ISSN 2237-258X

POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO ESTADO DO MARANHÃO: A FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES NO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR)

Educational policies in the state of Maranhão: the continuing education of teachers in the ARTICULATED ACTIONS PLAN (PAR)

Las políticas educativas en el estado de Maranhão: la formación continua de los docentes en el PLAN DE ACCIONES ARTICULADAS (PAR)

Severino Vilar de Albuquerque[*]

RESUMO

Este artigo decorre de uma pesquisa realizada no estado do Maranhão, cujo objetivo foi o de analisar o processo de implantação do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios maranhenses, no período de 2007 a 2011. Discute a política educacional instituída no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), no âmbito do qual o PAR constitui o planejamento estratégico que põe em prática programas e ações com vistas a garantir a melhoria da qualidade da educação básica no país, medida pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Em sua especificidade, este artigo analisa a implantação do PAR na rede pública de ensino de São Luís, dando visibilidade à formação continuada de professores, considerada no Plano como importante ação para garantir esse objetivo. A análise se apoia, essencialmente, nas categorias: participação e contribuições da formação continuada de professores do PAR para a melhoria da qualidade da educação. A análise de documentos oficiais e de entrevistas com gestores educacionais e professores indica que a elaboração do PAR, bem como dos programas de formação continuada de professores, alijou a participação da comunidade escolar e não considerou as demandas advindas da escola. O período analisado permitiu, também, identificar que a formação continuada emanada do PAR articula-se com os propósitos neoliberais, ao imprimir a lógica da eficácia escolar com vistas à elevação do IDEB.

PALAVRAS-CHAVE: Política educacional. Formação continuada de professores. Qualidade da Educação Básica.

ABSTRACT

[*] Professor Doutor em Educação. Professor Adjunto do Departamento de Pedagogia e Letras da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), Campus Santa Inês.

This article proceeds from a research conducted in the state of Maranhão, aiming at analyzing the implementation process of the Articulated Actions Plan (PAR) in municipalities of Maranhão, within the period 2007-2011. It discusses the educational policy established in the Plan of Education Development (PDE), within which the PAR constitutes the strategic planning that implements programs and actions in order to ensure the quality improvement of the basic education in the country, measured by the Index of Basic Education Development (IDEB). In its specificity, the paper analyzes the implementation of PAR in the public schools of São Luís, giving visibility to the continuing education of teachers, considered in the Plan as an important action to ensure that goal. The analysis is based mainly in the categories: participation and contributions of the continuing education of teachers in PAR to improve the quality of education. The analysis of official documents and interviews with education managers and teachers indicates that the preparation of the PAR, as well as the continuing education programs for teachers, prevented the school community from participation and did not consider the demands arising from the school. The reporting period also identified that the continuing education emanating from PAR articulates with the neoliberal purposes, as it stamps the logic of school effectiveness, aiming to raise the Ideb.

KEYWORDS: Educational Policy. Continuing education of teachers. Quality of basic education.

RESUMEN

Este artículo proviene de una investigación realizada en el estado de Maranhão, cuyo objetivo fue analizar el proceso de implementación del Plan de Acciones Articuladas (PAR) en municipios de Maranhão, en el período 2007-2011. Se discute la política educativa establecida en el Plan de Desarrollo de la Educación (PDE), bajo el cual el PAR constituye la planificación estratégica que implementa programas y acciones con el fin de garantizar una mejor calidad de la educación básica en el país, medida por el Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB). En su especificidad, este artículo analiza la aplicación del PAR en las escuelas públicas de São Luís, dando visibilidad a la formación continua de los profesores, considerados en el Plan como una acción importante para garantizar ese objetivo. El análisis se basa principalmente en las categorías: participación y contribuciones de la educación continua de los profesores del PAR para mejorar la calidad de la educación. El análisis de los documentos oficiales y de entrevistas con administradores de la educación y profesores indica que la elaboración del PAR, así como de los programas de capacitación para maestros,

impidió la participación de la comunidad escolar y no consideró las demandas que provienen de la escuela. El período analizado posibilitó, también, identificar que la educación continua que emana del PAR se articula con los propósitos neoliberales, cuando imprime la lógica de la eficacia de la escuela con el fin de elevar el Ieb.

PALABRAS CLAVES: Política Educativa. Formación continua de los docentes. Calidad de la educación.

