervenientes da cultura escolar/educacional, dos traços socioculturais e políticos dos municípios. (RABELO, 2010, p. 160).

Neste caso, as condições docentes e a trajetória de formação dos professores nos municípios podem ser reconhecidas como alguns desses aspectos interventores, como especificidades históricas próprias de Jaguaruana e Palhano, que sinalizam a inadequação da política nessas particularidades municipais. Por isso, é tão importante o papel dos municípios na elaboração das políticas, porque são os sujeitos da gestão, especialmente, que conhecem suas realidades.

A falta de preparo dos docentes para lidar com os programas advindos do MEC é uma limitação maior em Jaguaruana do que em Palhano, pelo menos no nível dos depoimentos. O documento “Educação Básica – Indicadores Municipais” (CEARÁ, 2005g) mostra que a evolução do número de professores de 2000 a 2004 no Município de Jaguaruana foi frequentemente ao limite de 300 professores, o que difere em muito da realidade de Palhano que tem seu quadro docente no período limitado a 97 docentes. A condição de Jaguaruana, dessa forma, por suas diferenças territoriais e históricas, revela uma especificidade local bastante desafiante para aos esforços de oferta de formação inicial em nível superior para todos os docentes. O trecho a seguir ilustra a realidade:

De fato, no processo de todo gerenciamento da minha ação como diretor do departamento de ensino era trazer para a comunidade de Jaguaruana professores habilitados, visto que nós tínhamos um quadro, e um quadro presente no período de 300 professores, nós não tínhamos 10% de professores habilitados a nível superior. Então, esse foi o grande desafio. (G2MUL).

Esse é o ponto de vista dos gestores sobre a inadequação ou o significado das políticas de formação junto aos professores, tomada com suporte nas observações e experiências com a implementação dessas políticas e com aporte nos comportamentos dos docentes. Fala-se desta maneira, porque, de modo geral, isso incorre sempre em leituras incompletas, já que os gestores não exercitam frequentemente a escuta aos professores para tomar seus pontos de vista<sup>153</sup>.

A efetividade dos programas para visão dos gestores pesquisados, muitas vezes, não inclui apenas o nível teórico dos materiais dos programas. A compatibilidade dos programas

---

<sup>153</sup> Não fazem parte deste estudo entrevistas com professores alfabetizadores para atestar qual a interpretação desses na recepção dos programas federais, a exemplo do PROFA. Sobre isso, ver Rabelo (2010).



com a vida e multiplicidade de tarefas docentes se manifesta igualmente como condição que se expressa obstaculizando os resultados positivos. Há uma consciência de que os espaços garantidos para a formação continuada dos professores são essencialmente restritos naquilo que se refere a tempo propiciado para que possam investir na sua formação contínua, colocando as proposições dos programas se sobrepondo à carga horária já cansativa do trabalho docente nas escolas municipais como um todo. Os comentários dos gestores de Jaguaruana e de Palhano, nessa ordem, apontam essas realidades:

[...] nossos professores eles não tem tempo para estudar e para planejar. E o que acontece? Eles são tirados de dentro da sala de aula, onde os alunos perdem seu tempo pedagógico, para que o professor participe de um a formação. [...] Observo dentro das escolas é que se você se destina a fazer qualquer curso, você não tem o apoio ainda dessas três instancias, certo? Se você decidir por conta própria participar de uma formação continuada, que você precise sair de sua sala de aula uma vez por semana, você leva uma falta, e é descontado. Então quer dizer, não existe um apoio, nem municipal, nem estadual, nem federal, se isso partir do professor (G3MUL).

[A formação deve ser] de uma forma contínua, e não precisa que seja só especificamente através de cursos oferecidos pelo MEC ou pela SEDUC. Até mesmo na própria escola, a gente pode fazer essa formação continuada, momentos específicos de estudo com os professores, e de uma forma bem contextualizada, para que no final, os professores possam até mesmo naqueles estudos na escola, terem um certificado que possa contar como títulos coisa assim (G5MUL).

A efetividade, desse modo, não é apenas no plano conceitual e dos objetivos do programa de formação. Ela tem relação com os modos municipais de organização do trabalho docente em sala de aula e seu tempo pedagógico para estudos e formação. Essa situação se caracteriza mais como requisitando a atuação municipal, que deve assumir esse papel no sentido de criar as condições reais para que os professores possam acessar as oportunidades de formação. De fato, essa condição deveria estar explicitada e garantida nos planos municipais de educação e nas diretrizes de organização dos sistemas municipais de ensino, uma vez que, nos termos do inciso II e V do Artigo 67 da LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), isso já está normatizado.

Não se defende aqui a alteração administrativa e pedagógica das escolas e dos municípios para se adequarem aos propósitos das políticas. Ao contrário, postula-se a garantia institucionalizada de que os professores possam ter tempo necessário e efetivo para sua formação contínua. Tal procedimento incorre em suporte financeiro estadual e federal para que as municipalidades possam proporcionar aos professores essa condição especial. Os programas federais e estaduais é que, nesse espaço oficializado, devem ser ofertados e compatibilizados. O papel do Município parece ser indicado nessa questão como o

responsável pela aferição da adequação da política à vida e ao trabalho docente. No jogo das assimetrias municipais, as decisões acerca da organização do trabalho docente e de seu tempo necessário à formação continuada podem em muito estabelecer caminhos menos tortuosos à compatibilidade dos programas externamente induzidos.

No que se refere à identificação das políticas de formação continuada de alfabetizadores realizadas no Município, e ao atendimento às necessidades dos professores alfabetizadores, tornou-se importante ouvir a opinião dos gestores municipais, porquanto é do senso comum a ideia de haver uma distância entre o que está escrito no texto oficial dos programas e o que efetivamente é feito nos municípios, entre a compreensão das necessidades docentes reais e a formulação dos programas de modo centralizado, sem a participação dos agentes municipais e sem articulação com as carências dos professores. Essa tendência é assumida pelos gestores de ambos os municípios pesquisados. A posição dos gestores de Jaguaruana acentua essas situações da seguinte forma:

A avaliação que eu faço é que são programas lindíssimos no papel, e que, às vezes, quase sempre não são, vamos dizer assim, complementados pela União e pelo município. Não são, a verdade é essa [...] Eu chamaria de consistência no programa. É muito bonito, você pega um programa que é uma beleza. Agora vamos implementar, vamos acreditar, vamos! Ai depende de muitos fatores, depende de “enes” fatores. (G1MUL).

A política educacional pensada por pessoas que não são nem um pouco política e nem um pouco educacional, ela está sempre refém de uma intervenção. [...] Então as políticas de formação elas precisam ser pensadas por especialistas que sabem, que conhecem. Não os especialistas de escritórios como demanda praticamente toda política nacional nas mãos de gabinetes que formulam políticas miraculosas, onde se vê os resultados, mas não se vê o processo, se vê o produto, mas não se vê o investimento, se vê o resultado mas não se vê o contexto em que isso acontece. Então, falar de política é falar de um corpo integral e feito por pessoas que conhecem, que participam, que vivem, que concebem o processo, que concretizam esse processo. (G2MUL).

Na relação entre os objetivos propostos nas políticas externas e os objetivos efetivamente alcançados, entre o nível de execução pretendido pelos elaboradores e o cumprimento dos elementos visualizados na sua elaboração, é necessário considerar o poder de manobra decorrente da ação dos gestores e o nível de incorporação do programa pelos professores. Nessa relação entre a proposta pedagógica da formação ofertada e a adequação dela ao universo da ação cotidiana dos professores, especialmente, é preciso analisar o objetivo dessa oportunidade, que pode, entre outras perspectivas, estar relacionadas a uma formação sob a perspectiva do déficit ou do crescimento do professor, como discutem Rodrigues e Esteves (1993). Estes modos de formar, contraditórios entre si, podem, por essa razão, ser diferentemente recepcionadas pelos professores. É possível que tanto os gestores

quanto os docentes, recolham do conjunto da oferta somente o que lhes parece propício ao estado de atuação e ao crescimento na ação.

No caso da compreensão do gestor do Município de Palhano, os processos de discussão anteriores aos de implementação/execução, bem como a relação íntima com o Município e a escola, requerem a ideia de que os programas sejam acima de tudo formulados de modo compartilhado com os agentes de sua execução com suporte em experiências reais, aqui chamado de conhecer o processo e o contexto da execução municipal. Para melhor referendar essa visão, veja-se o relato de um gestor do município de Palhano:

Primeiro, a minha visão como tudo que tem ser, tem que partir de dentro, do seio do professor, do interior do professor que junto com interior do outro pessoal que forma a escola, que forma o interior da escola. Tem que partir dessa necessidade premente, ponto de partida. Segundo, antes de se implantar esse tipo de programa ele tem que ser muito discutido. Se eu vou montar um programa, digamos, daqui, quero um programa para o próximo ano, eu tenho que por todo ao longo desse ano não só discutir com os técnicos de gabinete, com os técnicos lá de cima. Eles têm que ser discutido com essas pessoas que estudam, [...] nada disso funciona se associado a essa pesquisa científica não tiver nosso material de laboratório. Nosso laboratório é a escola. Nosso laboratório está lá dentro, são os técnicos, são os profissionais que atuam dentro daquela escola [...] Tem que passar pelo processo de formação dessa natureza, pra que em seguida o programa chegue. (G6MUL).

É no sentido ora explicitado que, na compreensão deste estudo, a elaboração dos programas pelas esferas federais, e sua efetividade têm claras incompatibilidades na perspectiva da tênue relação com as realidades onde são implementadas e com os destinatários da oferta, porque, diferentes em sua avaliação e recepção dos projetos e programas, os municípios estabelecem aberturas, obstaculizam totalmente a iniciativa ou aderem com manobras internas. De um modo geral, o não compartilhamento com a esfera municipal, atribuindo a ela um papel atuante nos processos decisórios para a formulação dessas políticas e da sua execução, assim agregadas essas funções, situam os programas como apêndices aos objetivos municipais e escolares. A ideia de apêndice é mesmo a referente ao sentido da palavra, como adendos, como partes acessórias ao exercício da gestão municipal e escolar, por vezes, incômodas, por assim dizer, por força de dispositivos normativos como os contratos de adesão, mas que podem ser rechaçadas a depender de sua utilidade.

Também se confirma o fato de que a questão da compatibilidade e da efetividade das políticas ofertadas pela esfera estadual e federal tem relação com condicionalidade estrutural, com o perfil pedagógico e técnico do Município, além de ter com a existência de recursos financeiros e, especialmente, com os sujeitos da escola, onde efetivamente ele pode ou não ter resultado, sobretudo se atende às necessidades do trabalho docente. Esses quatro elementos,

ao seu modo, causam significativas regulações nos processos de execução de uma política: a estrutura na medida em que o município detém instrumentos administrativos, condições de resistência e funcionamento e espaços adequados para a ação; o perfil pedagógico, no sentido da articulação conceitual e prática entre a proposta externa e a postura dos agentes educativos locais; o perfil técnico em relação à capacitação dos sujeitos da gestão para as funções requeridas na política; e os recursos como elemento fundante da possibilidade da implementação e execução de qualquer ação, sobretudo no plano dos municípios; além desses requisitos, os sujeitos das escolas, da gestão e da ação docente efetiva, autênticos destinatários capazes de validar ou não os programas e projetos que lhes chegam.

Deste modo, se a formação continuada dos professores alfabetizadores é necessidade premente manifesta na realidade municipal de forma acentuada, especialmente desde o auge da municipalização do Ensino Fundamental no Brasil por volta de 2002, o atendimento dessa necessidade docente deve ter sua elaboração prevista na formulação compartilhada e assimétrica de políticas de alfabetização e de formação de alfabetizadores que tomem o rumo contrário dos casos analisados neste estudo. Essas políticas, que historicamente incluem mais homogeneização na sua formulação e concepção teórica e prática do que na ação cooperativa dos entes durante a execução, devem se estabelecer com foco na sua adequação às realidades municipais, ou seja, nas assimetrias que eles apresentam. O limite máximo da homogeneização de um programa é o traço específico municipal. Isso quer dizer que uma política homogeneizada em suas origens, na prática, se torna heterogênea no embate com as particularidades municipais, como ficou mostrado na condução do PROFA, na REDE e na adesão do PRÓ-LETRAMENTO nos Municípios de Jaguaruana e Palhano.

Considerando as análises dos dois municípios pesquisados no que se refere à avaliação dos programas induzidos pelo MEC, podem ser feitas duas inferências complementares. A primeira se refere a que, de modo geral, tanto em Jaguaruana, quanto em Palhano, o PROFA representou resposta à dimensão da carência efetiva de formação continuada para alfabetizadores nos municípios, o que posiciona como a primeira referência de atuação dos entes federados para o problema e como o programa que tem mais expressão e mais registros municipais de sua efetivação. Sua presença e oferta, conquanto as críticas ao papel subsidiário dos eixos federal e estadual em sua execução, e seu alinhamento a um modelo de formação carregado de elementos que o associam ao teor produtivista e pragmatista dos anos 1990 (MAZZEU, 2007), este programa exerceu intensivo significado na formação e no trabalho cotidiano dos professores alfabetizadores e no seu desenvolvimento profissional. No caso do Município de Jaguaruana, essa validade é expressa como segue:

[...] os professores que de fato participaram do PROFA e que concluíram o PROFA, se encontram hoje no município. E, até hoje, com estrutura melhor, com sala de aulas melhor estruturadas. Eles foram requeridos - e isso era importante pra gente - eles foram requeridos pelos próprios diretores no processo de lotação, que buscavam sempre inserir esses profissionais nas salas que tinham maior dificuldade de processo de alfabetização. Por que nós sabíamos que eles, de fato, mudariam a história daqueles espaços. (G2MUL).

Eu vou falar não nas minhas palavras, mas a palavra dos professores que foram os maiores, as peças principais do programa. Eles relatavam que o programa PROFA tinha mudado a vida deles no processo de alfabetização e que eles pensavam uma coisa e com o PROFA veio outra. Por que nós tivemos a parte da teoria e a prática, e a prática veio bem diferente. (G3MUL).

Mais voltado aos impactos nas salas de aula e nos processos de aprendizagem do que no crescimento profissional dos alfabetizadores, como são os relatos de Jaguaruana, os gestores de Palhano revelam suas ideias desta forma:

É de grande relevância, principalmente no tocante ao ensino das séries iniciais, principalmente na educação infantil, onde o programa já traz sugestões de leitura e escrita. E isso foi assim uma base muito importante para que as nossas crianças pudessem dar um passo à frente no desenvolvimento da leitura. (G4MUL).

Acho que ele foi muito bom, útil, teve uma boa repercussão. Os professores, eles diziam sempre que estava tendo efeito, porque aquelas atividades que eram orientadas dentro do programa, eles aplicavam dentro de sala de aula, e eles viam que realmente, fazendo assim, estava dando bom resultado. (G5MUL).

Reafirme-se, o fato de que o PROFA é reconhecido nos municípios como veículo de criação de oportunidades de desenvolvimento profissional e reconhecimento pessoal, de mudança de concepção e prática na alfabetização e de instrumento efetivo para o alcance de bons resultados em sala de aula. Sua presença preencheu em grande parte a latente solicitação histórica de uma política sólida de formação continuada de alfabetizadores em atenção às carências municipais. A finalização do PROFA e sua descontinuidade representam uma situação que depõe contra as necessidades municipais e o exercício compartilhado das esferas para ir ao encontro dos problemas na área. Não exatamente sua repetição, mas sua atualização e solidificação como política contínua. A proposta da União de que os municípios dessem continuidade ao programa serve de mote para a saída estratégica do eixo federal. Neste sentido, pode-se reiterar o pensamento de Rabelo e Farias (2010, p. 11):

A cultura da formação continuada a ser implantada pelo PROFA é a cultura da minimização da ação do Governo Federal na garantia e provimento de políticas públicas de educação sedimentadas e permanentes para a formação continuada dos professores. É a cultura da reforma que retira do âmbito federal a responsabilidade por essa área. A aceção de continuidade neste contexto reformista é a continuidade do plano local, como provedor de políticas com suas próprias ferramentas e recursos, sob dispositivos do regime de colaboração entre os entes e da autonomia municipal.

Esse formato mantém a esfera federal nas funções elaboradoras, propositivas e avaliadoras, a esfera estadual nas funções de negociação das políticas e a esfera local (municipal) como lugar da execução, continuação e responsabilização dos resultados, como é o modelo reformista de relações intergovernamentais implantadas em 1995 nas políticas educacionais no Brasil. Por um lado, é possível dizer que a União está exercendo o seu papel de indutora da ação, para que os municípios, após determinado tempo, adquiram a forma de executar as políticas e incorporem essas políticas nos seus planos municipais. A incorporação municipal, no entanto, parece ser questão que não se mostra suficientemente esclarecida nos processos de firmação de acordos entre os entes. Acredita-se que os municípios agem assim porque não se sentem presentes na política, integrados a ela, encarando-a sempre como algo externo, da União, e, portanto, não assumindo como coisa sua. O Município se retira do processo, ao mesmo tempo em que a União se afasta da execução. O sentido colaborativo advindo do Município fica ausente dessa relação que poderia ser mais efetiva e de bons resultados. Isso, no entanto, está ligado, na maior parte, às condições municipais de financiar suas políticas. No caso dos municípios pesquisados, que se incluem como de pequeno porte e com limitações financeiras, ficaram registrados os esforços de ambos em manter o PROFA com recursos próprios, o que se registrou até conseguirem universalizar a formação.

A segunda inferência é de que, na dimensão colaborativa e de atuação conjunta dos entes, o PRÓ-LETRAMENTO é a resposta mais efetiva, porque caracteriza, segundo os gestores de Jaguaruana, o exercício mais esclarecido e articulado na implementação de uma política de formação continuada de alfabetizadores, ou numa política homogeneizada e implementada em larga escala, por meio da colaboração entre os entes federados para esse fim, como se vê abaixo no discurso de um gestor do Município de Jaguaruana:

Isso ocorreu com o PRÓ-LETRAMENTO. [...] E a gente aderiu à demanda, o sistema de acompanhamento foi bem mais proveitoso, os encontros, as reuniões tanto com os secretários, quanto com instrutores, quanto com os gestores sempre aconteciam sistematicamente. E a gente tinha o cuidado de estar presente e atuante dentro desse contexto. (G2MUL).

Isso confirma que a natureza do PRÓ-LETRAMENTO, apontando mais para a ideia de pacto federativo e de colaboração federativa na implementação de políticas de educação, pelo menos na experiência localizada do Município em análise<sup>154</sup>, permitiu uma sensação de maior presença federal e estadual e a maior abertura e compartilhamento da condução

---

<sup>154</sup> Como citado no capítulo 05, o Município de Palhano não implementou o PRÓ-LETRAMENTO em virtude de desencontros com datas e documentos de adesão, conforme cita uma gestora em depoimento.

colaborativa do programa. A articulação do processo de execução, não largada nas mãos dos gestores municipais, mas coordenada de forma mais sistemática em todos os níveis de envolvimento na gestão (prefeitos, secretários, instrutores, etc.) validam a existência de um conjunto articulado em torno do propósito.

A validade desses programas é assegurada na medida da sua adequação ao nível de carências dos professores alfabetizadores em seu trabalho, situação que perdurava há anos no âmbito municipal. Os programas aparecem ou se ocultam como resposta à situação municipal, e sua acolhida, com diferentes processos de permanência e continuidade, se dá por essa necessidade. A REDE (Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica), como visto, se mostra como invisível, porque não chega a entrar na estrutura municipal como algo que se ofereça, “encaixando-se” às situações locais de ausência de formação. A intencionalidade da REDE, malgrado a consideração da atuação municipal, se esvai na sua “inadequação” histórica. No campo da formação continuada dos alfabetizadores, nas realidades pesquisadas, a REDE se mostra sem nenhuma proposição. O PRÓ-LETRAMENTO se mostra como dando continuidade aos espaços ausentes deixados pelo PROFA e pelo PRALER, já que, na contextura estadual, quase nada se manifesta na área da formação continuada de alfabetizadores do ensino fundamental, e se adequa mais ao seu período, mais solidificados que estão os processos de formação dos professores municipais.

As análises dos depoimentos dos gestores estão situadas mais nos aspectos administrativos do que pedagógicos dos programas deixando clara a importância das relações estabelecidas nos programas, apesar das inadequações. A visão dos gestores é levada para aquela noção muito própria do Município nas suas relações com as ofertas sempre induzidas da União e do Estado, a ideia de se tirar o máximo proveito do que vem de fora, já que, em sua realidade, o Município não se vê como capaz de ter iniciativas. De alguma forma, os trechos seguintes relativos a gestores de ambos os municípios, o primeiro de Jaguaruana e os três últimos de Palhano, conferem a noção de alta validade aos programas.

Não vou dar um 10 por que tem suas falhas, mas eu dou um nove para todos os programas que foram implantados voltados para a alfabetização e todos os professores. Foi assim uma mudança dentro do município [...] na questão de se trabalhar no processo de alfabetização de crianças. (G3MUL).

Eu avalio assim de maneira excelente. Acho que elas vieram na verdade contribuir, trazendo assim uma inovação grande no nosso ensino- aprendizagem, certo? Na melhoria da metodologia do trabalho, veio melhorar. Veio, na verdade, dar um suporte para aos nossos professores, para os nossos núcleos gestores, na questão do ensino aprendizagem e até estimulá-los na questão de estudar mais, de pesquisar mais, conhecer melhor o aluno. (G4MUL).

Todos os cursos na área da educação infantil que foram oferecidos, eu considero bastante relevância. Por que era tudo uma coisa bem específica, era todo conteúdo específico mesmo relacionado àquela clientela. Como o professor deveria agir, como o professor caminhar, de uma forma mais correta. E aqui no caso, dentro do município mesmo, [foi boa] a iniciativa de fazer a formação dos parâmetros curriculares. [...] Eu acredito que todos que foram efetivados aqui no município, tiveram uma boa aceitação e uma boa relevância. (G5MUL).

[...] Então avalio como positivo, mas ao mesmo tempo ainda tem muitas deixas que precisam ser muito melhoradas. Precisam ser mais aproximado da realidade. E precisa dar mais suporte no sentido de que, a minha preocupação, no antes, no durante e no depois da execução. (G6MUL).

Os depoimentos, plenos de elogios, de um modo, são sinais de compatibilidade com a realidade municipal, como as citadas alterações no modo de conduzir a alfabetização das crianças, na metodologia de trabalho, no estímulo junto aos professores para maior aprofundamento nos estudos, nos ajustes aos conteúdos específicos e da atuação correta dos professores. Essas adequações citadas, por um lado, ocultam a relação de dependência municipal com as ofertas dos programas externos, e se expressam como “bondades” da União e do Estado para com a carência municipal. Nesse sentido, a validade e a efetividade se mudam em cessão de produtos aos espaços subnacionais carentes e não em adequação às necessidades dos professores. Aparecem como satisfatórios a aspectos da ação docente municipal, nas não explicitam que eles se adequaram com sucesso àquilo que realmente necessitavam os municípios. São assim oportunidades em que se pode tirar proveito do que há de melhor para suprir ausências, e, nesse sentido, os municípios fazem os acordos.

Por outro lado, na dimensão do máximo proveito do que vem da esfera federal e estadual, se assinala uma situação de insubordinação municipal ao lado de sua aceitação “cooperativa” para a execução das políticas induzidas, pode trazer lucros ao desenvolvimento da educação municipal. Pode dar sentido, por exemplo, aos resultados publicados no ano de 2007 sobre a proficiência das crianças até o 2º ano do Ensino Fundamental nestes municípios (ver QUADRO 02). É importante dar ênfase a isso pelo significado que tem para o entendimento da atuação desses municípios neste campo, já que ambos trazem proficiência intermediária. O quadro revela a situação razoável de alfabetização no Ensino Fundamental nestas municipalidades e sugere inquirições sobre que políticas desenvolvidas até 2007 permitiram o alcance desses percentuais. Manifesta também um perfil mais qualificado na área dos professores alfabetizadores, entre outras inferências que podem ser supostas. Num todo, existe uma situação em que o papel exercido por esses municípios nessas políticas alterou a realidade para se mostrarem no *ranking* estadual de forma tão positiva.



No mapa da Alfabetização do Ceará e da 10ª CREDE (Anexos C e D), pode-se constatar que a situação intermediária dos Municípios de Palhano e Jaguaruana em 2007 era condição da maioria dos municípios nessa região, salvo Quixeré, que se encontrava em situação melhor. Notadamente, há uma feição positiva naquilo que se refere às políticas de alfabetização formuladas e executadas nestes municípios e, conseqüentemente, isso anuncia a possibilidade de uma feição proveitosa na formação dos alfabetizadores para esse fim. Ao ver deste estudo, os esforços regionais e municipais para a extensão do PROFA e do PRÓ-LETRAMENTO pode ser uma das explicações para o fato.

No âmbito das relações entre os entes, o papel municipal assumido foi o de fazer uso expressivo do que é ofertado, e isso ocorreu na medida da duração da oferta, deixando claro que a parceria e a colaboração municipal, sempre mais nítidas do que dos demais entes, como antes se assinalou, dura também de acordo com a colaboração dos ofertantes. É possível sentir na questão da efetividade e da adequação dos programas que os gestores fazem suas análises citando a sua validade de forma positiva, não no sentido em que ele foi adequado, mas que veio para o Município. Isso é algo de uma importância enorme, já que ele padece com essas necessidades de formação continuada e, no quadro de ausência de instrumentos internamente criados mais sólidos, as oportunidades externas servem como boas saídas.

Neste sentido, faz-se a defesa de um municipalismo que se afaste da perspectiva autárquica e se apresente como efetiva valorização do município numa relação entre as unidades da Federação que não se pautem em atitudes hierarquizadas, historicamente assentadas e atualmente reforçadas nos modos de recentralização das práticas de formulação e execução de políticas educacionais. Conclui-se pela ideia de que esse movimento municipal, que ora se põe em insubordinações internas e ora se mantém subordinado nas relações pactuantes para a execução de políticas de educação, expressa a efetiva vivência de um meso-papel, que ainda não se solidifica como autonomia relacional municipal, tampouco deixa subjugar-se aos demais entes.

### **6.3 As assimetrias municipais: homogeneidades e singularidades na execução das políticas de formação continuada de alfabetizadores**

O conjunto das análises feitas até aqui, em especial no Capítulo 05 e neste capítulo, se apresenta como a interpretação aproximada das situações diversas que compõem, ao lado das realidades determinantes, um conjunto suficientemente articulado que dá a feição mais ampla do que constitui como papel municipal nas políticas de formação continuada de

alfabetizadores e suas conexões internas; papel esse que se especializa, sobretudo, nas singularidades de cada município, e também se universaliza naquilo que é prática assemelhada entre eles. Esta seção, desse modo, procura reunir essas aproximações, ao tempo em que põem em evidência elementos que precedem os traços conclusivos do estudo. Desse modo, os elementos que se manifestam nos dois municípios como homogeneidades municipais são expostos ao lado de suas singularidades, à medida que nos aspectos tratados na seção, elas vão se manifestando.

Os municípios pesquisados, como antes visto, são componentes da Macrorregião Administrativa do Estado do Ceará, chamada de Litoral Leste/Jaguaribe (ver anexo B) e estão situados, naquilo que se refere à distribuição das municipalidades cearenses em regiões de administração da educação, coordenados pela 10ª Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação, ligada à Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará (ver anexo A). Neste sentido, vinculam-se, no campo da articulação com o planejamento do Governo Estadual numa mesma região e separam-se no trato das questões educacionais por pertencerem a municípios distintos. Tomando a compreensão de que as coordenadorias regionais se caracterizam como mediadoras da política educacional estadual e de sua consequente articulação e colaboração com os municípios de cada região de forma similar, pode-se concluir pela ideia de que a distribuição administrativa não é expressa como obstáculo ao entendimento das peculiaridades locais.

Considerando em primeiro plano os instrumentos de planejamento educacional, os municípios comportam-se como apenas transferindo as indicações do PNE (Plano Nacional de Educação), mas sem claros indicativos operacionais para isso, ou tomada de consciência efetiva de seu papel na área da formação continuada de alfabetizadores. É necessário afirmar que, na ação de colaboração do Estado na elaboração dos planos municipais (CEARÁ, 2004a), revelam-se marcas de pouca ou nenhuma firmação de compromissos municipais com esse documento de planejamento, salvo a própria elaboração. A intervenção estadual no processo é que se manifesta, muito mais do que o esforço municipal em ter seu instrumento de planejamento. Esse processo de elaboração, descrito de modo enfático nos discursos municipais não ultrapassam a fase elaboradora, e, às vezes, nem o produto final é reconhecido pelos gestores. Assim, a descrição organizada do papel atribuído ao Município por meio do seu Plano Municipal da Educação fica refém do seu uso prático inexistente.

Na ausência da Meta 22 do PNE suficientemente incorporada aos planos municipais, no sentido de ter claros projetos e programas para sua operacionalização, a área das políticas de alfabetização no Ensino Fundamental e das políticas de formação continuada de

alfabetizadores, no âmbito Municipal, aparece esmaecida, sem tomada de decisão no sentido de dar suportes para os professores alfabetizadores no exercício de suas tarefas.

Diversos fatores podem ser elencados nesse caso: talvez o desconhecimento de como operacionalizar o que está em lei; a falta de decisão política e ausência de cultura de se responsabilizar pelas políticas municipais, uma vez que sempre contou com a União para financiar essas políticas; e, especialmente, a mingua de recursos para investir nessa ação, pelo comprometimento de suas receitas em maior parte advinda de transferências<sup>155</sup>; entre outros fatores. A negligência, desse modo, não é pela inexistência de demanda por formação, mas inclui, sobretudo, as condições econômicas e políticas dos municípios. Tratando-se da demanda, alguns depoimentos podem ser compreendidos como sinalizando a necessidade de formulação interna de oportunidades de aperfeiçoamento dos conhecimentos e das habilidades dos professores alfabetizadores em avaliar as condições dos alunos na leitura e na escrita e conduzir os processos de alfabetização. Esse traço é marcante no Município de Jaguaruana como se pode ver nos relatos:

[...] a título de ilustração, eu tinha uma professora quando eu fui diretor [...] diziam que ela era uma professora muito boa. Só que no primeiro mês do ano ela já fazia uma avaliação na sala e dizia: você não vai passar, você não passa, você não passa. Quer dizer: qual é a metodologia dessa pessoa? [...] Quer dizer: uma pessoa dessa era preparada? Pra ensinar a ler e a escrever? [...] Ela era professora do 3º ano. Como o menino chegou na escola e não sabia ler ainda ela achou que o menino não ia passar nunca. (G1MUL).

Nós tínhamos no município alguns professores alfabetizadores por excelência, mas eram poucos, e esse universo se propagava especificamente dentro da necessidade de implantar um programa ou uma formação que viabilizasse a extensão desses professores ao campo maior desse município, a todos os professores que atuavam nas salas de alfabetização. (G2MUL).

No Município de Palhano, as mesmas necessidades se revelam, pela natureza da continuidade do PROFA em seu espaço, pela proposta de que todos os professores, gestores e coordenadores pudessem ter conhecimentos relativos aos processos de alfabetização. Essa universalização da formação continuada, acentuada na realidade de Palhano, deixa transparecer as carências que os docentes do primeiro segmento e da rede municipal de ensino

---

<sup>155</sup> Dados do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) aferidos no Documento Perfil Básico Municipal (CEARÁ, 2007b; 2007c), atestam que, considerando o ano de 2005, por exemplo, em Palhano, 96, 31% de sua receita total eram de receitas correntes, e destas 87,91% eram oriundas de transferências. Desse montante, 93,09% eram aplicadas em despesas correntes, sendo 43,14% com pessoal e encargos sociais. No caso de Jaguaruana, considerando dados de 2004, a situação é semelhante, onde 95,09% da receita total era de receitas correntes, sendo 85,06% advindos de transferências correntes. Desse total, 88,07% eram aplicados em despesas correntes, na qual 50,65% foi aplicado com pessoal e encargos sociais. Esse perfil atesta a limitação financeira dos municípios às transferências da União e do Estado e suas dificuldades de investir em demais setores que se mostrem necessários.

tinham em fixar uma proposta clara para a criação de competências alfabetizadoras. Os trechos reproduzidos das falas exprimem essa situação.

[a coordenadora] achou importante que continuasse pra que atendessem a todos. Por que se não ia ficar uma coisa sem conclusão, uns iam ter conhecimento e outros não. Na verdade não ia, como de fato, todo mundo não ia falar a mesma linguagem dentro da educação, principalmente na educação infantil. [...] a gente deu continuidade, a gente abriu vagas também contemplamos os núcleos gestores das escolas, diretores, coordenadores. Inclusive os técnicos também da secretaria de educação. (G4MUL).

[...] a gente deu continuidade para atender os demais professores das séries iniciais, que ainda não tinham sido contemplados. Por que o intuito era que o curso fosse oferecido para todos os professores do infantil ao quarto ano, quarta série na época. (G5MUL).

O atendimento que se exige para todos os professores traz o sentido de que há um apelo dos docentes por instrumentos fortalecedores de sua prática alfabetizadora. São sinais que deveriam abrir espaços de pauta nas proposições governamentais. Estes sinais, no entanto, sorrateiros que são em sua manifestação, pouco são compreendidos como sugerindo providências municipais, estaduais e federais nesse sentido, como apontando carências de políticas para essa situação. Notadamente, não se aplica nesse estado de coisas a medida da preparação dos docentes para exercer o papel de alfabetizadores com a devida competência, tampouco a análise se processa nos casos particulares dos comportamentos docentes em si, mas na manifestação de um problema relacionado à formação inicial e continuada dos alfabetizadores e à necessidade da gestão municipal, em colaboração ou não com a União e o Estado, procurar caminhos no sentido de elaborar e implementar a formação continuada voltada para esse campo em conflito.

É possível asserir a essa altura a ideia de que a saudosa lembrança do PROFA e a agradável aceitação do PRÓ-LETRAMENTO se insiram como o alívio municipal, eximindo-se, com efeito, de suas responsabilidades em ter instrumentos que possam oferecer aos alfabetizadores algumas oportunidades de melhoria em seu trabalho e, conseqüentemente, apontar melhorias nos resultados de alfabetização no âmbito municipal. Dai a estranha correria municipal em aproveitar o que os programas federais estariam oferecendo como formação continuada de alfabetizadores, ainda que provisórios.

Neste espaço, que é o lugar onde se dão os modos de relações intergovernamentais no campo das políticas educacionais, os processos de adesão se expressam com feições diversas, mas se efetivam também como atitude que se repetem em ambos os municípios, como prática homogeneizada. Por essa razão, pode se falar das práticas de adesão em variados aspectos que se deixam evidenciar nas práticas relacionais entre os entes federados,

considerando o ponto de vista do Município. Nos trechos seguintes, de relatos dos gestores de Jaguaruana, pode ser visualizar um deles:

O município agiu de forma bem coerente. Porque sempre aderiu. Eu sei que a gente sempre aderiu. O prefeito não participava muito de reunião, das reuniões de adesão, mas autorizava a gente e eu sempre ia e a gente sempre aderiu a esses programas. [...] Mas [o município] sempre aderiu, sempre a gente estava ali acompanhando pra não ficar de fora. Você sabe que ninguém pode ficar de fora em programas do governo. E também por ele ser federal. (G1MUL).

E nós, como gestores do município, nós tínhamos a certeza que nós não poderíamos de jeito nenhum dispensar nenhum tipo de formação ou de qualificação, de aperfeiçoamento, nada que fosse e que viesse da esfera federal e tão pouco da estadual. Por que foram nos momentos de parcerias vinculadas ao curso de formação que o município teve melhor participação e um melhor aproveitamento dos benefícios desses cursos. (G2MUL).

No caso do Município de Palhano, há poucas falas que se referem aos modos de adesão, mas o comentário que vem é ilustrativo da semelhança dessa “obrigatoriedade” de aderir, mesmo com poucas condições de execução:

Ele veio [o programa federal] pra que os municípios aderissem no período de 2002. Só que conforme as condições que eram postas pelo MEC, de que o município teria que arcar com as despesas, no caso de material, nessa parte, dar suporte nessa parte pedagógica pra que acontecessem esses cursos, então o município só pode realmente se planejar pra que acontece essa capacitação no período de 2003. (G4MUL).

Nestes itens, a adesão é expressa com um esforço de amenização dos conflitos relacionais, para não se mostrar arredio às propostas, antes mesmo de conhecê-las concretamente, denotando estratégia para dar corpo ao comando normativo da colaboração entre os entes federados desenhado nos princípios dos programas federais, sobretudo. A colaboração aqui se metamorfoseia em adesão e sugere as contrapartidas municipais, que, de acordo com a existência dos recursos humanos e técnicos, é que são disponibilizadas, dentro do tempo de ação que o Município puder fazer. Assumindo essa forma, as relações intergovernamentais se dão mascarando o viés desconcentrador da política. Por essa razão, pode-se questionar se o uso recorrente de menções ao pacto federativo e ao regime de colaboração nos programas e políticas, desde meados de 1990, não é mais um instrumento para sublimar as práticas de recentralização do poder e de formulação centralizada das políticas.

Nesse estado, a atitude municipal pode até soar colaborativa, mas muito pouco se aproxima da noção de pacto colaborativo entre os entes federados. Para usar expressões de Araújo (2010b), a colaboração aqui se mostra muito mais como “forma de colaboração” do

que como “regime de colaboração. E se “o federalismo tem como pressuposto uma organização territorial e política que vise a garantir, pela via democrática, a repartição de responsabilidades governamentais” (ARAÚJO, 2010b, p. 232), ocorre, como realizado na reforma do Estado, onde o léxico democrático foi utilizado para fins gerencialistas (MELLO, 1996; LIMA, 2004; NOGUEIRA, 2005), a mesma utilização intencional do léxico federalista (utilização ressignificada de noções como pacto, coordenação e colaboração federativa) para fins de desconcentração das políticas, amaciando a possibilidades de recusa.

Confirma-se o entendimento da adesão aos programas federais e estaduais como limite do papel municipal nas políticas de formação de alfabetizadores. Isso quer dizer que, em boa parte das relações estabelecidas, senão em sua totalidade, a compreensão municipal de seu papel é reduzida somente a aderir aos programas. Toda a dimensão mais ampla de sua tarefa na percepção de suas demandas, na tomada de posição governamental frente aos problemas locais manifestados, na discussão e elaboração de suas políticas educacionais como soluções para tais condições, não se evidencia. Nesse caso, o papel municipal nas políticas não se altera muito, salvo nos espaços de autonomia constitucionalmente garantidas nos quais sucedem as possibilidades de aderir ou não aos programas federais.

No âmbito da autonomia municipal, se expressa no Município de Jaguaruana uma singularidade na adesão aqui chamada de “balanceada”. Os trechos do Município em questão descrevem os modos como isso acontece no dizer dos gestores:

Eu lembro que a gente tinha um programa por aqui que a gente até que aderiu. Mas foi assim, uma adesão meio balanceada. E que também não se prolongou. Não foi muito adiante. Esse aí tinha uma formação. Mas eu não achava muito adequado não. Tanto é que, logo, logo, isso se extinguiu. (G1MUL).

[...] como secretário de educação, ele era bem determinante: “nós só vamos aderir o programa dentro do nosso perfil, não adianta trazer formação “estrangeira” pra dar apenas uma satisfação ou cumprir com um procedimento burocrático, não adianta. A gente vai participar de todas as formações, nós vamos aderir a todos os programas que estejam dentro do nosso perfil, dentro do nosso contexto, dentro da nossa capacidade de despesa”. (G2MUL).

Nós sempre tivemos muito prazer em receber os programas. Foi aderido o que a gente via que tinha um valor significativo para o município. Aquele que a gente via que na história era só mais um, ficava de lado. Como nós não éramos obrigado aderir todos, nós aderimos o que tinha mais valor significativo para o município, principalmente na questão quando envolvia recursos. Se tinha parceria de uma parcela de recurso do MEC e outra do município, esse nós tínhamos mais facilidade de aderir. Quando o recurso demandava todo do município, a gente tinha uma dificuldade maior. (G3MUL).

Nos relatos expostos, é possível notar as reações que os gestores municipais efetivam nos casos de adesão de programas. Pode-se chamar de adesão com filtragens internas, semelhante ao modelo anterior, onde se cumpre o papel “cooperativo” de adesão em nome do federalismo de equilíbrio (cooperativo), mas a adesão se corrói com as especificidades da gestão local, que ao seu modo regula os movimentos de recepção e de execução dos programas aderidos. No caso de Jaguaruana, o papel exercido é movido pela via da autonomia, colocando elementos de seleção para decidir-se em manter ou não um programa que se mostra ineficiente ou não. O gestor municipal mede as vantagens e as consequências da adesão. E é neste sentido que a autonomia municipal revelada nessa prática situa em xeque os processos de adesão, cruzando elementos em embate que estão expressos no valor do programa, na sua continuidade e efetividade, na disponibilidade de recursos, na adequação à especificidade local.

A adesão e adequação às especificidades locais e às intervenções dos sujeitos da gestão, por vezes, são reguladas por elementos que nascem da própria dinâmica de relacionamento entre a esfera que oferta o programa e a que executa. É nessa relação que se traça o destino de êxito ou de fracasso do Programa. Pelo exposto nos discursos dos gestores, tais adequações e efetividade passam por embates com alguns elementos da execução. Alguns desses elementos estão sempre relacionados a posições de descrédito e de cansaço com a descontinuidade dos programas e da interrupção da presença federal e estadual na execução. De forma comum, os municípios pesquisados se manifestam sobre o assunto. Os gestores do Município de Jaguaruana tratam o tema da seguinte forma:

[...] esses programas eles são muito ativos no início. Depois eles se excluem um pouco. Então desestimula o município. É o nosso caso aqui. A gente, às vezes se desestimulava e não dava muita continuidade não. [...] Porque a gente sabe que os nossos professores, hoje, eles precisam mais do que nunca realmente ter continuidade de um programa que dê subsídio para um trabalho eficaz. Porém eu, como falei no início, eu não considerava continuado porque [...] vinha hoje um instrutor, um coordenador, fazia um trabalho e ia embora. E não dava uma continuação. (G1MUL).

Porque o governo tem essa falha. Ele implanta um programa, ele manda o termo de adesão para o município, o município adere, faz o primeiro encontro de noções básicas de gerenciamento e espera a conclusão do programa. Não há um acompanhamento sistemático e avaliativo permanente dentro do desenvolvimento do curso, para que as pessoas tenham compromisso. Tanto os gestores como os instrutores, tenham compromisso de estar alimentando essas informações e estar dando de conta, de fato, das suas responsabilidades. (G2MUL).

A compreensão desse assunto no caso do Município de Palhano, é igualmente acentuada, dando relevância aos mesmos elementos da continuidade e da assistência financeira vistos no Município de Jaguaruana. Os trechos relatam:

Por que eu acho que nós enquanto educadores, nos sentimos um pouco traumatizados com essa questão. [Vem] tudo pela metade. Vêm as coisas e, quando você está gostando, é retirado. E fica aquela formação quebrada. (G4MUL).

[...] eu lembro bem que a gente temia [esses programas]. Já estava ficando meio “escaldado”. Já ia com o sexto, sétimo ano de mandato, com esses projetos que tinham vida muito curta e que depois passava isso [para o município], e o município tinha que absorver mais essa responsabilidade. [...] Eu lembro que, a secretária, na época, [...] conseguia firmar os convênios, conseguia tocar inicialmente, mas muitas vezes morria pelo caminho, muitas vezes não chegava ao seu término, com a mesma qualidade e quantidade que se iniciava. (G6MUL).

De fato, a estratégia de deixar o programa nas mãos da gestão municipal e não solidificar a presença cooperativa e de suporte nos municípios por parte da União e dos Estados na execução, revigoram as natureza das transferências das políticas ao eixo subnacional por meio de moldes desconcentradores (PÉREZ, 1994; ARRETCHE, 1996; SOUZA, 2008a) em que a colaboração é da base para o nível superior, e quase nunca uma relação colaborativa conjunta. A reação municipal em não colaborar, nessa ação de mão única, e não implementar os programas formulados no âmbito federal e estadual, nesse sentido, é entendida como isolamento municipal, onde se sobrepõe a autonomia municipal ao pacto federativo.

A situação de abandono do Município na execução dos programas federais gera o desestímulo, porque, de acordo com relatos dos gestores, o que vem para os municípios são comandos de execução, linhas de como operacionalizar, deixando a desejar no aspecto da atuação colaborativa dos outros níveis como itens necessários para a valorização e a credibilidade dos programas de formação encaminhados aos municípios, especialmente o suporte financeiro. Os trechos seguintes, o primeiro de Jaguaruana e o outro de Palhano, expressam ideias homogêneas nos dois municípios, e reforçam a compreensão da ausência de acompanhamento e de relações federativas cooperativas durante a execução dos programas:

Quando o programa é iniciado, tem todas as vantagens no papel, e de repente você não tem mais esse acompanhamento. A gente se viu ligando, perguntando, se orientando. Como devemos fazer? O que eu faço? Então, o que posso dizer pra você? Se veio [alguém], veio uma vez uma pessoa aqui, deu certas coordenadas, e pronto. (G1MUL).



Acho que o programa ele tem que prever isso. E tem que prever isso em forma de um pacto. Ele tem que ser pactuado, tem que pactuar com o município. Essa é minha “responso”, essa é tua “responso”. Unindo as responsabilidades juntas. Juntos a gente cumprindo, assumindo essa responsabilidade. Quando eu não tiver perto aqui, tu assumo a minha responsabilidade. Se tu estiveres também ausente e não está podendo, eu também assumo aqui. Porque definir os papéis é importante, mas definir papéis e colocar um muro entre os papéis [não pode]. [O meu papel] terminou aqui e eu retiro meu time de campo, você fica com o teu por aí... E aí? Como é que fica? Eu vejo esse problema. (G6MUL).