INTRODUÇÃO

Este artigo decorre de uma pesquisa realizada no estado do Maranhão, cujo objetivo foi o de analisar o processo de implantação do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios maranhenses, no período de 2007 a 2011. Discute a política educacional instituída no segundo mandato do governo Luís Inácio Lula da Silva, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), no âmbito do qual o Plano de Ações Articuladas (PAR) se constitui o planejamento estratégico que põe em prática ações que visam garantir a consecução das 28 diretrizes instituídas no Plano. Em sua especificidade, analisa alguns aspectos de implantação do PAR na rede pública de ensino de São Luís, dando visibilidade às ações de formação continuada de professores. A análise se apoia, essencialmente, nas categorias: participação e contribuições da formação continuada do PAR para a melhoria da qualidade da educação.

O PDE, concebido como política de Estado para o desenvolvimento do setor educacional do país, foi apresentado à sociedade como expressão de uma mudança essencial no papel do Estado no cumprimento dos preceitos constitucionais, consagrados na atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN nº 9.394/96, de oferecer uma educação pública de qualidade para todos.

Certo é que o Plano se apresenta como uma política nacional resultante de uma revisão das responsabilidades da União na assunção do combate às desigualdades regionais e na construção da qualidade educacional para o país. Atribui, por um lado, ao governo federal o papel de regulador das desigualdades existentes entre as regiões do país por meio de assistências técnica e financeira, de instrumentos de avaliação e implantação de políticas que ofereçam condições e possibilidades de equalização de oportunidades de acesso à educação de qualidade. E, por outro lado, responsabiliza os estados e municípios a assumirem o compromisso pelo desenvolvimento educacional em suas instâncias de atuação. Apoia-se no PAR para garantir o desenvolvimento de programas e ações voltados para o atendimento

educacional de estados e municípios, assumindo o compromisso de prover os entes federados de assistências técnica e financeira às redes públicas da educação básica, por meio do acordo selado no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

1 O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) como base política da qualidade da educação: a formação continuada de professores no Plano de Ações Articuladas (PAR)

Na trajetória das mudanças que vêm ocorrendo na América Latina e no Brasil desde os anos de 1960, cujo objetivo tem sido o de adequar o sistema educacional ao processo de reestruturação produtiva, por meio de implantação de políticas educacionais de cunho neoliberal, a educação se constitui em elemento facilitador dos processos de acumulação capitalista. Com a redemocratização nos anos 1980, a Constituição Federal estabeleceu como um dos princípios fundamentais, educação como direito de todos, colocando sobre o Estado a responsabilidade de provê-la nas suas amplas dimensões, garantindo a qualidade da educação pública e a gestão democrática em todos os sistemas públicos de ensino.

As mudanças se tornaram mais expressivas a partir dos anos de 1990, com a reforma do Estado brasileiro, acarretando impactos na condução das políticas sociais e, particularmente, no setor educacional brasileiro. Políticas públicas de acesso à educação básica a uma boa parte da população, bem como programas de expansão da educação superior com financiamento público em instituições privadas, além de formato diferenciado dado à política de formação docente marcaram as principais reformas implantadas no final do século XX. Destacam-se, nesse período, a aprovação da LDBEN nº 9.394/96 e do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) pela Lei nº 9.424/96. A LDBEN aprovada em 1996 concedeu significativa importância à formação de professores, imprimindo a esses profissionais a assunção de novos papéis face às novas exigências que passaram a exigir novo perfil profissional.

No centro das reformas que marcam as primeiras décadas do século XXI, situam-se o Plano Nacional da Educação (PNE), instituído pela Lei nº 10.172/2001 e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Este último, lançado oficialmente em 24 de abril de 2007 pelo Ministério da Educação, apresenta-se com o objetivo de melhorar a qualidade da educação básica brasileira. Estruturado em 28 diretrizes, a serem perseguidas até o ano de 2022, entre as quais a formação continuada de professores, o PDE ancora-se no Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, constituindo-se como um marco na história da

educação básica oferecida pelo poder público no país. Por meio desse Plano, União, Distrito Federal, estados e municípios assumiram responsabilidades solidárias e estabeleceram como foco a aprendizagem, apontando metas a serem atingidas nos 15 anos que se sucedem na implantação das ações do Plano.

A base do PDE é a perspectiva sistêmica da educação, isto é, vê o ensino fundamental relacionado ao ensino superior, o incentivo à pesquisa influindo no ensino médio e o transporte escolar articulado com a remuneração dos professores. Dessa forma, o PDE se apresenta como um plano estrutural de longo prazo, que pretende superar a tradicional fragmentação das políticas educacionais, bem estabelecer o diálogo entre os entes federativos. Um dos princípios do PDE é estabelecer a necessária articulação entre a União, estados, Distrito Federal e municípios para a garantia do direito à educação no País. Nas bases que sustentam o PDE, o Plano de Ações Articuladas (PAR) apresenta-se como planejamento estratégico que visa a por em prática, em todas as redes públicas de ensino do país, ações e programas voltados para a elevação dos indicadores da qualidade da educação básica, medida pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), entre as quais a formação continuada de professores ocupa centralidade por ser considerada, na essência do Plano, como importante estratégia para assegurar a melhoria da qualidade da educação básica do país.