O sentimento nos dois municípios é de que são espaços de execução e experimentação; e execução sem suportes claros e sem a requerida cooperação acordadas nos manuais e nos termos de adesão para a implementação e para a execução. Acompanhamento federal e estadual durante a execução, continuidade dos programas por um tempo necessário para sua solidificação e suporte financeiro na execução constituem itens que emergem como elementos sugestivos com base nos relatos dos gestores municipais, em relação ao que se pede como qualidade do programa e como ação efetivamente colaborativa na execução das políticas. Nesse conjunto, aparece a ideia de que a responsabilidade municipal é o que perdura nos acordos dos processos de adesão e de implementação. A colaboração soa muito mais como papel municipal exclusivo. A ausência dos demais entes situa-se como a característica mais visível da negação do regime de colaboração e de suas necessárias práticas pactuantes permanentes.

O sentido do pacto entre os entes e suas posições nas políticas educacionais, por essa razão, precisam ser aprofundados com atenção, dadas as recorrentes referências da sobreposição de um pactuante sobre o outro, sobretudo da esfera federal sobre as subnacionais, e da evidente sujeição do âmbito municipal à União e ao Estado nos processos de elaboração e de implementação de políticas. Nesta relação, há uma negação do conflito que permanece nessa relação (MORRESI, 2006), e ele se esconde na força discursiva do pacto federativo e do regime de colaboração que se encontra acentuada nas diretrizes e aparatos legais dos programas de formação continuada desde os anos 2000.

Essa presença sobreposta e minimizada das ações de cooperação por parte da União e do Estado nos programas é expressa na ação de enviar programas continuamente, num acúmulo de ações e de oferta que causa inquietações e reações por parte dos gestores municipais, em especial pela limitação do suporte interno técnico e financeiro municipal para a implementação dos programas, pela não vinculação dos objetivos da política educacional municipal nesses produtos e pela falta de consistência da oferta. Nesse aspecto, reforça-se a singularidade de reserva e cuidado que se manifesta sempre no Município de Jaguaruana em relação aos programas federais, como pode ser visto nos relatos:

[...] Todo ano ele entrava com um programa diferente. Eram os prós... [...] Era tanto pró, que eu anotava na minha agenda tudinho: PROFORMAÇÃO, eu botava na frente pra eu não esquecer, senão a gente esquecia. [...] Na verdade, não tinha uma consistência esses programas. [...] Isso é opinião minha, como educador. Não tinha muita consistência. E nem também obtivemos muitos resultados. (G1MUL).

[...] O quadro funcional da secretaria de educação ficava limitado diante da dimensão de programas que sistematicamente eram atendidos pela Secretaria de Educação, apesar de serem programas institucionais. Mas o fato de não ter um quadro de profissionais disponível para cada programa que vem [complicava]. [...] Ter um [para cada programa], e não um gestor pra um, dois, três, quatro, cinco, seis, sete, oito, dez programas. Que é o que acontece de fato. (G2MUL).

Por que você sabe que o dinheiro vem todo dividido. E pra você sobrar um pouquinho pra estar contratando profissional para participar dessas formações com os professores, você tem que ter uma organização muito grande financeira. E, às vezes, surgem imprevistos. É uma sala de aula que cai, é uma escola que está com todo seu encanamento comprometido. Então, você acaba tendo que optar. Ou faz uma reforma, ou adere ao programa que você vai demandar o recurso direcionado pra ele. (G3MUL).

Nestes termos, se visualizam os forçosos processos de descentralização das políticas estaduais e federais no sentido de dar operacionalização aos programas, num ritmo acelerado e sem necessária medição da capacidade municipal de compor com os demais entes esse processo, tanto no aspecto da necessidade municipal (os objetivos municipais) quanto na sua organização administrativa, e sem garantir aquilo que para os gestores municipais se privilegia como instrumento fundamental da descentralização, a chamada “consistência”, no sentido mesmo de estado de uma coisa que promete durar ou não ter interrupções, que tem perseverança, solidez. Os gestores municipais de Jaguaruana, desse modo, também filtram as ofertas externas e conduzem sua validade e efetividade por esse critério. A adequação ao Município e aos docentes é questão decisiva nas posições municipais para a adesão à formação continuada por meio de programas federais e estaduais. Veja-se que, nesse aspecto, a atitude dos gestores de Palhano não é muito manifesta, ensejando que o município não tinha a mesma reserva e igual desconfiança.

Essa análise da qualidade e da adaptação às especificidades municipais, no entanto, é sempre um papel assumido pelos gestores e pouco compartilhado com os professores, ocultando os riscos que isso traz ao processo de adesão sem necessária observação de sua validade para o público e de sua compatibilidade na execução. O protagonismo da equipe da gestão municipal na seleção e adesão dos programas ofertados pode ser visto nas falas dos gestores, incidindo em pouca intervenção docente ou em quase nenhuma. É o olhar dos gestores que determina a aceitação, a adesão e a implementação da política, como já se ressaltou. Esse poder interventor condiciona-se como um papel exercido de forma homogênea nos municípios pesquisados, no lastro da autonomia municipal.

Para traçar, finalmente, ideias fundamentais integrantes dessa análise, pode-se trazer algumas noções: em primeiro lugar, pelos depoimentos, é possível perceber que as iniciativas de uma política de colaboração entre os entes federados carecem de solidez e esta passa pelo desenvolvimento de ações mais consistentes e duradouras que deem suporte para que os municípios se apropriem dos programas induzidos. Dessa forma, o esforço de solidez e perseverança da União e do Estado para as políticas que requerem a participação municipal, sugerem a credibilidade dos programas pela via da durabilidade da proposta, da continuidade das ações e da prática colaborativa na formulação, muito mais intensamente na implementação e execução. Solidez e continuidade somente se efetivam caso seja considerada a compatibilidade do programa ofertado com a natureza específica da gestão municipal, havendo diferenciações na prática de execução de um município para o outro.

Em segundo lugar, no caso em estudo, pode-se inferir que ainda que se apresentem com posições algumas vezes semelhantes em relação aos programas ofertados, às relações estabelecidas com a União e com o Estado e às formas de colaboração ou de rejeição do seu papel, os municípios pesquisados trazem posturas que os diferenciam. De fato, os relatos demonstram que essas especificidades não são somente geográficas, mas essencialmente históricas, políticas e administrativas em cada município. São os sujeitos locais, os gestores e técnicos, os professores como público-alvo, que atuam na configuração da execução das políticas externamente geradas. São as escolhas desses sujeitos localizados ante a historicidade da política educacional municipal que conduzem a gestão de determinada política naquele determinado município. Parte dessas diferenças pode ser demonstrada com base nos relatos em aspectos visíveis. É neste sentido que se fala de outras duas ideias que acompanham os traços conclusivos dessa seção.

De um lado, pode-se dizer que o Município de Jaguaruna se expressa mais arredio aos influxos federais e estaduais na incorporação e na implementação das políticas de formação, estabelecendo limites na sua operacionalização quanto às condições financeiras e técnicas. A preocupação com os recursos é um aspecto mais visível em Jaguaruana, é a restrição que mais se evidencia na implementação de políticas externas. Apesar de sua superioridade no que se refere aos aspectos demográficos em relação a Palhano, pode-se aferir, dessa restrição específica, a existência de limites locais que podem estar articulados internamente, e que expõem a falta de investimentos em áreas fundamentais<sup>156</sup>. Do ponto de

---

<sup>156</sup>. Tomando por base os comparativos do IPECE (Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará), os índices sociais de Jaguaruana, por exemplo, revelam uma natureza de deficiências, sobretudo no âmbito da educação e saúde (CEARÁ, 2010a). Observando os indicadores educacionais do Ensino Fundamental no ano de

vista da observação e análise dos relatos de pesquisa, fica explícito no pensamento dos gestores o fato de que o cuidado tem mais relação com a vontade de reverter as condições do que de restringir as oportunidades municipais.

As restrições revela também o aspecto da seleção criteriosa do que pode ser aderido ou não, tomando como instrumento seletivo a validade da proposta para o que aparece como necessidade municipal. Na maior parte das características, há um sentimento de maior atenção e restrição ao que é municipal, deixando os aspectos relacionados à relação intergovernamental como secundários. As relações dessa situação com problemas de articulação política não se evidenciam com base dos relatos e nos dados aferidos no campo. As coalizões políticas do período no Município não sinalizam mudança dos grupos políticos na eleição municipal, ou que esses governos e suas coalizões se caracterizem oposicionistas do grupo que está no poder no plano estadual. No caso, as coalizações do PSD/PPS/PTB na gestão de 2001 a 2004, e, na sequência, a gestão de 2005 a 2008, da coalização do PTB/PMDB/PFL/PSDB, essa situação não se configura, deixando as condições para que os prefeitos reeleitos deem continuidade aos seus projetos. Tal condição, no entanto, não garante que as articulações e proximidades com o Governo Estadual tenham a intensidade sentida no caso do Município de Palhano.

De outro lado, município de Palhano transparece ao sentir dessa pesquisa como mais aproximado das necessárias articulações com a União e o Estado. Nos aspectos da incorporação das ofertas federais e estadual, mostra-se com menores reações, revelando, na maioria dos casos, maior facilidade em aceitar o que é determinado e de pôr em execução os programas advindos, excetuando o caso do PRÓ-LETRAMENTO, analisado antes, no qual a adesão não foi operacionalizada por motivos técnicos. Tudo leva a crer que há maior proximidade com a gestão da Secretaria Estadual em muitos aspectos, viabilizando facilidades em dar encaminhamento a uma relação intergovernamental mais colaborativa, colocando a atuação municipal mais aberta para as ingerências estaduais e federais. Nesse caso, fica explicitado o fato de que a atuação do gestor municipal é igualmente mais aberta a essa ingerência, sobretudo pelo alinhamento político-partidário e pela demonstração de maior autonomia na gestão da pasta municipal da educação. De fato, no campo das articulações

---

2008, por exemplo, atesta-se a posição inferior de Jaguaruana em relação a Palhano, quanto às taxas de escolarização líquida, que eram, respectivamente, 89,7% e 91,6%, e a distorção idade-série 13,4% e 5,9%. Há, é claro, alguns elementos em que Jaguaruana supera Palhano, mas, em sua maioria, há sinais de que este último se apresenta econômico e socialmente com mas avanços desde o início dos anos 2000, principalmente tendo em conta o fato de que Palhano se apresentava com dados piores em 2005, conforme Perfil Básico Municipal de 2004 (CEARÁ, 2007c).

políticas e das relações com o Governo Estadual, as coalizões que deram poder às gestões municipais de Palhano, de 2001 a 2008, incluem a gestão do PSDB no período de 2001 a 2004, e de uma coalização do PSDB/ PFL/PRP nos anos de 2005 a 2008, que sugerem ainda maior proximidade pela suposta integração partidária entre o Governo Municipal e o Governo Estadual, considerando os governos de Tasso Jereissati (1995-2002) e de Lúcio Alcântara (2003-2006) ambos do PSDB, partido que à época compunha os governos nas instâncias federativas. Desse modo, é possível concluir pela maior acessibilidade e identificação política e de projetos educacionais entre o município e as demais esferas.

A competência para alfabetizar como demandada dos professores alfabetizadores é também situação presente nos dois municípios. Os relatos já discutidos e analisados evidenciam essa condição municipal. Trata-se da dimensão local do apelo por políticas de alfabetização e de formação continuada de alfabetizadores tão bem observadas no âmbito federal e estadual. Neste âmbito, o que o Município fez? A consciência municipal da carência de alfabetizadores por formação específica não mobilizou agendas, nem iniciativas municipais ou articuladas para a situação ser amenizada, ou seja, os municípios não tomaram nenhuma iniciativa para terem seus programas de alfabetização. Nos seus limites, pequenas ações de acompanhamento nas escolas é que foram suprindo minimamente essa ausência. Para este estudo, essa atitude municipal precisa ser mais debatida. Defende-se a ideia de que, mediante a expressão do analfabetismo escolar e as dificuldades docentes em conduzir os processos de alfabetização, a iniciativa de uma ação mais convincente e qualificada não pode recair sobre a esfera municipal somente.

Os ajustes municipais, para se adequar às políticas que lhe chegam, por sua vez, têm posicionamentos díspares. A gestão municipal, por sua autonomia e por suas especificidades, ora se ajustam ao programa, ora ajustam o programa. Nesse movimento, a efetividade e a feição que as políticas assumem no quadro municipal ficam à mercê do poder regulador municipal. Isso também se diferencia de município para município. No caso de Jaguaruana e Palhano como espaços da pesquisa, esse ajustamento da política ou da gestão municipal, e vice-versa, varia de acordo com a proposição e com a estrutura do programa. Em tese, em programas como o PRÓ-LETRAMENTO, que atribui maior presença federal e municipal nos processos de adesão, acompanhamento e continuidade do Programa, gerando articulações mais colaborativas, o equilíbrio entre essas adequações se mostra mais presente. O papel de adequar ou adequar-se à política, assim, é algo que se expressa no campo da autonomia relacional.

No campo específico do estudo dessa investigação, que são os municípios cearenses pesquisados, de modo geral, pode-se falar em ausência de iniciativas internas, de tomada de posição, aqui chamadas de “silêncio” em relação às políticas de formação continuada de alfabetizadores nos municípios e no Estado do Ceará no período de 2003 a 2006, com base nas aferições da recolha na análise bibliográfica, documental e dos dados no campo. Os municípios se manifestam reconhecendo que se limitam nesse campo a fazer o que vem do eixo federal, sem maiores acréscimos. Há também um “silêncio” nas políticas federais, em especial a partir de 2003, porque, mesmo atestando a criação do PRALER em 2003 e da REDE em 2004, essas duas políticas/programas iniciais não ressoam no âmbito municipal, e, sobretudo, no caso da atuação da Secretaria da Educação estadual, como gerente das ações educacionais de 2003 a 2006 no Ceará. Isso pode significar a pouca adesão ao comando da nova política, especialmente considerando os rompimentos político-partidários entre Governo Estadual Cearense e o Governo Federal, agora em alinhamento político oposto (PSDB-PT). Esse “silêncio”, como tomada de posição, pode esconder as carências, negar posturas, expressar descaso. Pode também revelar um espaço de superação das situações contextuais e cotidianas. Desse modo, pode ser visto como uma contradição perante as manifestações acerca das condições precárias de alfabetização das crianças.

A ausência de tomada de posição no nível federal, mas acima de tudo nos planos estadual e municipal, atesta, na perspectiva do federalismo educacional, a pouca capacidade dos entes federados em estabelecer reflexões conjuntas na busca de um pacto nacional em prol das políticas de alfabetização e de formação de alfabetizadores. Em todas as instâncias federativas, o quadro é de expectativa para a manifestação mais concreta de tomadas de posições. Talvez, nessa situação hierarquizada, o Município aguarde a colaboração estadual, e este, por sua vez, se comporte buscando a iniciativa da União com proposta efetiva e de sustentabilidade como já vinha sendo sua atuação.

Finalmente, pode-se dizer que o papel do município nas políticas de formação continuada de alfabetizadores já se revela como articulado a outras dimensões. As situadas contradições do processo que contribuiu para isso e sua relação íntima com as dimensões contextuais onde se insere, apontam que a municipalização e a descentralização das políticas desde os anos 1990 são os elementos mais intensificadores de um papel recente, onde se altera o lugar do Município e onde se requer atitudes mais definidas e presenciais da União e do Estado no desenvolvimento das políticas educacionais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração de uma análise crítica sobre o papel do Município na formulação e execução das políticas de formação continuada de alfabetizadores, bem como as mediações que se estabelecem nas relações intergovernamentais nessa tarefa, devem considerar os cenários específicos e as articulações e reciprocidades desses espaços com as realidades que os circundam e os determinam, compondo, assim, uma totalidade dotada de mediações e de contradições. É esse o propósito desta reflexão conclusiva, e isso inclui exercitar o esforço de sistematização de um concreto pensado que traga as aproximações obtidas por meio das elaborações do pensamento feitas no exame dos capítulos precedentes e das reflexões realizadas ante a problematização da investigação. As conclusões que aqui se desenham pretendem ser a compreensão mais elaborada possível do que há de essencial no objeto examinado, uma tentativa de interpretação mais completa do que se observou acerca da realidade em todo este estudo e as determinações que o compõem, revelando suas tendências históricas, como um real reproduzido e interpretado no plano do pensamento.

Considerando o ponto de partida desta análise (a generalização), a ideia inicial é de que no campo das políticas de formação continuada de alfabetizadores, por sua estratégica localização e significado na qualidade do ensino nos anos iniciais do Ensino Fundamental, a atenção ao assunto da criação de políticas de formação continuada de alfabetizadores aparece minimizada ou secundarizada nas esferas federal e estadual, sobressaindo-se, sobretudo no período de 2003 a 2006, sem aparentes manifestações sólidas, intercalando duas ações governamentais implementadas por intervenção federal e estadual nos municípios: o PROFA (2002) em todo o País e o PAIC (2007) no Ceará.

No âmbito municipal, onde se operacionaliza esse nível de ensino, é o desafio de alfabetizar todas as crianças no tempo certo, tarefa municipal requerida e atribuída nos anos pós-municipalização do Ensino Fundamental, o que com certeza revela novas demandas no campo da formação de professores alfabetizadores. O estudo, no entanto, deixa muito evidente a ideia de que as políticas de formação continuada para os docentes alfabetizadores ali integrados se mostram esmaecidas pelas demais áreas de gestão da educação ou negadas como possibilidade de alteração na qualidade dos processos de alfabetização nos municípios.

É neste sentido que as generalizações sobre o assunto evidenciam a ideia de que não há políticas de formação de alfabetizadores formuladas e executadas no plano municipal e, desse modo, os municípios, em geral, se esquivam sempre de desenvolver iniciativas internas sólidas, sedimentadas como políticas de Estado para esse fim, ou seja, como políticas

contínuas que transcendam os governos municipais nessa área. Essa situação configura, num âmbito mais amplo, a falta de uma política municipal de educação específica e, por tal razão, estes entes federados se reservam, por natureza própria, a desempenhar funções executoras de políticas induzidas, a título de colaboração com os demais entes federados. O papel municipal nas políticas de formação continuada de alfabetizadores reduz-se, neste caso, a encampar autonomamente programas “externos” pela via da adesão às investidas federais e estaduais, cumprindo seu papel sob os influxos de suas especificidades e regulações locais.

Vistas assim, deixam transparecer a compreensão de que não há nada mais a ser dito. No que se refere às relações intergovernamentais e o papel a ser desempenhado pelo Município, a situação está dada e o Município passa a ser mero executor de políticas induzidas pelo ente federado. Essa situação deve ser revista e analisada com suporte na existência de uma diversidade de conexões e relações recíprocas com outros fatos.

A existência de um novo padrão de relações intergovernamentais estabelecido no discurso oficial do Governo Federal em 2003, que sinaliza para com o princípio federativo e com a repartição de responsabilidades educativas na condução e na gestão da educação, propondo, assim, maior articulação entre os entes federativos e vislumbrando um consequente papel mais autônomo do município, é a primeira asserção que se mostra como integrante da análise mais ampla.

Ora, o conjunto das diretrizes e de iniciativas que regulam a elaboração e implementação de políticas educacionais, e, no caso específico, das políticas de formação continuada de alfabetizadores - a primeira como uma constante e a segunda como uma ausência - guardam, ou herdaram, historicamente, os traços de um processo que separa em muito os dois procedimentos que nela se complementam, ou seja, os exercícios da produção e da distribuição dessas políticas em diversificados centros de poder. As práticas de formulação e de execução, bem assim o envolvimento e relacionamento dos entes federados nessa produção historicamente são fases e sujeitos separados. Manifestam-se ocultos os traços da participação efetiva dos executores nas fases de elaboração, que antecedem a distribuição e homogeneização da política educacional.

Dizer que há um novo padrão de relações intergovernamentais nas diretrizes e iniciativas da atual política educacional desde 2003 significa compreender que ocorreu nova conjuntura crítica, que alterou essa realidade e propiciou a mudança de padrão. Significa acentuar que os elementos que compõem a totalidade onde se define historicamente o papel municipal nesse campo tomaram rumos novos, superando as relações estabelecidas até então, prevendo que as centralidades de antes se deslocaram, saindo do eixo estadual ou federal, ou,



quem sabe, reduzindo suas presenças. Isso quer dizer que a divisão de poderes pendeu para algum lado. É, supostamente, um padrão que pode ter cunho centralista, “estadualista” ou municipalista.

As duas possibilidades primeiras se evidenciam como as mais plausíveis porque, como já vislumbrado no decurso da constituição do federalismo brasileiro e no federalismo educacional, o movimento pendular de centralização e descentralização política acompanha o perfil mais federal ou mais estadual das relações intergovernamentais em cada fase. Nesta nova fase, a configuração de um novo padrão e divisão dos poderes no campo da produção e distribuição de políticas educacionais, notadamente, não se localiza na perspectiva “estadualista”, porque, malgrado as menções ao papel dessa instância nas tarefas educacionais desde esse período, acentua-se nos programas e projetos o papel mediador e, por vezes, apenas articulador do Estado. É aferido nesse estudo o fato de que as políticas recentes privilegiam muito a relação direta entre o eixo federal e municipal, o que reduz, em muitos casos, a possibilidade de subordinação dos objetivos municipais aos estaduais, abrindo parcelas de negociação importantes para a autonomia dessas instâncias.

O perfil municipal, por sua vez, sempre se evidenciou reduzido e restringido normativamente nessa relação, ao ponto de desembocar nas últimas leis para a limitação municipal em adequar suas políticas às políticas estaduais e federais, como bem se vê na letra da Lei nº 9.394/1996, apesar da importante alcinha de que o Município é ente federal autônomo num federalismo de três unidades de poder. Desse modo, visualiza-se a ideia de que a possível alteração de padrão de relações intergovernamentais não pende para novos patamares, mas se especializa numa perspectiva cada vez mais recentralizadora dessa relação pelo ente federal, onde o âmbito municipal tem maior significado, mas não altera estruturalmente seu papel.

O poder de produzir e distribuir políticas permanece nesses dois âmbitos e involucrados por eles, o estadual e o federal, especialmente. A tendência de um federalismo educacional mais municipalista, por essa razão, dificilmente se efetiva, porque, conquanto o lugar privilegiado outorgado historicamente ao Município no campo da educação primária desde o Império e, mais recentemente, na Educação Básica, desde a década de 1980, bem como a sua institucionalização como ente federado com autonomia na Constituição Federativa de 1988, a evidência ou o poder interventivo do âmbito municipal nas políticas educacionais brasileiras, nas últimas décadas, se manifesta menos como assunção de poder pelo ente municipal e mais como eufemização dos forçosos processos de indução de políticas e dos conflitos entre as instâncias federativas, sob o prisma do federalismo colaborativo e do

desejado regime de colaboração. Repita-se, nesse sentido, a possibilidade do uso recorrente do léxico federalista para manter essa relação intacta. Apesar dessa constatação real, é necessário lembrar os movimentos contínuos que se constituíram mediando essa amalgamada estrutura federativa e suas relações centralizadas ou descentralizadas, mais acentuadamente desde os anos 1930 a 1970, onde veias municipalistas se expressaram em meio a tensões com tendências centralizadoras e se projetaram nos anos 1980 e 1990, ensejando a maior presença municipal nas políticas.

Deste modo, se toda prática social contém em si um caráter contraditório, a inserção do Município como ente federado no Brasil dos anos 1980 inclui-se como um veículo de mudança, uma possibilidade de se estabelecer maior evidência municipal na elaboração e condução das políticas educacionais, e, na sua execução, no quadro das relações federativas. A histórica posição de destaque dos municípios na Educação Básica e na implementação nas políticas sociais, forjou nos dias atuais essa manifestação requerente de reconhecimento e papel esclarecido, e, por força dessa intervenção na trajetória, deu um novo lugar ao Município, assegurado nos instrumentos normativos no modo da autonomia municipal e no federalismo tripartite.

O movimento municipalizador e a corrente descentralizadora/desconcentradora da condução das políticas educacionais, mais firmadas nos anos 1990, são condições que pressupõem a origem de um novo papel dos municípios nas relações federativas e, por decorrência disso, na formulação e execução das políticas educacionais. O poder municipal se manifesta na realidade atual como tendencioso a ser mais alimentado e fortalecido, como resultado da força contraditória que estes engendraram aos movimentos de desconcentração vividos, e seu papel nas políticas educacionais tende a se ampliar ultrapassando a mera recepção e execução das políticas educacionais. Pela natureza lenta dessa transformação qualitativa, no entanto, não se sobrepõe ou se alinha na prática sem traços hierarquizados, mas torna-se objeto de jugo da forte tendência recentralizadora da União que se expressa nas práticas governamentais, sobretudo no âmbito federal. Desse modo, a municipalização e a descentralização de caráter gerencialista, essencialmente predominante, torna-se não simplesmente um veículo de desconcentração de políticas e de responsabilidade governamentais na condução das políticas, mas se mostra contraditoriamente em pulsante possibilidade de solidificação de um papel municipal proativo no quadro de um federalismo efetivamente cooperativo.

Nesse embate entre as tendências de concretização do papel municipal menos receptivo e distribuidor das ofertas oriundas do eixo centralizador e mais produtor e executor

em colaboração de políticas, e a resistente posição centralizadora e desconcentradora que perdura nas relações entre a União e os municípios, ou entre estados e municípios, evidencia-se ainda relutante um padrão que insiste em obstaculizar a natureza mais compartilhadora e colaborativa almejada e que se impõe como caminho para as assimetrias nacionais.

Desse modo, a alteração do padrão que se torna perceptível se relaciona muito mais com ajustes da esfera federal centralizada ou recentralizada e menos com cessão de poder ou com criação de exercício de compartilhamento de poder. Essa alteração de modo algum “municipaliza” as políticas educacionais. De fato, as relações se manifestam quase intactas naquilo que se tem como necessidade de colaboração efetiva e se agudiza no que se pode chamar de padrão concentrador das relações. Isso acontece porque a sinalização com o princípio federativo e com a repartição de responsabilidades educativas na condução e na gestão da educação, propondo maior articulação entre os entes federativos e vislumbrando um consequente papel mais autônomo do municipal se materializa, conforme visto nos municípios pesquisados, apenas como instrumento discursivo para justificar a continuidade das práticas de formulação centralizada e execução desconcentrada, e acrescentar nesse conjunto a atuação controladora e avaliadora da União. Nessa conjuntura, incide sobre o ente municipal a responsabilidade de “cooperar”, muitas vezes numa cooperação coercitiva ou antagônica, já que esse é seu papel na Federação, em detrimento da maior interposição decisória nos rumos da produção e execução das políticas de educação.

De fato, a atuação do Governo Federal nos idos de 2003 a 2006, anteriormente reconhecidos como esperança democrática de se alterar internamente a estrutura dessas relações, quando se expressa solicitando e propondo modos cooperativos e a atribuição de papéis claros nas ações educativas e nas políticas de formação de professores e de formação continuada de alfabetizadores do período, incorre no crasso erro de estabelecer essa alteração num nível essencialmente idealista e discursivo. A natureza discursiva é o desenho de uma colaboração que vem do centro, uma colaboração exigida, nada relacional, e se assenta sob a criação de ferramentas cada vez mais associadas a modelos descentralizadores de cunho controlador e produtivista, derivadas da associação das políticas educacionais aos padrões e comandos sugeridos pelas reformas educacionais desde os anos 1990 e que adentraram a nova fase do Governo Federal desde 2003 desconfigurando sua origem democrática e popular.

A produção e a distribuição das políticas de formação continuada de alfabetizadores, pela sua secundarização na agenda governamental e por se apresentarem nessa pouca existência como essencialmente centralizadas e estadualizadas no período de 2003 a 2006, passam ao largo na possibilidade de contar com a participação ou iniciativa municipal na sua

formulação. Os programas, políticas e projetos formulados nesse período atestam a continuidade da relação de sobreposição dos eixos federal e estadual sobre o municipal, ainda que em processo as condições contextuais tenham forçado fendas nas relações intergovernamentais que requerem significância maior ao papel municipal nessas políticas. A criação de políticas contingenciais no decurso de 2003 a 2006, sobretudo no âmbito federal, e de forma insignificante no plano estadual, compõe parte do relacionamento recíproco entre demandas municipais e respostas estaduais e federais ao problema dos resultados críticos das condições de alfabetização nos estados, municípios e, conseqüentemente no País, e que impactaram as agendas governamentais nessa ocasião, solicitando iniciativas para a elaboração das políticas de formação continuada de alfabetizadores no Brasil. Entenda-se que esse movimento não é parte somente de um moto que se diz democrático e compartilhado com feição federativa e cooperativa, mas também é parte da criação de políticas alinhadas essencialmente aos comandos das noções de ranqueamentos, da gestão conforme resultados que, tanto no plano nacional, e especialmente no Governo Cearense vinham se instalando desde início dos anos 2000. São tendências em conflito expressas como possibilidades na irrupção de um novo modo de relação.

No âmbito do Estado do Ceará, a proposição do regime de colaboração em 2005, insinua-se na constituição de novos padrões de relações intergovernamentais, projetando-se como oportunidades de maiores aproximações e participação municipal nas políticas educacionais. Nessa dimensão, no entanto, todas as propostas de colaboração, mesmo que constituídas em espaços compartilhados em alguns casos, acentuam a sobreposição estadual sobre os municípios, ou o aceite do status de subordinação por parte do município pelo influxo de variados instrumentos de coerção federativa. Demonstrativo de tal fato sucede nas relações estabelecidas na adesão ao Ciclo Básico de Alfabetização, na implantação dos programas federais como o PROFA e o PRÓ-LETRAMENTO, na elaboração dos PME's, na indicação das práticas e operacionalização de programas e projetos estaduais e de outras iniciativas que se definiram como linhas de ação do regime de colaboração cearense. De fato, as modalidades de aproximação de Estado e Município, no âmbito da efetivação dessa relação colaborativa, mostram-se neste estudo, privilegiando a implementação das políticas estaduais nos municípios cearenses em sua maioria. De modo geral, são as políticas estaduais que se sobrepõem às necessidades e objetivos municipais, ora sanando minimamente suas mazelas internas, ora eficientemente desinstalando a historicidade e a especificidade municipais e instalando a máquina estadual em sua organização e gestão educacionais. Daí se manter a afirmação de que o papel do Município na formulação e na execução de políticas de formação

continuada de alfabetizadores, objeto desta investigação, carrega ainda o padrão de relações caracterizado pela ação desconcentradora da União, expressa na prática centralizada de formulação das políticas e de atribuição, aos Municípios, da execução dessas iniciativas.

As políticas ou projetos que se formulam no Brasil e no Ceará, na perspectiva da política ampla de alfabetização e de formação continuada de alfabetizadores, são tentativas determinadas pela ausência de políticas que explodem em diversas facetas conjunturais. Veja-se que a criação do PROFA (2002) é uma resposta às reclamações docentes sentidas na implementação dos PCN's em ação por volta de 1999, que solicitavam políticas de formação continuada de alfabetizadores nos municípios. O PRALER (2003) segue essa linha de busca governamental de respostas para o baixo desempenho das crianças nas avaliações nacionais e explode, contraditoriamente, como oferta aos municípios, bem no meio dos movimentos internos do MEC em constituir uma política nacional de formação de professores que incluísse em seus eixos a formação continuada para os docentes das séries iniciais. A REDE (2004) avança em ultrapassagem ao aspecto da alfabetização e do letramento e amplia a compreensão do problema relacionado à necessidade de uma política nacional de formação continuada, mas não tem expressão efetiva nos municípios, pelo menos considerando os aqui pesquisados. O PRÓ-LETRAMENTO (2006), como programa do final do período, reedita essa preocupação do Governo com os resultados e os ranqueamentos das avaliações em larga escala sobre as competências de Língua Portuguesa e Matemática. Daí se asseverar que a ausência de políticas de formação continuada de alfabetizadores, situação atestada, tanto no plano nacional quanto no plano subnacional, revelada nas análises que precedem estas considerações finais do estudo, é criadora da necessidade de sua formulação e de sua implementação em âmbito nacional e estadual. A ausência de políticas nessa área é, assim, sua pressuposição nessa particularidade federal, mas sua transformação em política de governo é retardada, porque as ações há pouco inventariadas não avançam na constituição de uma política sólida e na definição da atuação dos entes federados.

Veja-se que na contextura federal, os programas/políticas mais sinalizadores do papel municipal colaborativo nessa relação intergovernamental nova e idealizada, mais colaborativa e compartilhada, como são exemplos o PRALER (2003), a REDE (2004) e o PRÓ-LETRAMENTO (2006), todos presentes nos estados e municípios, mesmo que em proporções diferenciadas, ainda que sejam reconhecidos como avanços tênues nessa sequência histórica de indicativos para a operacionalização de políticas em regime de colaboração, não alteraram na prática e numa nova proposição o papel que os municípios exerceram nos programas anteriores de formação continuada de alfabetizadores, como o PROFA (2002). O exemplo do

Estado do Ceará, que se inclui como lugar de materialização desta pesquisa, revigora a continuidade do padrão dessas relações, porque, herdando os mesmos traços descentralizadores da tarefa educativa que se propunha dos programas e políticas federais, aprofundam a maneira pouco colaborativa de conduzir a política e a gestão da educação.

Pelas razões ora mencionadas, pode-se inferir que o período de 2003 a 2006, nesse campo das políticas de alfabetização e de formação continuada de alfabetizadores, é alvo de um impulso particular que solicita políticas urgentes. Tal impulso nasce pela relação recíproca com as diversas determinações que o criaram no decurso histórico, manifestadas nas relações intergovernamentais normalmente centralizadas e estadualizadas, e acentuadas, acima de tudo, na municipalização indicadora das tarefas que o município teria que assumir ao receber e gerenciar todo o Ensino Fundamental, como as classes de alfabetização, que se apresentam como parte da descentralização delegativa das responsabilidades educacionais na minguada autonomia constitucional. É uma situação histórica atestada nos pequenos municípios e no cotidiano fragilizado dos docentes alfabetizadores, como constatou o Comitê Cearense de Erradicação do Analfabetismo Escolar (CCEAE) em 2004, e se caracteriza como impactante nas tomadas de decisão dos governos, mas não se manifesta capaz de alterar o perfil das relações de formulação e execução das políticas, nem de garantir uma transformação que inscrevesse a demanda local na agenda governamental, e concretizasse esta agenda em políticas sólidas formuladas e implementadas para a alfabetização e formação continuada de alfabetizadores.

O padrão que a ação desconcentradora da União mantém, expresso na prática centralizada de formulação das políticas e de atribuição aos Municípios da execução das iniciativas criadas entre 2003 e 2006, é, socialmente determinada e produzida. No caso específico, são determinações que desenham na prática as iniciativas de políticas de formação continuada de alfabetizadores e o papel municipal atual nesse campo. Nesse estágio de desenvolvimento é salutar reconhecer que o município não entra no que se chama de acordo mútuo, assumindo seu papel federativo colaborativo, mas se apresenta em estado de sujeição dentro do pacto de políticas.

A constituição da REDE e do PRÓ-LETRAMENTO, por exemplo, para falar de iniciativas mais próprias do período em análise, o desejado acordo mútuo entre os entes federados se metamorfoseia em delegação de tarefas previamente estabelecidas no desenho da política, que, ao seu tempo, deveria ser incorporada pelo ente municipal como seu papel naquele desenho. A atribuição desse papel é essencialmente desconcentrador, mesmo que reze a condução colaborativa nos manuais para a sua execução. De diferentes recepções nos

municípios pesquisados, a REDE sequer é reconhecida como política federal quando de sua implementação inicial, e portanto, na prática, nem se apresenta como indicadora de papéis aos entes municipais, apesar disso estar bem definidos em seus catálogos. O PRÓ-LETRAMENTO, de natureza mais aceita e de propósito mais colaborativo, ainda assim, corrobora a estratégia de formulação centralizada e “distribuição” desconcentrada. Desse modo, inicia um movimento na direção das ações mais compartilhadas, mas fica obstruído nesse propósito, na medida em que aponta relações colaborativas nos acordos e ao mesmo tempo nega essa possibilidade pela atuação prática dos Governos Federal e Estadual, que não abrem espaços para os acordos na produção das políticas.

No caso desses dois Programas/Políticas ofertadas pela instância federativa, a presença e intervenção estadual se empalidecem nesse período, e isso é outra tendência em confirmação no decurso da possível mudança de padrão nas relações intergovernamentais atuais, já que nos direcionamentos da União, a relação direta com os municípios se aprimora, certamente pelo foco de atuação legal do ente municipal em quase toda a educação básica e pelos instrumentos proporcionados pela política de fundos. As competências municipais acentuadas em Leis como no extinto FUNDEF e agora no FUNDEB - importantes veículos de atribuição de papéis municipais e de municipalização - e particularizadas nos manuais de orientação dos Programas recentes, se qualificam pela relação intergovernamental mais dual, em detrimento da necessária intervenção estadual que, como aferido nos municípios pesquisados, solidificam estratégias mais aproximativas das esferas e garantem mais instrumentos de acompanhamento e de orientação. O papel estadual cearense, como é o caso, marcado pela já assinalada penetração desse eixo com suas políticas no eixo municipal, carrega esse duplo papel. Aproxima-se para fortalecer os municípios, na mesma medida em que se aproxima para mediar as práticas de adesão, controle e efetivação da implementação das políticas federais e estaduais. O papel municipal nas políticas de formação continuada de alfabetizadores, desse modo, é essencialmente executor dos elementos que lhe cabe na distribuição das tarefas fixadas nos desenhos das políticas.

Para não deixar de apontar um sinal essencial na alteração dos rumos dos processos de formulação de políticas e execução de políticas, e na difícil incorporação de uma atuação mais colaborativa e compartilhada com os municípios, é importante considerar que a presença das universidades nos trâmites da efetivação das políticas junto aos municípios indica alteração que responde aos efervescentes debates acerca do lugar preponderante da universidade na formação docente, como agentes centrais dessa formação nos estados e municípios, como desejado na luta das instituições nacionais de defesa da profissionalização e

da valorização docente. Com essa perspectiva, e considerando os achados nos pontos de vista dos gestores dos Municípios de Jaguaruana e Palhano, evidencia-se a confirmação de que não somente são a sociedade civil organizada e as instituições nacionais de defesa da valorização e profissionalização docente que consideram o papel das universidades como fundamental para a formação inicial e continuada dos professores. Os sujeitos da gestão nos municípios pesquisados, aferrados ao indicativo da fragilidade municipal, não abrem mão de que suas necessidades formativas somente eles podem definir, mas, por outro lado, indicam que esse processo seja compartilhado com as esferas federal e estadual, com instrumentos consultivos e deliberativos conjuntos, especialmente com suporte financeiro e por meio das universidades como instituições privilegiadas para essa ação. Nesses termos, confirma-se que o papel municipal proposto pelos gestores municipais, em ambos os municípios, não é essencialmente de elaboração conceitual do projeto de formação e de execução somente, mas na sua atuação efetiva na ideia e definição das demandas locais e das tarefas que irá assumir de forma colaborativa. Essa, no entanto, é uma alteração que não se irrompeu, considerando o período pesquisado.

Portanto, pode-se considerar que no âmbito desta investigação os Municípios pesquisados assumem o “princípio colaborativo” ao exercerem seu papel naquilo que se refere à adesão para executar as políticas federais e estaduais – sobretudo federais – incorporando timidamente a assunção federativa das responsabilidades educativas no sistema nacional de formação de professores, o que não se qualifica de forma nenhuma como colaborativo, porque é uma colaboração que se mostra advinda apenas do nível subnacional. A adesão para executar políticas, que em todos os processos atuais se diz constituída por meio de relações colaborativas, realiza o ocultamento do conflito nos “consensos” intergovernamentais para a efetivação dessas políticas e permite a legitimação de um propósito particular e a universalização das ações centralizadas sem maiores impactos com a autonomia municipal, o que transforma a relação colaborativa em domínio de uma esfera sobre a outra, negando a coordenação federativa. Por essa razão, é necessário afirmar que o Município, na maioria das situações de implementação de políticas, aceita seu lugar de subordinado no pacto colaborativo. E o pacto estabelecido nas políticas, sobretudo nas políticas de formação continuada de alfabetizadores, se mostra nessa minimização da atuação municipal ao ente que adere e executa, em muitos casos coercitivamente, aos programas ofertados, metamorfoseando sua estrutura interna em favor dessa adesão.

É verdade que, nos casos pesquisados, Jaguaruana e Palhano, os níveis de autonomia se particularizam, mostrando que este último se singulariza numa autonomia mais relacional e



o primeiro se qualifica numa autonomia com vieses mais autárquicos. Nessa perspectiva, o Município de Jaguaruana se permite a quebra de pactos, não abrindo muito facilmente a guarda aos encantos das políticas externamente induzidas. Por vezes, os gestores municipais de Jaguaruana se mostram reagindo ao ofuscamento e à subordinação que lhe impõem a ação estadual e federal. O Município de Palhano, por sua vez, acentua sua autonomia, enquanto se coloca mais colaborativo e com maiores espaços para incorporações de políticas.

É de se reconhecer que, no recorte pesquisado, a atuação do Município de Palhano se qualifica como mais aproximativa e conciliadora do entranhamento dos papéis estaduais e municipais. Sua simbiose mais específica com a Secretaria Estadual da Educação, no quadro de governos estabelecidos sob o PSDB à época, tanto no plano federal, quanto estadual e municipal, sugere a facilitação e a cumplicidade no trato aos processos de implementação de políticas nessa perspectiva hierarquizada. Possivelmente, é por essa razão que as relações regionais tenham se mostrado tão mais intensas neste Município. De outro modo, Jaguaruana traz, como já citado, um teor de desconfiança política em relação às intenções e projetos externos, sobretudo veiculados pela esfera federal. Não aparece muito intensificada a proximidade com os comandos e propostas estaduais e regionais. Em tempo, o papel assumido de Jaguaruana enseja tolerância e negociação, aproveitamento das ofertas nas suas necessidades e olhar mais centrado no âmbito local. Deste modo, na perspectiva do federalismo colaborativo em curso nas diretrizes governamentais no período seguinte ao recorte 2003-2006, a particularidade do papel municipal se qualifica em cada realidade, mas enseja aceitação e ausência de iniciativas.

Neste sentido, é importante retomar as ideias que externalizam essa aceitação na forma do antes acentuado silêncio nas suas iniciativas. Essas formas de anuência ante os apelos federais e estaduais para a implementação de políticas, revelam nos municípios pesquisados, as atitudes de negligência, de assumida incompetência (como sentimento de inabilidade e fragilidade) ou de convivência com o formato das relações e com o tratamento dado pelos demais entes federados, mas isso se manifesta com níveis diferentes e com intensidades variadas. No âmbito do Município de Jaguaruana, o principal elemento revelado é o sentimento de inabilidade de internamente criar oportunidades sólidas para a formação continuada de alfabetizadores. O Município reconhece as demandas latentes, o que não lhe dá muito a alcunha da desatenção às suas realidades, em especial porque se mostra buscando soluções em iniciativas esparsas de formação. No caso de Palhano, reedita-se essa atitude de que não há um descuido municipal com as demandas dos docentes alfabetizadores, mas a ausência de condições, sobretudo financeiras, que impacta a tomada de decisões. Palhano, no

entanto, pela habilidade dos gestores, exercita sempre a cumplicidade, enseja, acima de tudo, um caráter de convivência, que pode ser expressivo de sua filiação partidária aos eixos federal e estadual naquele momento. Essa cumplicidade, no caso de Jaguaruana, já não se efetiva com facilidade. De modo geral, a ausência de um papel municipal claro ou de uma tomada de posição definida nessas políticas determina o surgimento do seu papel como ente executor. E assumir o papel executor, reafirme-se, é o modo mais claro manifestado pelos municípios como expressão de sua colaboração no quadro do federalismo cooperativo requerido.

A pesquisa revela é que a situação municipal integra, ao mesmo tempo, colaboração na execução (de sentido tão revelado neste estudo) e ausência municipal na política (senso de não estar na produção e distribuição dessa política com papel ativo e todo seu processo, desde a formulação até sua avaliação). Na medida em que se põe no processo de colaboração de caráter executor, também se esquia do papel mais autônomo de se responsabilizar, de modo compartilhado, pela política como um todo.

A responsabilidade educativa dos municípios pesquisados, no campo da formação continuada dos alfabetizadores, cuja melhor referência de atribuição de papel aos entes no plano nacional é a explicitação da Meta 22 do item relativo à valorização dos profissionais de educação, descrita no Plano Nacional da Educação - PNE (Lei nº 10.172/2001), ainda em validade no período, e sem maiores acréscimos no decurso, expressa essa tímida assunção, atestado que ficou de que os municípios pesquisados, salvo a referência textual/discursiva de Jaguaruana, não estabeleceram a expressão operacional dessa meta nos planos municipais, mostrando a pouca adequação das políticas locais em relação às políticas federais e estaduais. No caso da política educacional cearense, essa tomada de posição para assumir e garantir políticas de formação continuada de alfabetizadores pela Secretaria Estadual da Educação Básica, longe de ser timidamente assumida, sequer aparece como aspecto do qual a Secretaria Estadual deveria cuidar. O que os relatórios e mensagens governamentais expressam é a cooperação para a execução, nos municípios, de programas federais para essa área e nenhuma ação na direção do proposto no PNE.

Partindo do que se desenhou nas realidades pesquisadas dos Municípios de Jaguaruana e Palhano, pode-se dizer que o que medeia o papel municipal ainda não definido nas políticas de formação continuada de alfabetizadores e a perspectiva de que ele se solidifique em breve, então, é a condição atual em que se encontra a atuação dessas municipalidades. Nesse espaço de transformação, os Municípios, como entes federados, atuam redesenhando suas competências no espaço da autonomia municipal e mediante o quadro de descentralização e de municipalização da educação em evidência, estabelecendo

sua função conforme os objetivos propostos nas políticas oriundas dos eixos federal e estadual e não em seus objetivos educacionais específicos. O esforço dos municípios pesquisados de atuar redesenhando seu papel, agregando esses três aspectos na sua ação efetiva, qual seja, 1) a autonomia que lhe outorgada, 2) as frestas deixadas nos processos de municipalização e descentralização e 3) a força indutiva dos objetivos externos, estabelece sua real atuação nesse estágio, que se manifesta no confronto entre o papel atribuído e o papel exercido.

Por outro lado, isso faz tomar forma na prática governamental uma dupla função municipal, marcada pela lenta configuração do seu papel, que o mantém relacionado aos objetivos federais e estaduais, ao lado da sua prática superação, que o desloca do eixo essencialmente executor para uma dimensão colaborativa e mais horizontal nas relações de poder. Esse papel manifesto, próprio desse período, tem seu sentido, sobretudo porque o padrão de relações intergovernamentais desejados nessa fase são as relações intergovernamentais colaborativas e estas se impõem aos entes federados pelo indicativo constitucional, como padrão a ser seguido.

O que determina, finalmente, o papel municipal nas políticas de formação continuada de alfabetizadores são os diversos elementos que compõem esse papel em permanente relacionamento e maturação, e, nestes, se incluem decisivamente, além dos aspectos citados há pouco, a atuação dos sujeitos diretamente envolvidos nos processos da gestão da formação dos professores e, sobretudo, os próprios professores alfabetizadores no trabalho cotidiano de alfabetizar as crianças do Ensino Fundamental. Essa determinação, aferida nos municípios pesquisados, se manifesta, por exemplo, nas reações dos gestores municipais entrevistados em relação ao nível e adequação dos programas às capacidades docentes, na atitude seletiva e criteriosa com a escolha e na adesão das oportunidades oferecidas pelo MEC, como é o caso de Jaguaruana; revela-se igualmente na natureza conciliadora e na recepção mais acolhedora das ofertas federais e estaduais que trazem os gestores de Palhano, fortalecendo sua situação relacional. De formas diferentes, tais agentes se manifestam como mobilizadores de forças e de condições para a superação da ausência das políticas requeridas nessa área e para o desenho colaborativo mais preciso do papel governamental nessa tarefa, seja ele federal, estadual ou municipal. Esses agentes se ressentem das mudanças e das intervenções externas que os impactam nos municípios e nas escolas por meio das políticas e programas a eles dirigidos, mas, reciprocamente, engendram movimentos internos, por sua ação cotidiana, que vão intervir substancialmente na direção que deverão tomar os processos de definição das políticas e de fixação das agendas governamentais.

O papel municipal, pois, não é somente tarefa governamental que se constitui sob os auspícios de implementação de instrumentos normativos, algo já bastante inscrita nas diretrizes e na legislação nacional até meados dos anos 2000 e que se amplia após esse período. A análise mostra que essa atribuição de papéis, especialmente no plano municipal, toma, por vezes, variadas faces quando no seu exercício. O papel do Município se revela historicamente localizado e ao mesmo tempo em permanente dinâmica, porque sente os efeitos dos vários movimentos das mudanças e intervenções de outros processos no âmbito da formulação e da execução das políticas educacionais e da ação dos governos, igualmente situados e com significativas ingerências.

É preciso considerar que, se não houve um papel assumido, é porque esse papel ainda não foi suficientemente estabelecido. E se ele não foi estabelecido, não é porque os municípios não perceberam os indícios em sua realidade e não cuidaram dessa área, nem porque não houve situações que indicassem essas necessidades. É porque, no desenvolvimento histórico desse papel, mostrou-se explícito que ele não é um papel exclusivo, ele é um papel federativo, articulado e colaborativo que os entes federados devem assumir de modo compartilhado. Assim, o papel nas políticas de formação continuada de alfabetizadores não é essencialmente municipal, mas intergovernamental, de inteira responsabilidade das esferas, porque a não alfabetização das crianças do Ensino Fundamental no tempo devido não é problema específico do Município, mas um problema nacional; nem a formação continuada dos alfabetizadores, agentes responsáveis por esse processo, uma tarefa privativa municipal, mas trabalho de todos, uma competência comum.

Este trabalho então, naquilo que se refere à sua contribuição para a política educacional e para as relações entre os entes federados, sobretudo para a maior definição do papel municipal nessa relação, constitui com o tempo vindouro uma nova tendência, gerada desde a transferência da matrícula do Ensino Fundamental para os municípios (municipalização) e a conseqüente descentralização das políticas educacionais, qual seja, da necessidade de que se produza um espaço cooperativo entre os entes federados para a formulação e a execução compartilhada de políticas de alfabetização e de formação continuada de alfabetizadores, latente que está essa demanda em âmbito nacional.

Com essas conclusões, projeta-se para novas investigações a possibilidade de análises que deverão buscar a compreensão do papel municipal nas políticas educacionais e na formação continuada de alfabetizadores, constituídas sob essa alardeada perspectiva federativa a partir de então. Essa aqui realizada, até então, se mostra como precursora neste sentido, exprimindo-se que, no momento da conclusão desse estudo, desponta vigoroso e

cheio de promessas o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), expressão mais latente da iniciativa federal, com base nos influxos estaduais e municipais cearenses, para a instalação de uma possível política de alfabetização e de formação continuada de alfabetizadores. São demandas que despontaram dialeticamente na história das políticas de formação continuada de alfabetizadores aqui desenhada e que chegam à segunda década dos anos 2000, com suporte na experiência do Estado do Ceará.

Nos municípios cearenses, especialmente, que antes se viam sem nenhuma perspectiva clara de formação continuada para seus alfabetizadores e de respostas aos problemas ao analfabetismo escolar, deparam agora a duplicidade de programas e projetos em suas municipalidades, um de cunho estadual e outro de cunho federal (PAIC e PNAIC). Essa situação, a princípio, pode em muito alterar ou atravancar o papel municipal e determinar as relações intergovernamentais nessa nova fase, deixando ainda em indefinição os exercícios colaborativos na adesão dupla a programas com os mesmos objetivos, oriundos de esferas governamentais diferentes. Desse modo, as pesquisas sobre a formação docente e acerca da execução de políticas educacionais em âmbito municipal devem ter como pano de fundo as determinações que esta investigação em particular traz para a área.

No final desses traços conclusivos, é mister dizer que este texto é escrito no meio de um importante e intenso momento de esforço de mudança pessoal e intelectual no modo de se ver e analisar os fatos sociais. De modo geral, o que era antes uma forma de descrever e interpretar os fenômenos, hoje é uma postura epistemológica em mudança e em solidificação, uma posição essencialmente diferente que se aproxima da assertiva marxiana de que “[...] não é a consciência que determina a vida, mas a vida é que determina a consciência”. (MARX e ENGELS, 2010, p. 52).

Daí se pedir licença para assinalar que a lenta e inquieta aproximação ao modo materialista histórico e dialético de investigar, alcança neste texto que não é conclusivo, estádios mais “aproximados” na dimensão metodológica, mas ressentido-se desse movimento, estando, por essa razão, dentro de processo que pode ser descrito como de transformação em relação a análises anteriores. Nesse sentido, também é determinado. O importante é que, no fechamento desse ciclo e na perspectiva de continuidades e de aprofundamentos, uma ideia está viva e sugere incorporação ao modo de pesquisar e de expor a pesquisa: “Agora, já não se trata de tirar do cérebro as conexões entre as coisas, mas de descobri-las nos próprios fatos”. (MARX e ENGELS, 2010, p. 138).

## REFERÊNCIAS

- AARTS, B.; BAUER, M. W. A construção do corpus: um princípio para a coleta de dados qualitativos. In BAUER, M.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. p. 39-63.
- ABICALIL, C.; CARDOSO NETO, O. F. Federalismo cooperativo e educação brasileira: a experiência de Mato Grosso [com a] proposição de um sistema único de educação. In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade** – Brasília: UNESCO, 2010. p. 215-242.
- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, jun., 2005.
- \_\_\_\_\_. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70.
- \_\_\_\_\_. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: HOFMEISNER, W.; CARNEIRO, J. M. B. **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, v. 1, n. 22, abr., 2001. p. 95-105.
- \_\_\_\_\_. **Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: HUCITEC, 1998.
- \_\_\_\_\_; COSTA, V. M. F. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo – SP, Fundação Konrad Adenauer, Centro de Estudos, Série Pesquisas, n. 12, 1998.
- ADRIÃO, T. PERONI, V. (Orgs.). **O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e sociedade**. São Paulo: Xamã, 2005.
- AGUIAR, M. A. da S. O Movimento dos educadores e sua valorização profissional: o que há de novo em anos recentes? . **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 25, n. 2, p. 249-262, maio/ago. 2009a.
- \_\_\_\_\_. Políticas de formação de professores para a Educação Básica no Brasil: mudanças na agenda. In: DOURADO, L. F (Org.). **Política e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios**. São Paulo - SP: Xamã, 2009b. p. 135-145.
- ALBUQUERQUE, F. C. A. **Estado e Municipalização do Ensino no Ceará: a municipalização como estratégia do ajuste estrutural?** 2002. 175 f. Tese (Doutorado em Educação Brasileira) - Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Fortaleza - CE, 2002.
- \_\_\_\_\_. Estado e Municipalização do Ensino no Ceará: entre o Regime de Colaboração e a lógica de ajuste estrutural. **Revista O público e o privado**, Fortaleza, ano 3, n. 05, p. 43-59, jan./jul., 2005.
- ALBUQUERQUE, M. G. M. T. **Planejamento Educacional no Ceará (1995-2002): a escola como ponto de partida?** 2005. 260 f. Tese (Doutorado em Educação Brasileira) - Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós Graduação em Educação Brasileira, Fortaleza, 2005.

ALFERES, M.; A. MAINARDES J. Formação Continuada de Professores Alfabetizadores: uma avaliação do Programa PRÓ-LETRAMENTO. **Revista Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 10, p. 1-27, jan./abr. 2012.

ALMEIDA, M. H. T. de. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo - SP, v. 10, n. 28, p. 88-108, jun., 1995.

ALMEIDA, A. M. B. Implantação dos ciclos no Ceará: o dilema de reformas induzidas. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 23., 2007. Porto Alegre, RS. **Anais...**, Porto Alegre – RS: ANPAE/UFRGS, 2007.

ALVES, F. A. A. Autonomia municipal e interesse local como parâmetros à competência legislativa dos municípios. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, ano 5, n. 5, 2004, p. 527-581.

ANFOPE, **ENCONTRO NACIONAL DA ANFOPE**, 9.: 1998, Campinas. Documento Final. Campinas, 1998.

ANTUNES, R. Reestruturação produtiva e mudanças no mundo do trabalho numa ordem neoliberal. In: DOURADO, L. F.; PARO, V. H. **Políticas Públicas e Educação Básica**. São Paulo - SP: Xamã, 2001, p. 13-27.

ARAÚJO, G. C. Constituição, Federação e propostas para o novo plano nacional de educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do Regime de Colaboração. **Educação e Sociedade**, Campinas – SP, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul./set., 2010a.

\_\_\_\_\_. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados, **Revista Retratos da Escola**, Brasília - DF, v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez., 2010b.

\_\_\_\_\_. A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil. **Educação e Pesquisa**. São Paulo- SP, v.36, n.1, p.389-402, jan./abr., 2010c.

\_\_\_\_\_. **Município, Federação e educação**: história das instituições e das ideias políticas no Brasil. 2005. 332f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo – SP, 2005.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, abr./jun., 2004.

\_\_\_\_\_. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 31, jul. 1996. Disponível em: <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbes\\_00\\_31/rbes31\\_03.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbes_00_31/rbes31_03.htm)> Acesso em: 28 maio 2012.

\_\_\_\_\_. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 25-48, set., 2002.

\_\_\_\_\_. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, p. 111-140, Jun., 1999.

AURELIANO, F. E. B. S. **O Programa PRÓ-LETRAMENTO e a formação de alfabetizadores: repercussões nas concepções e práticas de professores cursistas.** 2012. 178f. Dissertação (Mestrado) - Centro de Educação. Programa de Pós-Graduação Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal - RN, 2012.

AZEVEDO, J. M. L. de. A colaboração da União e os mecanismos de gestão democrática da educação em municípios do Nordeste. In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R.; CORBUCCI, P. R. **Federalismo e Políticas Educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil.** Brasília - DF: IPEA, 2011, p. 173-197.

\_\_\_\_\_. Implicações da nova lógica da ação do Estado para educação municipal. **Educação e Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 49-71, set., 2002.

BACHELARD, G. **A formação do espírito científico: contribuição para uma psicanálise do conhecimento.** 9. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la Educación: examen del Banco Mundial. (El desarrollo en la práctica).** Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / BANCO MUNDIAL, Washington, D.C, 1996.

BARRETO, M. I.; VIGEVANI, T. Cenário global e espaços de intervenção dos governos locais. In: MARTINS, A. M.; OLIVEIRA, C.; BUENO, M. S. S. (Orgs.) **Descentralização do Estado e municipalização do Ensino: problemas e perspectivas.** Rio de Janeiro: DP e A, 2004, p. 29-55.

BARROSO, J. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.) **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios.** 5. ed. São Paulo - SP: Cortez, 2008, p. 11-32.

\_\_\_\_\_. Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif. **Revue Française de Pédagogie**, n. 130, p. 57-71, janvier-fevrier-mars, 2000.

BATISTA, M. A. **A formação de alfabetizadores no Programa Alfabetização Solidária: um estudo a partir da práxis.** 2005. 170f. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo – SP, 2005.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos.** São Paulo - SP: Cortez, 2003.

BEZERRA, J. E. B. **Princípios da subsidiariedade, corporativismo e educação: para a crítica da gestão participativa.** 2010. 384 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Fortaleza, 2010.

BOBBIO, N. **O Futuro da democracia.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

BOTH, I. J. **Municipalização da Educação: uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental.** Campinas – SP: Papirus, 1997.

BRASIL, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Vencendo o desafio da aprendizagem nas séries iniciais: a experiência de Sobral/CE.** – Brasília - DF: INEP. 2005c.



BRASIL. Ministério da Educação- Secretaria da Educação Básica. **Programa de Formação de Alfabetizadores**: documento de apresentação. 2. ed. Brasília - DF: 2001.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Alinhamento Estratégico MEC 2003**: Tomo I. Brasília - DF, MEC/SEF, 2003c.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Fundamental. **Brasil dos Professores**. Brasília - DF: MEC/SEF, 2002.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Edital n. 01/2003 – SEIF/MEC**. Secretaria da Educação Infantil e Fundamental. Brasília - DF: MEC/SEF, 2003a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Formação contínua de professores. **Boletim TV Escola Programa um Salto para o Futuro**. n. 13, agos. 2005b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. INEP. Toda Criança Aprendendo. **Revista Brasileira Estudos Pedagógicos**, Brasília - DF, v. 84, n. 206/207/208, p. 197-201, jan./dez., 2003b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Legislação Educacional de 2003 a 2010**. Brasília - DF: MEC, 2010a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Orientações Gerais – Catálogo 2008**. Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica - Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação. Brasília - DF, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. **Programa de desenvolvimento profissional continuado**. Brasília - DF: A Secretaria, 1999b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Fundamental. **Referencial para a Formação dos Professores**. Brasília – DF: Secretaria da Educação Fundamental, 1999a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Infantil e Fundamental. **Relatório de gestão 2003**. Brasília - DF, Janeiro, 2004a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. **Relatório de gestão 2005/Planejamento 2006**. Brasília - DF, Janeiro 2006b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. **Relatório de gestão 2006**. Brasília - DF, Dezembro 2006c.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Relatório Gestão da Educação 2003-2010 – conheça e entenda as ações do Ministério da Educação**. [Brasília-DF]: MEC, 2010b. Disponível em: <<http://gestao2010.mec.gov.br/>> Acesso em: 22 mar 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. **Orientações Gerais – Objetivos, diretrizes, funcionamento**. Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica. Brasília - DF, 2005a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. **Orientações Gerais – Catálogo 2006**: Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica. Brasília - DF, 2006a.

- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação** : Guia de programas - Guia Geral. Brasília - DF, 2007b.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. **Programa de Apoio à Leitura e Escrita- PRALER** - Guia Geral. Brasília - DF, 2007a.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. **Pró-letramento: Programa de Formação Continuada de professores dos Anos/Séries Iniciais do Ensino Fundamental** - Guia Geral. Brasília - DF, 2012.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. **Pró-letramento: Programa de Formação Continuada de professores dos Anos/Séries Iniciais do Ensino Fundamental** - Guia Geral. Brasília - DF, Setembro, 2007c.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. **Relatório de gestão 2004/Planejamento 2005**. Brasília - DF, 2004b.
- BRAVO. R. S. **Técnicas de investigación social: teoria e ejercicios**. 7. ed. uv. Sección 4, Madrid: 1991.
- BRITO, A. E. **Saberes da prática docente alfabetizadora: os sentidos revelados e ressignificados no saber-fazer**. 2003. 168p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal. 2003.
- BRUNO, A; MELO, A; MEDEIROS, J. **Leis da Educação**. Fortaleza - CE: INESP, 2008.
- BRZEZINSKI. I. Política de formação de professores: a formação do professor dos anos iniciais do ensino fundamental, desdobramentos em dez anos da Lei n. 9394/1996. In: BRZEZINSKI. I. (Org.). **LDB dez anos depois: reinterpretação sob diversos olhares**. 3. ed. São Paulo - SP: Cortez, 2010, p. 195-219.
- CARA, D. Municípios no pacto federativo: fragilidades sobrepostas. **Revista Retratos da Escola**, Brasília – DF, v. 6, n. 10, p. 255-273, jan./jun. 2012.
- CABRAL NETO, A. MACEDO, V. P. de. Os desafios da formação continuada de professores. In: CABRAL NETO, A.; NASCIMENTO, I. V. do; LIMA, R. N. (Orgs.) **Política Pública de Educação no Brasil: compartilhando saberes e reflexões**. Porto Alegre - RS: Sulina, 2006, p. 210-248.
- CABRAL NETO, A.; RODRIGUEZ, J. A. Reformas educacionais na América latina. In: CABRAL NETO, A. et al. **Pontos e Contrapontos da Política Educacional: uma leitura contextualizada das iniciativas governamentais**. Brasília - DF: Liber Livro Editora, 2007, p. 13-49.
- CABRAL NETO, A. Gerencialismo e gestão educacional: cenários, princípios e estratégias. In: FRANÇA, M.; BEZERRA, M. C. (Orgs.). **Política Educacional: gestão e qualidade do ensino**. Brasília - DF: Liber Livro, 2009, p. 169-204.

CAMARGO, A. Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e Alemanha. In: HOFMEISNTER, W.; CARNEIRO, J. M. B. **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, v. 1, n. 22, abr., 2001, p. 69-93.

CAMINI, L. A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v. 26, n. 3, p. 535-550, set./dez. 2010.

CARNOY, M.; CASTRO, C. M. ¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina? **Banco Interamericano de Desenvolvimento**. Ago., 1997. Disponível em <<http://www.iadb.org/pt/publicacoes/detalhes,7101.html?id=18805#.UknLqYakqWY>> Acesso em: 03 maio 2012.

CARNOY, M. El ajuste estructural y la evolución del mundo de la enseñanza. **Revista Internacional del Trabajo**. v. 114, n. 06 (Genebra, OIT), 1995.

CASASSUS, J. A centralização e descentralização da educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo - SP, n. 95, p. 37-42, nov., 1995.

\_\_\_\_\_. Descentralização e desconcentração educacional. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo - SP, n. 74, p. 11-19, ago., 1990.

CASTRO, A M. D. A. Ensino Superior no Brasil: expansão e diversificação. In: CABRAL NETO, A.; NASCIMENTO, I. V. do; LIMA, R. N. (Orgs.) **Política Pública de Educação no Brasil: compartilhando saberes e reflexões**. Porto Alegre - RS: Sulina, 2006, p. 103-146.

\_\_\_\_\_. Gerencialismo e educação: estratégias de regulação e controle da gestão escolar. In: CABRAL NETO, A. et al. **Pontos e Contrapontos da Política Educacional: uma leitura contextualizada das iniciativas governamentais**. Brasília - DF: Liber Livro Editora, 2007, p. 115-144.

\_\_\_\_\_. **Política de educação à distância: uma estratégia para a formação continuada de professores**. Natal - RN: EDUFRN, 2005.

CEARÁ (Estado). Assembleia Legislativa do Estado. **Relatório final do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar**. Fortaleza - CE: Assembleia Legislativa do Ceará. 2006c.

\_\_\_\_\_. Governo do Estado do Ceará. **Mensagem à Assembleia Legislativa 2004 - Abertura da Sessão Legislativa**. SEPLAG, Fortaleza - CE, 2004b.

\_\_\_\_\_. Governo do Estado do Ceará. **Mensagem à Assembleia Legislativa 2005 - Abertura da Sessão Legislativa**. SEPLAG, Fortaleza - CE, 2005a.

\_\_\_\_\_. Governo do Estado do Ceará. **Mensagem à Assembleia Legislativa 2006 - Abertura da Sessão Legislativa**. SEPLAG, Fortaleza - CE, 2006b.

\_\_\_\_\_. Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará (INESP). **Constituição do Estado do Ceará, 1989**. Fortaleza - CE, 2005b.

CEARÁ (Estado). Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). **Análise comparativa: perfil básico regional – 2009**. Fortaleza – CE: SEPLAG, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Mensagem à Assembleia Legislativa 2007**. Abertura da Sessão Legislativa. Secretaria do Planejamento e Gestão. Fortaleza - CE, 2007a.

\_\_\_\_\_. **Mensagem à Assembleia Legislativa**: abertura da sessão legislativa. SEPLAN. Fortaleza - CE, 2003a.

\_\_\_\_\_. **Perfil Básico Municipal – Jaguaruana (2007)**. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). SEPLAG, Fortaleza - CE, 2007b.

\_\_\_\_\_. **Perfil Básico Municipal – Palhano (2007)**. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). SEPLAG, Fortaleza - CE, 2007c.

\_\_\_\_\_. **Perfil Básico Regional -2009 –Macrorregião do Litoral Leste – Jaguaribe**. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). SEPLAG, Fortaleza – CE, 2010b.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Educação Básica, **Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP)** – Área: Educação Básica, Fortaleza – CE, 2004c.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Educação Básica. **A reforma da Educação Básica no Ceará**: uma construção coletiva. Documento de Trabalho. 2001. Não publicado.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Educação Básica. **Alfabetização é Cidadania**: manual de orientação. Fortaleza – CE, SEDUC, 2005d.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Educação Básica. **Diretrizes para Educação básica 2006** –Educação Básica do Ceará. Fortaleza – CE: Secretaria da Educação Básica do Ceará, 2005c.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Educação Básica. **Escola melhor, vida melhor**: relatório da gestão 2003- 2006. Fortaleza - CE: 2006a.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Educação Básica. **Plano de Educação Básica Escola Melhor, Vida Melhor. Ceará – 2003/2006**. Fortaleza - CE, Secretaria da Educação Básica do Ceará. 2004a.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Educação Básica. **Programa de Desenvolvimento da Educação Municipal (PRODEM)**. Fortaleza - CE, Secretaria da Educação Básica do Ceará, 2004d.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento e Coordenação (SEPLAN). **Ceará Cidadania**: crescimento com inclusão social – Plano de Governo 2003-2006 – Administração Lúcio Alcântara. Fortaleza - CE: SEPLAN, 2003b.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Educação Básica. **Manual de Implementação do Projeto Escola do Novo Milênio (MIP)**. Secretaria da Educação Básica do Ceará, Fortaleza- CE: SEDUC, 2005e.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Educação Básica. **Manual de Implementação do Projeto Escola do Novo Milênio (MIP)**. Programa de Desenvolvimento da Educação Municipal – Anexo 3. Secretaria da Educação Básica do Ceará, Fortaleza - CE: SEDUC, 2005f.

CEARÁ (Estado). Secretaria da Educação Básica. Educação Básica: **Indicadores municipais**. Livro D. Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará. Fortaleza – CE: SEDUC, 2005g.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Educação Básica. **Regime de Colaboração Estado-Municípios: Crescer com qualidade (2003-2005)**. Secretaria da Educação Básica do Ceará. Edições SEDUC, 2006d.

\_\_\_\_\_. Governo do Estado. **Plano de desenvolvimento sustentável do Ceará, 1995-1998**. Fortaleza - CE: SEPLAN, 1995.

CNTE. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. **Política e gestão da educação básica: concepções e proposições da CNTE**. Brasília - DF: CNTE, Escola de Formação, 2013.

CORTEZ, M. J. **A Prática Alfabetizadora em Questão: Competências Necessárias**. 2003. 328f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio grande do Norte. Natal – RN, 2003.

COSTA, V. M. F. A dinâmica institucional da cooperação intergovernamental em Estados Federados: o caso brasileiro em perspectiva comparada. In: SERAINE, A. B. M. S.; SANTOS JUNIOR, R. B. dos; MIYAMOTO, S. (Orgs.). **Estado, Desenvolvimento e Políticas Públicas**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, Teresina: Universitária da UFPI, 2008, v.1, p. 185-222.

\_\_\_\_\_. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas - SP, v. 31, n. 112, p. 729-748, jul./set. 2010.

\_\_\_\_\_. Relações intergovernamentais no Brasil: desenvolvimentos recentes e perspectivas. In: **Documento Relações intergovernamentais em países federais**. Fórum das Federações. Biblioteca on-line do Federalismo, p. 77-88, 2003. Disponível em <<http://www.forumfed.org/libdocs/IGRBook1/IGR-br-Costa-p.pdf>> Acesso em: 05 abri. 2011.

CUNHA, M. C. A descentralização da gestão da educação e a municipalização do ensino como temas de estudos recentemente produzidos no Brasil. In: Reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 29, 2006. Caxambu, MG. **Anais...** Caxambu, MG, 2006.

CURY, C. R. J. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília - DF: UNESCO, 2010, p. 149-167.

\_\_\_\_\_. Federalismo Político e educacional. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.) **Políticas Públicas e Gestão da educação: políticas, fundamentos e análises**. Brasília - DF: Liber Livro Editora, 2006, p. 113-129.

\_\_\_\_\_. **Os desafios da construção de um Sistema Nacional de Educação**. Disponível em <[http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/jamil\\_cury.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/jamil_cury.pdf)> Acesso em: 07 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação e Sociedade**, Campinas - SP, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008.

DANIEL, C. Autonomia municipal e as relações com os Estados e a União. In: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. M. B. (Orgs.) **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo - SP: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, v. 1, n. 22, abr., 2001, p. 203-213.

DAVIS, C. L. F. et. al. Formação continuada de professores: uma análise das modalidades e das práticas em estados e municípios brasileiros. In: FUNDAÇÃO VICTOR CIVITA. **Estudos e Pesquisas Educacionais**. n. 2. São Paulo – SP: Fundação Victor Civita, nov., 2011, p. 81-165.

DOURADO, L. F (Org.). **Política e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios**. São Paulo: Xamã, 2009.

\_\_\_\_\_. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação e Sociedade**, Campinas - SP, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set., 2010.

\_\_\_\_\_. Políticas e gestão da Educação Básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, Campinas - SP, v. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007.

\_\_\_\_\_. Políticas e gestão da Educação Superior no Brasil: múltiplas regulações e controle. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v.27, n.1, p. 53-65, jan./abr. 2011.

\_\_\_\_\_. A reforma do Estado e as políticas de formação de professores nos anos 1990. In: DOURADO, L. F.; PARO, V. H. **Políticas Públicas e Educação Básica**. São Paulo: Xamã, 2001, p. 49-57.

DRAIBE, S. M. As políticas Sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**, n. 17, p. 86-101, mai., 1993. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/25959/27690>>. Acesso em: 21 out. 2013.

DUARTE, M. R. T. **Sistemas públicos de Educação Básica e relações intergovernamentais: a ação da União e a autonomia dos sistemas locais de ensino**. 2003. 482 p. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Educação, Niterói, 2003.

DUARTE, N.. **Vigotski e o aprender a aprender**. Crítica às apropriações neoliberais pós-modernas da teoria vigotskiana. 4. ed. Campinas – SP: Autores Associados, 2003.

ELAZAR, D. **Exploring Federalism**. Alabama: University of Alabama, Press. 1987.

ESTRADA, P. T. **La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección**: estudio comparado de los supuestos español y mexicano. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

FALLETI, T. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Revista Sociologias**, Porto Alegre - RS, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 46-85.

FAULSTICH, E. L. de J. **Como ler, entender e redigir um texto**. 23. ed. Petrópolis – Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

FERREIRA, A. N. Desafios atuais do federalismo no Brasil. In: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. M. B. **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, v. 1, n. 22, abr., 2001.

FONSECA, M. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMMASI, L.; WARDE, J. M.; HADDAD, S. (Orgs). **O Banco Mundial e as políticas Educacionais**. 5. ed. São Paulo - SP: Cortez, 2007, p. 229-251.

FRANÇA, M. **Gestão e financiamento da educação**: o que mudou na escola? –Programa Dinheiro Direto na Escola/FUNDEF. Natal - RN: EDUFERN, 2005.

FRANZESE, C. **Federalismo Cooperativo no Brasil**: da Constituição de 1988 ao sistema de políticas públicas. 2010. 210 f. Tese (Doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo - SP, 2010.

FREITAS, D. N. T. de. A colaboração federativa e avaliação da educação básica. **Revista Retratos da Escola**, Brasília - DF, v. 6, p. 173-184, jan./jun., 2012.

FREITAS, H. C. L. de. A (nova) política de formação de professores: a prioridade postergada. **Educação e Sociedade**, Campinas - SP, v. 28, n. 100 - Especial, p. 1203-1230, out., 2007.

\_\_\_\_\_. Certificação docente e formação do educador: regulação e desprofissionalização. **Educação e Sociedade**, Campinas - SP, vol. 24, n. 85, p. 1095-1124, dez., 2003.

\_\_\_\_\_. Formação de professores no Brasil: 10 anos de embate entre projetos de formação. **Educação e Sociedade**, Campinas - SP, v. 23, n. 80, p. 136-167, set., 2002.

FRIGOTTO, G. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani (Org). **Metodologia da Pesquisa Educacional**. 2. ed. São Paulo - SP: Cortez, 1991.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M.; RAMOS, M. A política de educação profissional no Governo Lula: um percurso histórico controvertido. **Educação e Sociedade**, Campinas - SP, v. 26, n. 92, p. 1087-1113, out. 2005.

GAMBOA, S. S. **Epistemologia da Pesquisa em Educação**. Campinas – SP: Práxis, 1998.

GATTI, B. A. Análise das políticas públicas para formação continuada no Brasil, na última década. **Revista Brasileira de Educação**, v. 13, n. 37, p. 57-70, jan./abr. 2008.

GATTI, B. A.; BARRETO, E. S. S.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Políticas docentes no Brasil**: um estado da arte. Brasília - DF: UNESCO, 2011.

GIUBILEI, S. (Org.). **Descentralização, municipalização e políticas educativas**. Campinas - SP: Editora Alínea, 2001.

GONZÁLEZ, S. N. de S. Una nueva agenda para la descentralización educativa. **Revista Iberoamericana de Educación**, n. 04, p. 11-27, ene./abr., 1994. Disponível em: <<http://www.rieoei.org/oeivirt/rie04a01>> Acesso em: 01 jun 2012.

GOUVEIA, A. B. Financiamento da educação e o município na federação brasileira. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 24, n.3, p. 437-465, set./dez., 2008.

GOMES, A. V. A. **Alfabetização na idade certa**: garantir a aprendizagem no início do ensino fundamental. Brasília – DF: Câmara dos Deputados – Consultoria Legislativa, Biblioteca Digital Câmara, Março, 2013. Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/12235/alfabetizacao\\_idade\\_gomes.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/12235/alfabetizacao_idade_gomes.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 31 mar. 2014.

GRODZINS, M. *The American System*, ed. Daniel J. Elazar. Chicago: Rand McNally, 1966.

GUSMÃO, J. B. de; RIBEIRO, V. M.. Colaboração entre estado e municípios para a alfabetização de crianças na idade certa no Ceará. **Cadernos CENPEC**, São Paulo – SP, v.1, n.1, p.09-34, dez., 2011. Disponível em: <<http://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/download/37/37>>. Acesso em: 29 mar. 2014.

HAGUETTE, A.; VIDAL, H. M.(Orgs.). **Os caminhos da municipalização no Ceará** uma avaliação. Fortaleza - CE: Casa José de Alencar/Programa Editorial, UFC, 1998.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J.. **O federalista**. Tradução de Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2003.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 21. ed. São Paulo – SP: Edições Loyola, 2011.

HOLANDA, M. (Org.) **Ceará**: a Prática de uma Gestão Pública por Resultados. Fortaleza: IPECE. 2006.

IMEPH, Instituto Meta de Educação. Relatório Final. **Curso de Capacitação de professores de Educação Infantil**, [S. l.]: [s.n.], Junho, 2003.

JAGUARUANA (Município), Secretaria da Educação, Cultura e Desporto. **Plano Municipal da Educação 2005/2008**. Jaguaruana – CE, 2005.

\_\_\_\_\_, Secretaria da Educação, Cultura e Desporto. **Plano Municipal de Educação - 2005/2008** - Ações desenvolvidas no período de 2005/2006, Jaguaruana – CE, 2006a.

\_\_\_\_\_, Secretaria da Educação, Cultura e Desporto. **[Projeto Pedagógico do Programa Brasil Alfabetizado - Jaguaruana (2007-2008)]**. Jaguaruana – CE. 2006b.

JORDANA, J. **Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Casos de Argentina y Bolivia**. Documento de Trabajo. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, jun., 2002.

KERBAUY, M. T. M. Federalismo, descentralização e democracia. **Revista Estudos de Sociologia**, v. 6, n. 10, p. 51-61, jan./jun., 2001.

KOSIK, K. **Dialética do Concreto**. 2. ed. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1976.



- KRAWCZYK, N. R. Em busca de uma nova governabilidade na educação. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. F. F. **Política e gestão da educação**. 2. ed. Belo Horizonte - MG: Autêntica, 2008, p. 61-74.
- KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social – Revista de Sociologia da USP**, São Paulo - SP, v. 11, n. 2, p. 63-81, out., 1999.
- LIMA, A. B. Políticas educacionais e processos de democratização. In: LIMA, A. B. (Org.). **Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada**. São Paulo - SP: Xamã, 2004.
- LIMA, J.; MARQUES, A.; BRASIL, E. Federalismo e educação: novos marcos e perspectivas (Entrevista). **Revista Retratos da Escola**, Brasília - DF, v. 6, n. 10, p. 11-19, jan./jun., 2012.
- LIMA, R. N. **As relações intergovernamentais e a Política Educacional**. 2000. 470f. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. Campinas – SP, 2000.
- LIMA, R. N.; MENDES, O. C. A gestão da política de educação: contrapontos entre descentralização e avaliação na lógica da reforma do Estado. In: CABRAL NETO, A.; NASCIMENTO, I. V. do; LIMA, R. N. **Política Pública de Educação no Brasil: compartilhando saberes e reflexões**. Porto Alegre - RS: Sulina, 2006, p. 52-78.
- LOBO, T. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo - SP, n. 74, p. 05-10, ago., 1990.
- LUCE, M. B.; SARI, M. T. O Regime de Colaboração na educação do Rio Grande do Sul. In: OLIVEIRA, R. P. de.; SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília - DF: UNESCO, 2010, p. 243-249.
- LUCIO, E. O. **Tecendo os fios da rede: o programa PRÓ-LETRAMENTO e a tutoria na formação continuada de professores alfabetizadores da educação básica**. 2010. 299 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Educação, Rio de Janeiro: UFRJ, 2010.
- LUDKE, M; MOREIRA, A. F. M; CUNHA, M. I. da. Repercussões de tendências internacionais sobre a formação de nossos professores. **Educação e Sociedade**, ano 20, n. 68, p. 278-298, dez., 1999.
- LUCKÁS, G. **História e consciência de classe: estudos sobre a dialética marxista**. 2. ed. São Paulo - SP: Editora WMF Martins Fontes, 2012. (Biblioteca do Pensamento Moderno).
- MAMEDE, I. C. M. **Professoras alfabetizadoras: quem são, o que pensam e como alfabetizam**. 2000. 423 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza. 2000.
- MARQUES, A.; BRASIL, E.; LIMA, J. Federalismo e educação: novos marcos e perspectivas (Entrevista). **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 11-19, jan./jun., 2012.

- MARQUES, C. A; AGUIAR, R. R; CAMPOS, M. O. C. Programa Alfabetização na Idade Certa: concepções, primeiros resultados e perspectivas. **Revista Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo - SP, v. 20, n. 43, maio/ago., 2009.
- MARTINS, A. M. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. **Educação e Sociedade**, ano 22, n. 77, p. 28-48, dez., 2001.
- \_\_\_\_\_. Autonomia e educação: a trajetória de um conceito. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 207-232, mar., 2002a.
- MARTINS, A. M. **Autonomia na escola: a (ex)tensão do tema nas políticas públicas**. São Paulo - SP: Cortez, 2002b.
- MARTINS, P. S. **FUNDEB, federalismo e Regime de Colaboração**. Campinas – SP: Autores Associados, 2011.
- MARX, K. **Contribuição à crítica da Economia Política**. Tradução Maria Helena Barreiro Alves. 3. ed. São Paulo - SP: Martins Fontes, 2003. (Coleção Clássicos). Título original: Zur Kritik Der Politischen Oekonomie.
- MARX, K. ENGELS, F. **A ideologia alemã: Feuerbach – a contraposição entre as cosmovisões materialista e idealista**. Tradução: Frank Muller. 3. reimpressão. São Paulo, Martin Claret, 2010. Título original Die Deutsche Ideologie.
- MARX, K. **O Capital: crítica da economia política. Livro I**. Tradução Reginaldo de Sant’Anna. 29. ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2011. Título original: Das Kapital: Kritik der politschen Oekonomie: Buch I.
- MASSON, G. MAINARDES, J. Las contribuciones de la perspectiva marxista para la investigación sobre políticas educativas. In: TELLO, C. (Org.). **Epistemologías de la política educativa: posicionamentos, perspectivas y enfoques**. Campinas – SP, Mercado das Letras, 2013. p. 319-348.
- MASSON, G. Orientações para o desenvolvimento de investigação em políticas educativas a partir da teoria marxista. In: TELLO, C; ALMEIDA, M. de L. P. de. **Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em educação**. Campinas – SP, Mercado das Letras, 2013, p. 55-76.
- \_\_\_\_\_. **Políticas de formação de professores: as influências do neopragmatismo da agenda pós-moderna**. 2009. 245 p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Florianópolis - SC, 2009.
- MAY, Tim. **Pesquisa Social: questões, métodos e processos**. 3. ed. Porto Alegre - RS: Artes Médicas, 2004.
- MAZZEU, L. T. B. **Formação Continuada de Professores: uma análise crítica sobre as perspectivas oficiais de capacitação docente**. 2007. 200f. Dissertação (Mestrado em Educação Escolar) – Universidade Estadual Paulista, Araraquara - SP, 2007.

- MEDEIROS, S.; OLIVEIRA, J. F. de. A formação dos professores da Educação Básica: embates, disputas e tensões no contexto da reforma educacional. In: CABRAL NETO, A.; OLIVEIRA, D. A.; VIEIRA, L. F. (Orgs.). **Trabalho docente: desafios no cotidiano da Educação Básica**. Campinas – SP: Mercado das Letras; Natal – RN: UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2013. p. 221-252.
- MEIRA, S. R. **Formação do professor alfabetizador pelo PROFA: Avaliação do Programa**. 2004. 230p. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas – SP, 2004.
- MELLO, M. A. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal” efeitos perversos da descentralização? **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3, p. 11-20, jul./set.,1996.
- MENDES, C. M. S. **A descentralização do Ensino Fundamental no Ceará**. Fortaleza - CE: Editora INESP, 2002.
- MINAYO, M. C. de S.(Org). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 26. ed. Petrópolis - RJ: Vozes, 2007.
- MORRESI, S. Pactos e política: o modelo lockeano e a ocultação do conflito. In: BORON, A. (Org.). **Filosofia política moderna**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO; San Pablo, Departamento de Ciência Política – FFLCH, Universidade de São Paulo, 2006.
- NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2. ed. São Paulo - SP: Cortez, 2005.
- NOMERIANO, A. S. **A educação do trabalhador, a pedagogia das competências e a crítica Marxista**. Maceió - AL: EDUFAL, 2007.
- NOVAES, I. L.; FIALHO, N. H.. Descentralização educacional: características e perspectivas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v.26, n.3, p. 585-602, set./dez., 2010.
- NUNES, C. do S. C. **Os sentidos da formação contínua de professores: o mundo do trabalho e a formação de professores no Brasil**. 2000. 152 p. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Faculdade de Educação. Campinas – SP, 2000.
- OLIVEIRA, C. de. A pesquisa sobre a municipalização do ensino: algumas tendências. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. F. F. **Política e gestão da educação**. 2. ed. Belo Horizonte - MG: Autêntica, 2008, p. 73-87.
- \_\_\_\_\_. A municipalização do Ensino Brasileiro. In: OLIVEIRA, C. et al. **Municipalização do Ensino no Brasil: algumas leituras**. Belo Horizonte - MG: Autêntica, 1999, p. 11-36.
- \_\_\_\_\_. **Estado, município e educação: análise da descentralização no Estado de São Paulo (1983-1990)**, 1992. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas - SP, 1992.

OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no Governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v, 25, n.02, p. 197-209, maio/ago., 2009a.

\_\_\_\_\_. Gestão das políticas públicas educacionais: ação pública, *governance* e regulação. In: DOURADO, L. F (Org.). **Política e gestão da educação no Brasil**: novos marcos regulatórios. São Paulo - SP: Xamã, 2009b, p. 15-29.

OLIVEIRA, M. N. **As políticas de municipalização do Ensino Fundamental no Estado da Bahia nos anos 1990**: impactos na gestão e no financiamento da educação municipal. 2006. 235 p. Tese (Doutorado em Educação) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2006.

OLIVEIRA, R. P. de.; SOUSA, S. Z. Introdução. In: OLIVEIRA, R. P. de.; SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília - DF: UNESCO, 2010. p. 13-35.

PALHANO (Município), Câmara Municipal de Palhano. Lei Orgânica Municipal de 21 de dezembro de 2012. **Diário Oficial dos Municípios do Estado do Ceará**. ano 3, n. 0586, 2012, p. 02 a 26.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Educação, Cultura e Desporto. **Plano Municipal de Educação**. Palhano – CE. 2005.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Educação, Cultura e Desporto. **Plano Plurianual 2002-2005**. Palhano – CE. [2002a?].

\_\_\_\_\_. Secretaria da Educação, Cultura e Desporto. **[Documento sem título]**. Palhano – CE. [2002b?].

\_\_\_\_\_. Secretaria da Educação, Cultura e Desporto. **Ações 2003 – Educação Infantil**. Palhano – CE. [2002c?].

\_\_\_\_\_. Secretaria da Educação, Cultura e Desporto. **Ações 2001-2003**. Palhano – CE. [2004?].

PEREIRA, L. C. B. **A Reforma do Estado nos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

PÉREZ, J. I. La crisis política del estado com quiebra de la legitimidad democrática en América Latina: la descentralización educativa entre la eficacia democrática, la retórica, la imitación y la legitimación. Algunas categorías y tipologías para la comparación y la discusión. **Revista Iberoamericana de Educación**, n. 4, ene./abr. 1994. Disponível em: <<http://www.rieoei.org/oeivirt/rie04a03.htm>>. Acesso em: 03 maio 2012.

PERONI, V. **Política Educacional e o papel do Estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo - SP: Xamã, 2003.

POLITZER, G; BESSE, G.; CAVEING, M. **Princípios fundamentais da Filosofia**. Curitiba – PR, Hemus, 2002.

QUIVY, R; CAMPENHOUDT, L. V. **Manual de Investigação em ciências sociais: trajectos**. 5. ed. Lisboa: Gradiva Publicações S. A, 2008.

RABELO, C. D. **Gestão local de políticas**: estudo comparativo sobre a condução do PROFA em municípios cearenses. 2010. 225 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Educação) – Universidade Estadual do Ceará, Centro de Educação, Fortaleza - CE, 2010.

RABELO, C. D.; FARIAS, I. M. S. de. Gestão local de política: das práticas e dilemas às lições do desenvolvimento de programa voltado para a formação de professor. In: REUNIÃO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 33., 2010, Caxambu. **Anais...** Caxambu - Minas Gerais, 2010.

RAMOS J. F. P.; LIRA, L. M.; SOARES, B. I. .B.. A reforma do Estado e modernização da gestão da educação básica no Ceará (1995-2006). **Revista HOLOS**, ano 28, v. 2, p. 261-274, 2012.

RAMOS, J. F. P. Regime de Colaboração e garantia do direito ao Ensino Médio. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 26, 2013, Recife. **Anais...** Recife – Pe, ANPAE, 2013. 1 CD.

ROCHA, L. M. F. **A concepção de formação continuada nos programas da União e repercussões no âmbito municipal**. 2010. 139 p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados - MS, 2010.

RODRIGUES, A. e ESTEVES, M. **A Análise de Necessidades na Formação de Professores**. Porto: Porto Editora, 1993.

RODRIGUEZ, J. A. **Política e formação docente na América Latina**: Argentina, Brasil e Chile. 2006. 254 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2006.

ROMÃO, J. E. **Sistemas Municipais de educação**: a Lei de Diretrizes e Bases e a educação no Município. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010.

ROSAR, M. de F. F. **Globalização e descentralização**: o processo de desconstrução do Sistema Educacional Brasileiro pela via da municipalização. 1995. 348 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas – SP, São Paulo, 1995.

\_\_\_\_\_. A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema educacional brasileiro. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.) **Gestão democrática da Educação**: desafios contemporâneos. 6. ed. Petrópolis – RJ, Vozes, 2005, p. 105-140.

SAUTU, R., et al. La construcción del marco teórico em la investigación social. In: \_\_\_\_\_. **Manual de Metodología**: Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos e elección de la metodología., Buenos Aires, Argentina, 2005. (CLACSO, Colección Campus Virtual). Disponível em:  
<<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/metodo/RSCapitulo%201>> Acesso em: 23 ago. 2011.

SANDER, B. Política, Gestão e Qualidade do Ensino. In: FRANÇA, M.; BEZERRA, M. C. (Orgs.). **Política Educacional: gestão e qualidade do ensino**. Brasília - DF: Liber Livro, 2009, p. 83-97.

SANO, H. **Articulação horizontal no federalismo brasileiro**: os Conselhos de Secretários Estaduais. 2008. 308 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo - SP, 2008.

SANTOS, E. O. dos. Políticas de formação continuada para os professores da educação básica. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 25., CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2., 2011. São Paulo. **Anais ....** São Paulo, 2011.

SANTOS, S. R. M. dos. A Rede Nacional de Formação continuada de Professores, o PRÓ-LETRAMENTO e os modos de “formar” os professores. **Revista Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v.3, n.2, p.143-148, jul./dez., 2008.

SÃO JOSÉ, L. de. **Os efeitos do PRÓ-LETRAMENTO na formação das professoras alfabetizadoras do Município de Conselheiro Lafaiete**. 2012. 196 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte – MG, 2012.

SARI, M. T. **Regime de Colaboração intergovernamental na educação**: a experiência do Rio Grande do Sul. 2009. 197 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre – RS, 2009.

SAVIANI, D. Gestão federativa da educação: desenho institucional do Regime de Colaboração no Brasil. In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V. de.; SILVA, M. A. (Orgs.). **Políticas públicas de Educação na América Latina**: lições aprendidas e desafios. Campinas - SP: Autores Associados, 2011, p. 75-91.

\_\_\_\_\_. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas – SP: Autores Associados, 2007 (Coleção Memória da Educação).

SCHEIBE, L. Formação dos profissionais da educação pós-LDB: vicissitudes e perspectivas. In: VEIGA, I. P. A.; AMARAL, A. L. (Orgs.) **Formação de Professores**: políticas e debates. Campinas - SP: Papyrus, 2002, p. 47-64. (Coleção Magistério: Formação e Trabalho pedagógico).

\_\_\_\_\_. Políticas para a Formação dos Profissionais da Educação neste Início de Século: análise e perspectivas. In: Reunião da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação, 26., 2003, Caxambu, **Anais...** Caxambu - MG, 2003.

SEGATTO, C. I. Análise da implementação de políticas públicas: o Programa de Alfabetização na Idade Certa em dois municípios cearenses. **Temas de Administração Pública** (UNESP. Araraquara), v. 4, p. 1-16, 2012.

SILVA JR., J. do R. S. O papel político da municipalização educacional na construção dos novos traços da sociedade civil na década de 1960. In: MARTINS, A. M.; OLIVEIRA, C.; BUENO, M. S. S. (Orgs) **Descentralização do Estado e municipalização do Ensino**: problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: DP e A, 2004, p. 57-83.

- SILVA, C. C.; AZZI, D.; BOCK, R. Banco Mundial em foco: sua atuação na Educação brasileira e na dos países que integram a Iniciativa Via Rápida na América Latina. In: HADDAD, S. (Org.) **Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais**. São Paulo - SP: Cortez, 2008, p. 15-86.
- SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 15. ed. São Paulo - SP: Editora Malheiros, 1998.
- SILVA, J. A. da. **Educação de Jovens e Adultos: implicações da presença Freireana na prática pedagógica de alfabetizadores**. 2007. 180f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Educação. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2007.
- SOUZA, A. L. L. de. Estado e educação pública: tendências administrativas e de gestão. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. F. (Orgs). **Política e Gestão da Educação**. 2. ed. Belo Horizonte - MG: Autêntica, 2008a, p. 91-105.
- SOUZA, A. L. L. Formação docente e cotidiano escolar: reflexões sobre a racionalidade político educacional vigente. In: ALBUQUERQUE, M. G. M. T.; FARIAS, I. M. S; RAMOS, J. F. P. (Orgs.). **Política e Gestão Educacional: contextos e práticas**. Fortaleza: EdUECE., 2008b, p.171-188.
- SOUZA, C. Federalismo e descentralização na constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Dados: [on line]**, São Paulo, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S001-52582001000300003&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt&userID=-2](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001-52582001000300003&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt&userID=-2)>. Acesso em 16 jan 2012.
- \_\_\_\_\_. Federalismo e Intermediação de Interesses Regionais nas Políticas Públicas Brasileiras. In: Seminário Internacional sobre Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização. 1998. São Paulo, **Anais...** São Paulo – SP, 1998.
- \_\_\_\_\_. Federalismo, descentralização e reforma constitucional em contextos de desenvolvimento regional desigual. **Revista O e S**, v. 4, n. 09, p. 127-148, mai./ago., 1997.
- \_\_\_\_\_. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba - PR, n. 24, p. 105-121, jun., 2005.
- \_\_\_\_\_. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3, p. 103-112, jul./set., 1996.
- SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. de. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. **Revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**. Rio de Janeiro, v.12, n.45, p. 925-944, out./dez. 2004.
- SUMIYA, L. A. **Governo Federal em contexto de descentralização: Os programas de formação de professores do Ensino Fundamental (1995-2002)**. 2005. 136 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo - SP, 2005.
- SZYMANSKI, H. **A entrevista na educação: a prática reflexiva**. 2. ed. Brasília – DF: Liber Livro Editora, 2008.

TAVARES, F. B. **Pedagogia da escassez: neoliberalismo e educação no Ceará**. 2001. 197 f. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação – Campinas - SP, 2001.

TOMMASI, L. Financiamentos do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implementação. In: TOMMASI, L.; WARDE, J. M.; HADDAD, S. (Orgs). **O Banco Mundial e as políticas Educacionais**. 5. ed. São Paulo - SP: Cortez, 2007, p. 195-228.

TORRES, R. M.. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco mundial. In: TOMMASI, L.; WARDE, J. M.; HADDAD, S. (Orgs). **O Banco Mundial e as políticas Educacionais**. 5. ed. São Paulo - SP: Cortez, 2007.

VIEIRA, S. L. Educação básica no Ceará: construindo um pacto colaborativo. In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília - DF: UNESCO, 2010, p. 271-286.

\_\_\_\_\_. Políticas de formação em cenário de reforma. In: VEIGA, I. P. A; AMARAL, A. L. (Orgs.) **Formação de Professores: políticas e debates**. Campinas - SP: Papirus, 2002, p. 13-46. (Coleção Magistério: Formação e Trabalho pedagógico).

VIEIRA, S. L; FARIAS, I. M. S. de. **Política Educacional no Brasil: introdução histórica**. Brasília - DF: Plano Editora, 2003.

VIRIATO, E. O. Descentralização e desconcentração como estratégia para a redefinição do espaço público. In: LIMA, A. B. (Org.) **Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada**. São Paulo - SP: Xamã, 2004, p. 39-60.

WRIGHT, D. S. **Para entender las relaciones intergubernamentales: estudio introductorio de José Luiz Méndez**. Fondo de Cultura Economica, USA, 1997. Disponível em: <[http://books.google.com.br/books?id=hqo8244wpm8C&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com.br/books?id=hqo8244wpm8C&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)> Acesso em: 12 nov 2013.

\_\_\_\_\_. **Understanding intergovernmental relations**. 3. ed. California: Books/Cole Publishing Company, 1988.



# APÊNDICES

## **APÊNDICE A - INSTRUMENTAL DE PESQUISA – GESTORES MUNICIPAIS QUESTIONÁRIO DOS GESTORES E TÉCNICOS MUNICIPAIS**

### **EIXO FEDERAL**

1. O PROFA foi uma política de formação continuada de professores alfabetizadores criada e implementada pelo Governo Federal com a participação dos Estados e Municípios e que se encerrou em 2002 com o governo Fernando Henrique Cardoso. De que forma esse programa foi executado no município?
2. Que informações o município teve sobre o Programa PRALER, de 2003, criado pelo MEC? Como ele foi efetivado?
3. O Plano Nacional da Educação (2001-2011) indicou em suas metas que a partir de 2001 os Municípios deveriam manter políticas de formação continuada dos alfabetizadores. O que seu município fez nesse sentido?
4. Que orientações a secretaria municipal de educação recebeu acerca da Rede de Formação Continuada de Professores da Educação Básica (REDE) e de que forma se articulou com o MEC e as universidades em relação a esse programa criado em 2004 e ampliada em 2006?
5. O município elaborou e enviou para o MEC o seu programa de formação continuada de professores como solicitado pelo MEC para a Rede de Formação Continuada? Como foi pensado e que demandas ele apresentou? Caso isso não tenha ocorrido, porque não aconteceu?
6. Como o município aderiu e participou do Programa PRÓ-LETRAMENTO em meados de 2005 e 2006? Como foi o processo de adesão, implementação, execução e avaliação?

### **EIXO ESTADUAL**

1. De que forma o município integrou a criação e implementação do Ciclo Básico de Alfabetização por meio da Secretaria Estadual da Educação Básica desde 2001?
2. No âmbito do Ciclo Básico de Alfabetização, iniciado em 2001 pela Secretaria Estadual, que iniciativas o município teve para formar os professores alfabetizadores envolvidos no ciclo de alfabetização?
3. Que participação o município teve nas ações desenvolvidas pelo Comitê Cearense de Erradicação do Analfabetismo Escolar (CCEAE) em 2004?
4. O município participou do “Projeto Lendo Você fica sabendo”, criado pela SEDUC estadual em 2006? Como se deu esse processo?
5. De que modo seu município participou do PRODEM (Programa de Desenvolvimento dos Municípios) e das ações implementadas por meio dele por volta de 2005 pela Secretaria Estadual da Educação Básica?
6. O Município elaborou o Plano Municipal da Educação em 2005 como orientado pela Secretaria Estadual da Educação? Como foi realizado esse processo? Como foi a atuação estadual e municipal nesse processo?
7. Que programas, projetos, cursos, oficinas foram criados pela SEDUC -CE e oferecidos pela CREDE por meio do Ciclo Básico de Alfabetização para atender a formação continuada dos professores?

8. Em 2005, o município participou dos Seminários de efetivação do Regime de Colaboração Cearense? De que forma o município integrou as discussões a implementação do regime de colaboração entre Estado e Municípios nos anos de 2004 e 2005?

#### **EIXO MUNICIPAL**

1. Como vinham sendo formuladas e implementadas as ações relacionadas à formação continuada dos professores em seu município até 2002? Como a gestão municipal da educação vinha se comportando na condução dessas políticas?
2. O PROFA teve continuidade em seu município a partir de 2003? De que forma isso aconteceu?
3. Não tendo a continuidade do PROFA, de que modo o município deu continuidade a partir de 2003 à formação dos alfabetizadores?
4. Que programas de alfabetização de crianças criados pelo MEC ou pela SEDUC – CE tiveram adesão, foram assumidos e implementados no Município?
5. Quais foram os programas, cursos, oficinas realizados pelo município (gestão municipal da educação) no período de 2003 a 2006?
6. Quais as políticas de formação continuada de alfabetizadores o município previu no Plano Municipal de Educação?
7. Que implicações trouxeram as ações de regime de colaboração cearense para a política de educação e para a formação dos alfabetizadores no município?

#### **EIXO PESSOAL**

1. Como você considera que devam se desenvolver as políticas de formação continuada de alfabetizadores?
2. Em sua opinião, qual deve ser a responsabilidades da União (Governo Federal), dos Estados (Governo Estadual) para com os processos de formação continuada dos alfabetizadores municipais?
3. Que avaliação você tem sobre as políticas de formação continuada de alfabetizadores elaboradas no Ministério da Educação ou na Secretaria Estadual da Educação Básica?
4. Qual deve ser o papel do Município (da gestão municipal) na elaboração e implementação das políticas de formação dos alfabetizadores?
5. Que políticas de formação continuada de alfabetizadores realizadas no município você considera que tem identificação com as reais necessidades dos professores alfabetizadores?

## APÊNDICE B - DOCUMENTOS NACIONAIS E ESTADUAIS PESQUISADOS

INSTITUIÇÕES	DOCUMENTOS
<b>FEDERAL</b>	<p>Ministério da Educação- Secretaria da Educação Básica. <b>Programa de Formação de Alfabetizadores:</b> documento de apresentação. 2. ed. Brasília: 2001.</p> <p>Ministério da Educação. <b>Relatório Gestão da Educação 2003-2010 – conheça e entenda as ações do Ministério da Educação.</b> Disponível em: &lt; <a href="http://gestao2010.mec.gov.br/">http://gestao2010.mec.gov.br/</a>&gt; Acesso em 22 de Março de 2011.</p> <p>Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. <b>Orientações Gerais – Objetivos, diretrizes, funcionamento. Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica.</b> Brasília DF, 2005.</p> <p>Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. <b>Orientações Gerais – Catálogo 2006. Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica.</b> Brasília DF, 2006.</p> <p>Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. <b>Relatório de Gestão 2004 – Planejamento 2005.</b> Brasília DF, 2004.</p> <p>Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. <b>Relatório de Gestão 2005 – Planejamento 2006.</b> Brasília DF, 2005.</p> <p>Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. <b>Relatório de Gestão 2004 – Secretaria da Educação Básica.</b> Brasília DF, 2006.</p> <p>Ministério da Educação. Alinhamento Estratégico MEC 2003. Tomo I. Brasília: DF – 2003c.</p> <p>Ministério da Educação. <b>Brasil dos Professores.</b> Secretaria da Educação Fundamental. – Brasília: MEC/SEF, 2002.</p> <p>Ministério da Educação. <b>Edital nº 01/2003 – SEIF/MEC.</b> Secretaria da Educação Fundamental. – Brasília: MEC/SEF, 2003.</p> <p>Ministério da Educação. <b>Formação contínua de professores.</b> Boletim 13, TV Escola. Agosto, 2005b.</p> <p>Ministério da Educação. INEP. Toda Criança Aprendendo. <b>R. bras. Est. pedag.</b>, Brasília, v. 84, n. 206/207/208, p. 197-201, jan./dez., 2003.</p> <p>Ministério da Educação. <b>Orientações Gerais – Catálogo 2008.</b> Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica - Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação. Brasília,DF, 2008.</p> <p>Ministério da Educação. <b>Programa de desenvolvimento profissional continuado /</b> Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. Brasília: A Secretaria, 1999.</p> <p>Ministério da Educação. <b>Referencial para a Formação dos Professores.</b> Secretaria da Educação Fundamental. A Secretaria, 1999.</p> <p>Ministério da Educação. <b>Relatório de gestão – Secretaria da Educação Infantil e Fundamental</b> –. Brasília/DF, Janeiro, 2004.</p> <p>Ministério da Educação. <b>Relatório de gestão 2006/– Secretaria da Educação Básica</b> –. Brasília/DF, Dezembro 2006.</p> <p>Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. <b>Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação - Guia de programas</b> - Guia Geral. Brasília, 2007b.</p> <p>Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. <b>Programa de Apoio à Leitura e Escrita- PRALER</b> - Guia Geral. Brasília, 2007a.</p> <p>Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. <b>PRÓ-LETRAMENTO: Programa de Formação Continuada de professores dos Anos/Séries Iniciais do Ensino Fundamental</b> - Guia Geral. Brasília, 2012.</p>

	<p>Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. <b>Pró-Letramento: Programa de Formação Continuada de professores dos Anos/Séries Iniciais do Ensino Fundamental</b> - Guia Geral. Brasília, Setembro, 2007.</p> <p>Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Vencendo o desafio da aprendizagem nas séries iniciais: a experiência de Sobral/CE. – Brasília: INEP. 2005.</p>
ESTADUAL	<p><b>Análise Comparativa: Perfil Básico Regional – 2009.</b> Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). SEPLAG, Fortaleza, 2010.</p> <p><b>Mensagem à Assembleia Legislativa:</b> abertura da sessão legislativa - Fortaleza: SEPLAN, 2003.</p> <p><b>Perfil Básico Regional -2009 -Macrorregião do Litoral Leste – Jaguaribe.</b> Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). SEPLAG, Fortaleza, 2010.</p> <p>Secretaria da Educação Básica. <b>Escola melhor, vida melhor:</b> relatório da gestão 2003-2006. Fortaleza: Nacional, 2006.</p> <p>Secretaria da Educação Básica. <b>Plano de Educação Básica Escola Melhor, Vida Melhor.</b> Ceará – 2003/2006. Fortaleza. 2004.</p> <p>Assembleia Legislativa do Estado. <b>Relatório Final do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar.</b> Fortaleza: Assembleia Legislativa do Ceará. 2006.</p> <p>Governo do Estado do Ceará. <b>Mensagem à Assembléia Legislativa 2004</b> - Abertura da Sessão Legislativa. SEPLAG, Fortaleza, 2004.</p> <p>Governo do Estado do Ceará. <b>Mensagem à Assembléia Legislativa 2005</b> - Abertura da Sessão Legislativa. SEPLAG, Fortaleza, 2005.</p> <p>Governo do Estado do Ceará. <b>Mensagem à Assembléia Legislativa 2006</b> - Abertura da Sessão Legislativa. SEPLAG, Fortaleza, 2006.</p> <p>Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará (INESP). <b>Constituição do Estado do Ceará, 1989.</b> Fortaleza, INESP, 2005b.</p> <p>Mensagem à Assembleia Legislativa 2007. Abertura da Sessão Legislativa. Secretaria do Planejamento e Gestão. Fortaleza, 2007.</p> <p>Secretaria da Educação Básica, <b>Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP)</b> - Área: Educação Básica, Fortaleza, 2004.</p> <p>Secretaria da Educação Básica. <b>A reforma da Educação Básica no Ceará:</b> uma construção coletiva. Mimeo. 2001.</p> <p>Secretaria da Educação Básica. <b>Diretrizes para Educação básica 2006</b> –Educação Básica do Ceará – Fortaleza: SEDUC, 2005.</p> <p>Secretaria da Educação Básica. Programa de Desenvolvimento da Educação Municipal (PRODEM). Fortaleza, 2004.</p> <p>Secretaria de Planejamento e Coordenação (SEPLAN). <b>Ceará Cidadania: crescimento com inclusão social</b> – Plano de Governo 2003-2006 – Administração Lúcio Alcântara. Fortaleza: SEPLAN, 2003.</p> <p>Governo do Estado. <b>Plano de desenvolvimento sustentável do Ceará, 1995-1998.</b> Fortaleza: SEPLAN, 1995.</p> <p>Secretaria da Educação Básica. <b>Manual de Implementação do Projeto Escola do Novo Milênio (MIP).</b> 2005</p> <p>Secretaria da Educação Básica. <b>Manual de Implementação do Projeto Escola do Novo Milênio (MIP).</b> Programa de Desenvolvimento da Educação Municipal – Anexo 3. 2005.</p> <p>Secretaria da Educação Básica. <b>Regime de Colaboração Estado-Municípios:</b> Crescer com qualidade (2003-2005), 2006.</p>

Fonte: Elaboração do autor (2014).

**APÊNDICE C - OFERTA DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE  
ALFABETIZADORES NA REDE<sup>157</sup>**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO - UFPE - Centro de Estudos em Educação e Linguagem.**

**CURSOS**

**Alfabetização: Apropriação do Sistema de Escrita Alfabética** - O objetivo desse curso é refletir sobre as práticas dos professores de alfabetização à luz de referenciais teóricos que fundamentam e explicam os caminhos que os alunos alfabetizando percorrem no processo de apropriação do sistema de escrita alfabética. Carga horária: 100 horas (64 horas presenciais e 36 à distância). Distribuição da carga horária: a ser combinada com a Secretaria de Educação.

**Alfabetização e Letramento** - o curso de Alfabetização e Letramento se propõe a trabalhar com as seguintes temáticas: alfabetização, escolarização e letramento, gêneros textuais e letramento, letramento escolar e escolarização da leitura e da escrita, organização do trabalho escolar e letramento, letramento digital e alfabetizar letrando. Carga horária: 100 horas (64 horas presenciais e 36 à distância). Distribuição da carga horária: a ser combinada com a Secretaria de Educação.

**Leitura e Produção de Textos na Alfabetização** - Este curso oferece subsídios para a reflexão sobre o ensino da leitura e da produção de textos na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Parte do princípio de que o ensino da leitura e da escrita deve integrar atividades de apropriação do sistema de escrita alfabética e atividades de leitura e produção de textos diversos, orais e escritos. Carga horária: 100 horas (64 horas presenciais e 36 à distância). Distribuição da carga horária: a ser combinada com a Secretaria de Educação.

**Alfabetização de Jovens e Adultos em uma Perspectiva do Letramento** - Este curso tem por objetivo discutir aspectos relacionados à alfabetização de jovens e adultos em uma perspectiva de letramento. O curso busca favorecer a reflexão e a construção de uma prática de ensino da linguagem escrita que leva em conta as especificidades desse aluno, ao possibilitar que ele se aproprie do sistema de escrita alfabética. Carga horária: a ser combinada com a Secretaria de Educação. Distribuição da carga horária: a ser combinada com a Secretaria de Educação

**Leitura no Ensino Fundamental** - O curso aborda questões relativas ao ensino e à aprendizagem da leitura na sociedade atual, buscando construir um horizonte de novas possibilidades em relação ao tratamento da leitura no Ensino Fundamental, em nossas escolas. As temáticas tratadas durante o curso têm como fio condutor a noção de leitura como prática social. Carga horária: 100 horas (64 horas presenciais e 36 à distância). Distribuição da carga horária: a ser combinada

**Oficinas: Jogos na Alfabetização** - O Centro de Estudos em Educação e Linguagem cria jogos pedagógicos voltados para a aprendizagem do sistema alfabético. Durante a realização das oficinas, os cursistas recebem um kit de 10 jogos, que são usados como exemplos e como objetos de reflexão acerca de seus objetivos, modos de

<sup>157</sup> As atividades aqui descritas tem seu maior detalhamento no documento Orientações Gerais/Catálogo 2006 – Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica/Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação, onde são explicitas informações mais precisas.

utilização e papel do professor como mediador nas situações de brincadeiras em sala de aula. Carga horária: a ser combinada com a Secretaria de Educação (no mínimo 12 horas). Distribuição da carga horária: a ser combinada com a Secretaria de Educação.

**Fonte:** Documento Orientações Gerais – Catálogo/MEC

## **UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS UFMG - Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita (CEALE)**

### **CURSOS**

**Programa de Formação Instrumentos para a Alfabetização** - Trata-se de uma proposta inovadora para a formação de alfabetizadores e, ao mesmo tempo, para a organização do processo de ensino-aprendizagem da língua escrita. Os cursos oferecidos no quadro deste Programa são de natureza semipresencial e seu planejamento e carga-horária são realizados com as redes de ensino. Público Alvo: Professores e especialistas da educação infantil e ensino fundamental. Como Participar: O acesso aos cursos é feito por meio de acordo de cooperação ou de convênio com a UFMG.

**Programa de Formação Continuada em Alfabetização e Letramento** - O Programa oferece cursos destinados a professores e especialistas da educação infantil e das séries iniciais do ensino fundamental. Os cursos têm por objetivo central auxiliar os educadores a vencer os desafios da alfabetização e do letramento. Os cursos são de natureza semipresencial e sua duração é variável de acordo com o planejamento feito com as redes de ensino interessadas. Os participantes aprovados recebem certificado da Universidade Federal de Minas Gerais.

**Programa de Formação Continuada em Alfabetização de Jovens e Adultos** - De acordo com as necessidades das redes de ensino, o CEALE planeja cursos para a formação de alfabetizadores de jovens e adultos. A carga-horário do curso e seu planejamento mais geral são realizados com as redes de ensino. Público Alvo: Alfabetizadores de jovens e adultos. Como participar: Por meio de acordo de cooperação ou de convênio com a UFMG.

**Letra A - Jornal do Alfabetizador** - O CEALE publica, desde abril de 2005, jornal voltado para professores alfabetizadores. Esse veículo pretende ser um instrumento de formação continuada do educador. Seu principal objetivo é assegurar o acesso permanente de educadores a materiais que alimentem seu processo de formação e os tornem sempre mobilizados para responder aos desafios da alfabetização e do letramento.

**CEALE Debate** - O CEALE Debate é um ciclo de conferências anual, voltado para professores alfabetizadores. Seu objetivo é possibilitar a socialização de resultados de pesquisas concluídas ou em andamento e alimentar, por meio da discussão desses resultados, processos de formação autônomos e permanentes.

**Fonte:** Documento Orientações Gerais – Catálogo/MEC

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA – UEPG – CEFORTEC -Centro de Formação Continuada, Desenvolvimento de Tecnologia e Prestação de Serviços para as Redes Públicas de Ensino<sup>158</sup>**

**CURSOS**

**Programa de Formação Continuada de Professores de Educação Infantil - Alfabetização e Linguagem** - O programa tem como finalidade abordar a temática da alfabetização e da linguagem, articulada às necessidades e aos desafios enfrentados no campo da Educação Infantil. Composto em 05 módulos com temas e materiais didáticos diversos, propõe-se a problematização, a análise da prática pedagógica e a instrumentalização do professor para o trabalho com múltiplas linguagens (inclusiva, artística, de movimento, oral e escrita).

**Formação Continuada de Professores das Séries Iniciais na Área de Alfabetização e Linguagem** - O curso destina-se a professores de séries iniciais do ensino fundamental, envolvendo as discussões relativas ao trabalho docente alfabetizador e sua organização no espaço social e escolar. O curso é composto em 06 fascículos, acompanhado de material audiovisual.

**Seminário de Alfabetização e Linguagem do Cefortec: Divulgação e Parceria** - Evento que reúne anualmente representantes dos sistemas municipais e estaduais de educação básica para: 1) discutir a situação do ensino de alfabetização e linguagem no país e no Estado do Paraná; 2) apresentar as políticas da SEB/MEC na área de formação inicial e continuada de professores - Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica, entre outras.

Fonte: Documento Orientações Gerais – Catálogo/MEC

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB – CFORM - Centro de Formação Continuada de Professores**

**CURSOS**

**Curso de Formação de Formadores em Alfabetização e Linguagem (4 Módulos)** - Lingüística e variação social. Variação lingüística e juízo social: o preconceito lingüístico. Variedades prestigiadas e estigmatizadas. Norma padrão: seleção e exclusão. Variação e ensino: a noção de erro na perspectiva sócio-lingüística. Análise de fenômenos de variação lingüística. Público Alvo: Professores do ensino fundamental. Como Participar: A participação dos professores nos cursos será realizada mediante convênios/contratos entre o CFORM e a Secretaria Municipal de Educação e/ou Secretaria Estadual de Educação. Os professores matricular-se-ão em um dos cursos oferecidos pelo CFORM (semipresencial ou à distância).

**Curso de Formação de Tutores em Alfabetização e Linguagem (4 Módulos)** Ação pedagógica dos professores das séries iniciais do ensino fundamental na qualidade do ensino de Língua Portuguesa. Compreensão do sentido e da importância da formação continuada de professores para o desenvolvimento profissional dos professores. Relacionamento dos princípios da aprendizagem de adultos ao processo de

<sup>158</sup> Este Centro encerrou suas atividades no ano de 2009, conforme dados coletados no sítio da UEPG. Disponível em < <http://www.nutead.org/site/index.php/programas-e-projetos/cefortec/>> Acesso em 28/09/2012.



formação contínua de professores. O papel do orientador de estudos como formador de professores e articulador do processo formativo. A importância do tutor como integrante de uma rede de formação na área de Alfabetização e Linguagem. Público Alvo: Professores do ensino fundamental. Como Participar: A participação dos professores nos cursos será realizada mediante convênios/contratos entre o CFORM e a Secretaria Municipal de Educação e/ou Secretaria Estadual de Educação. Os professores matricular-se-ão em um dos cursos oferecidos pelo CFORM (semipresencial ou à distância).

**Fonte:** Documento Orientações Gerais – Catálogo/MEC.

## **UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP – CEFIEL - Centro de Formação do Instituto de Estudos da Linguagem<sup>159</sup>**

### **CURSOS**

O Centro de Formação de Professores da UNICAMP (CEFIEL) oferece 9 cursos-piloto para a formação de tutores em 5 áreas: Linguagem na educação infantil, Linguagem nas séries iniciais, Língua portuguesa (5ª a 8ª séries), Línguas estrangeiras, Formação do professor indígena. Cada curso terá duração de três meses, com uma carga horária de 100 horas, sendo 68 horas à distância e 32 horas presenciais.

**Linguagem na Educação Infantil** - O objetivo do curso é analisar e refletir sobre conceitos que se apresentam em circulação no cotidiano da educação infantil, a fim de reformulá-los, para constituir uma base que permita definir a relação do educador e/ou aluno, com a linguagem no universo pré-escolar.

**Letramento nas Séries Iniciais** - O curso tem por objetivo apresentar uma proposta de ensino de língua para as primeiras séries, baseada em noções de letramento, interação, textualidade, relação entre oralidade e língua escrita.

**Coleção Linguagem e Letramento em Foco** - Os fascículos apresentam a perspectiva teórica de base dos respectivos cursos e materiais empregados no ambiente “Forma-professor” e abordarão, a partir das diferentes perspectivas temáticas, a relação entre letramento e oralidade, letramento na educação infantil, letramento e leitura, letramento e literatura infantil, letramento e produção textual, letramento digital, letramento e educação indígena, letramento e educação bilíngüe, letramento e patologias, letramento e ensino de língua estrangeira.

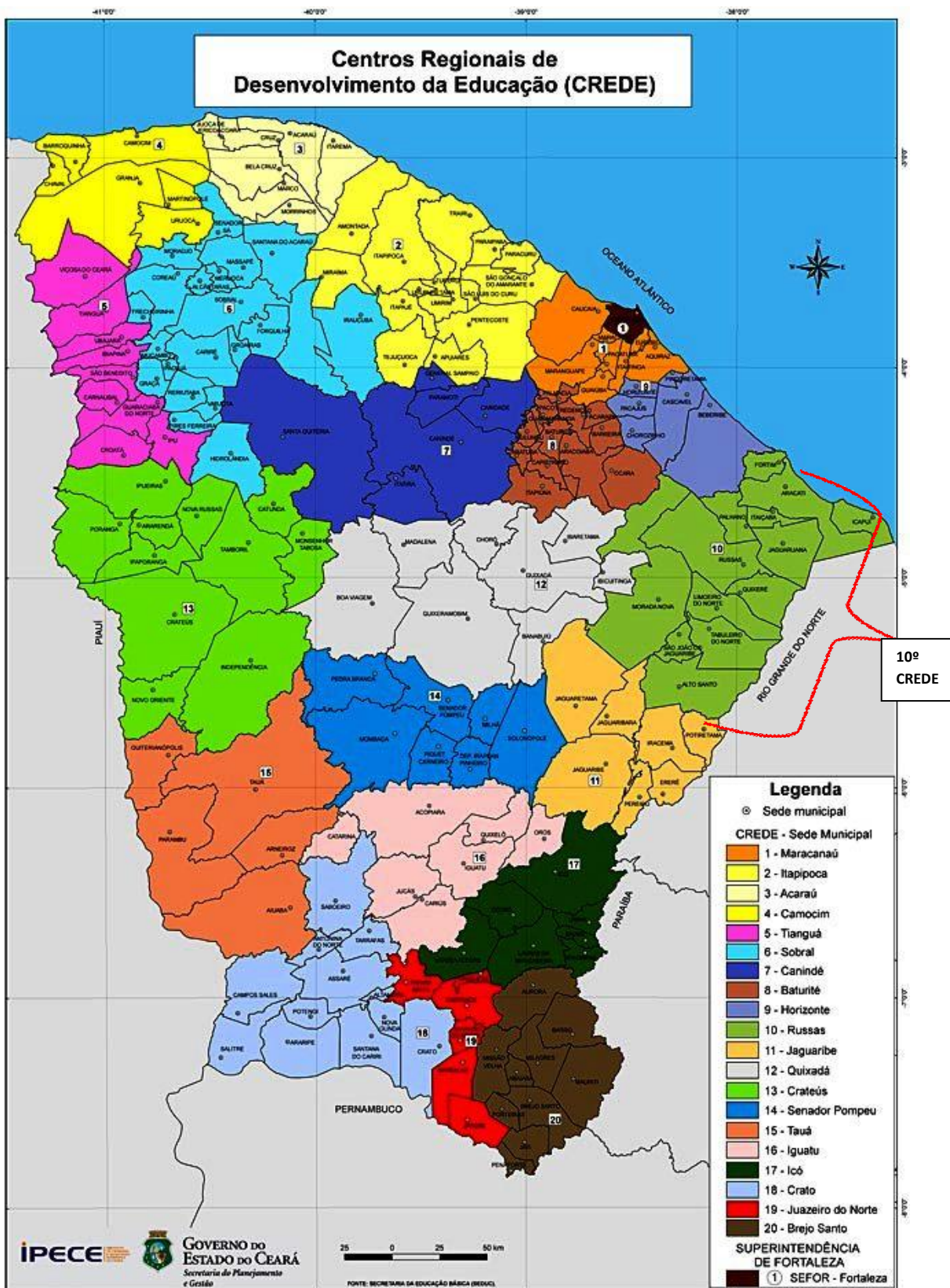
**Fonte:** Documento Orientações Gerais – Catálogo/MEC

---

<sup>159</sup> Conforme dados coletados no sítio do Centro, entre outubro e dezembro de 2005, o CEFIEL ofereceu seis cursos semipresenciais para 245 professores de ensino fundamental da escola pública de 26 cidades do estado de São Paulo e 10 cidades de outros 06 estados do país. Do total de 80 horas de cada curso, 24 horas foram desenvolvidas em dois encontros presenciais e as outras 56 ao longo de oito semanas à distância. Entre setembro e dezembro de 2006, o CEFIEL ofereceu seis cursos semipresenciais para 286 professores de ensino fundamental da escola pública de 5 cidades em 4 estados do país. Do total de 100 horas de cada curso, 24 horas foram desenvolvidas em dois encontros presenciais e as outras 76 à distância. De acordo com o visto, em virtude do encerramento dos convênios, esta atividade teria encerrado suas atividades em 2009. Disponível em <[http://www.iel.unicamp.br/cefiel/cursos/outros\\_anos.php](http://www.iel.unicamp.br/cefiel/cursos/outros_anos.php)> Acesso em: 28 set. 2012.

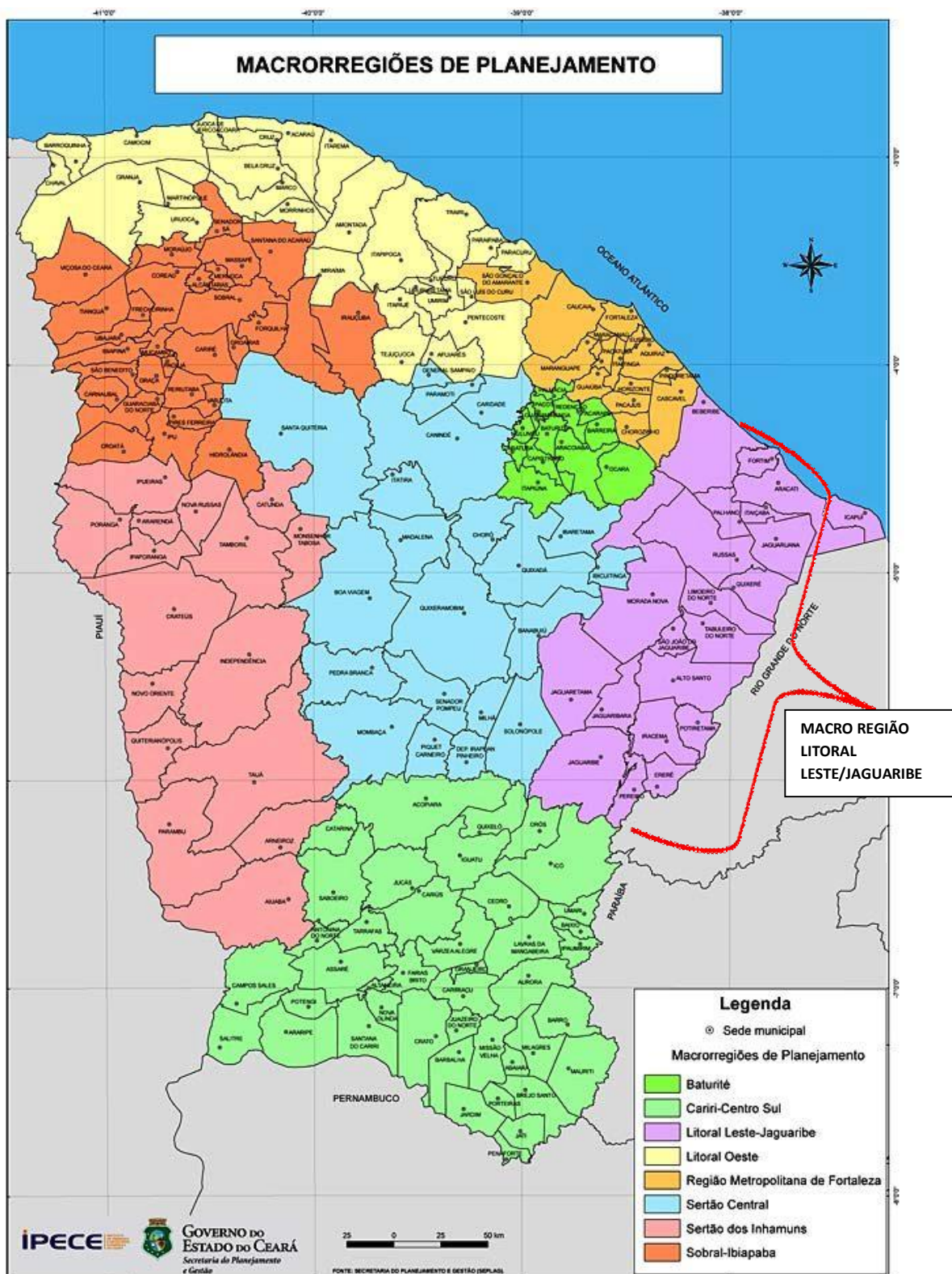
# ANEXOS

ANEXO A - CREDE'S- 10ª CREDE/RUSSAS - CEARÁ



Fonte: IPECE/CE

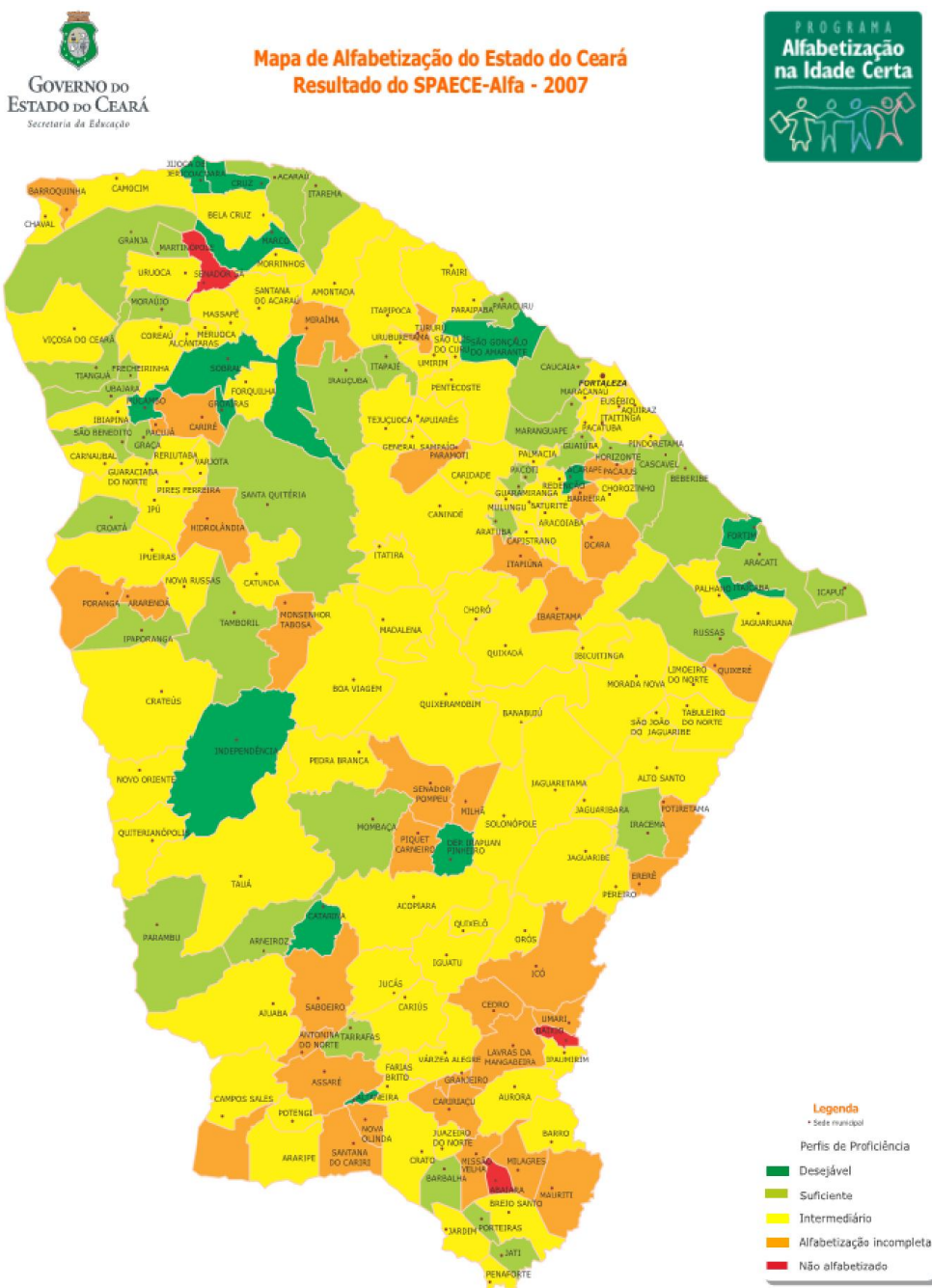
ANEXO B – MACRORREGIÃO LITORAL LESTE/JAGUARIBE



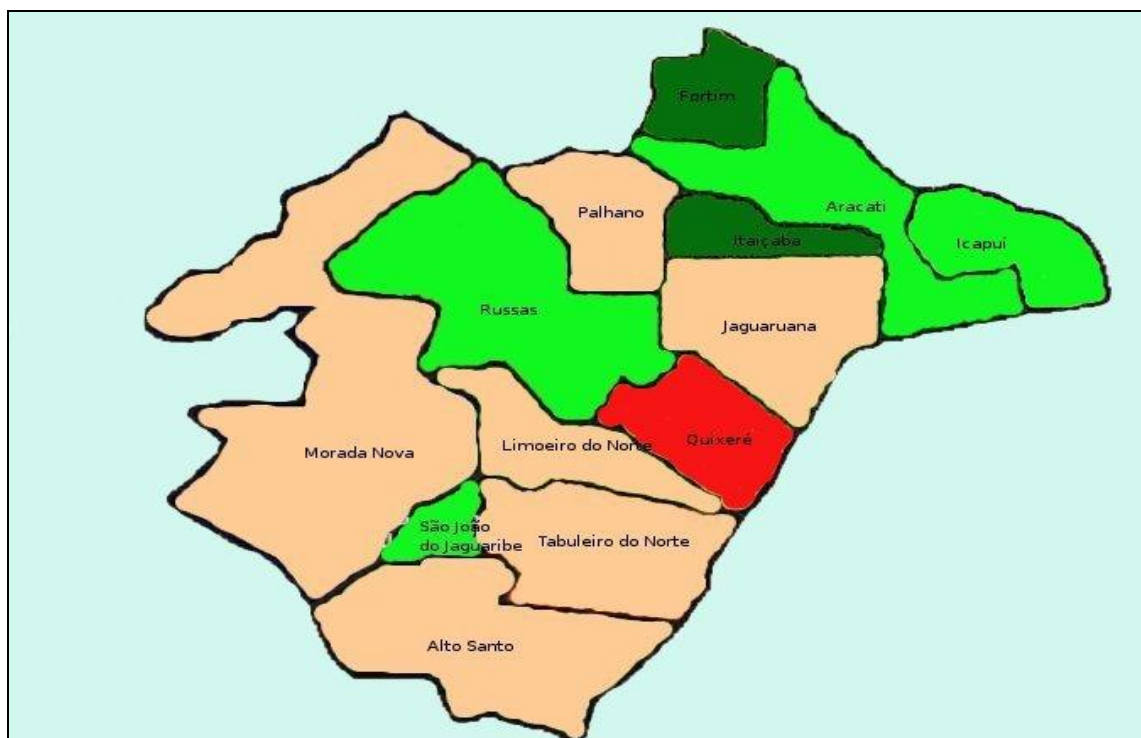
Fonte: IPECE/CE



## ANEXO C – MAPA DA ALFABETIZAÇÃO NO CEARÁ – 2007



Fonte: SPAECE/ALFA – 2007/PAIC

**ANEXO D – MAPA DA ALFABETIZAÇÃO NA 10ª CREDE**

Fonte: 10ª CREDE – RUSSAS - CE

## ANEXO E - REDE NACIONAL DE CENTROS DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – 2006



Fonte: Documento Orientações Gerais – Catálogo REDE - 2006/MEC

ANEXO F – ESTRUTURA DOS PCN'S EM AÇÃO, SEGUNDO SUMIYA (2005)