A qualidade da educação, no Brasil, principalmente nas duas últimas décadas, emerge em consonância com os contextos socioeconômicos e políticos dos países que buscam franco desenvolvimento, notadamente no que diz respeito à construção de uma sociedade cujo projeto de modernização seja construído pelo acúmulo de inovações tecnológicas, fruto de que a educação é instrumento estratégico para este fim. No centro das análises das políticas que se expressam pela qualidade da educação, o estudo de Fonseca (2009) enfoca que comparativamente aos vieses economicista e privatista do governo FHC, a política do governo de Luiz Inácio Lula da Silva buscou equilibrar as tensões que se produziam no embate de forças entre as demandas internacionais do campo econômico-produtivo e aquelas que provinham da mobilização dos educadores em prol de um projeto autônomo de universidade. Para a autora, merece registro o fato de que a estreita parceria estabelecida na década de 1990 entre o governo brasileiro e as entidades internacionais sofreu um arrefecimento no governo de Lula da Silva.

No que tange à qualidade da educação, mote do PDE, a colaboração entre os entes federativos é fundamental para a consecução das diretrizes do Plano. Isso significa, segundo documento oficial, compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para executar os

programas e ações. Nas bases do PDE, a União assume mais compromissos perante os estados, os municípios e o Distrito Federal, para dar unidade ao desenvolvimento da educação no sentido de corrigir as distorções que geram desigualdades. Esse princípio foi organizado via adesão dos entes federativos por meio da assinatura ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e da responsabilidade no cumprimento de 28 diretrizes, entre as quais uma voltada exclusivamente para a formação de professores. Para a execução desse compromisso, estados, Distrito Federal e municípios adotam o Plano de ações articuladas (PAR), que, segundo o MEC, substitui os convênios temporários e a tradicional descontinuidade das políticas educacionais.

O PAR se apresenta como uma proposta democrática, porque pressupõe a participação de gestores, educadores e comunidade no processo de elaboração. É baseado em diagnóstico de caráter participativo e elaborado a partir da utilização do Instrumento de Avaliação de Campo que permite a análise compartilhada do sistema educacional em quatro dimensões: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Para participarem do PAR, os municípios assinaram um termo de adesão dentro dos parâmetros estabelecidos pelo Decreto nº 6.094/2007, que dispõe sobre a implantação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistências técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Com isso, os municípios assumem o compromisso de melhorar a qualidade do ensino oferecido pelas suas redes públicas, tendo o IDEB como o indicador para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso (MEC, 2008).

O principal aspecto definido pelo PDE é o de relacionar as suas metas e diretrizes com a consecução de ações que visam à melhoria da qualidade da educação básica em todas as escolas do país. Como observa Saviani (2009), é oportuno ressaltar que o comprometimento pela democratização do ensino público como responsabilidade do Estado e direito do cidadão, como reflexo das lutas dos movimentos sociais, pode ser concebido como o indício de que não se pode ficar indiferente à política educacional que vêm sendo desenvolvida em âmbito nacional nesse importante momento histórico. No documento (MEC, 2007), O PDE integra um conjunto de programas para dar organicidade ao sistema nacional de educação, mobilizando toda a sociedade em prol da melhoria da qualidade da educação. O

documento faz alusão ao PDE como um plano executivo, constituído por programas divididos em quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização.

Ao tratar da política do MEC, Krawczyk (2008, p. 800) aponta que, com a implantação do PDE, o poder executivo busca reverter várias situações que tornam difícil a governança da área, tendo como motivos

> [...] o crescimento desmedido do número de municípios; a segmentação territorial constitutiva da educação pública; a diminuição da responsabilidade da União com a educação; a proliferação de programas desarticulados entre si, vinculados à mudança de gestão escolar e à melhoria da aprendizagem no ensino fundamental; a privatização acelerada da educação superior na década de 1990; a ausência de um regime de colaboração no processo de municipalização deslanchado dez anos atrás; o velho debate em torno da constituição de um sistema nacional de educação; e os baixos índices de rendimento escolar na rede de educação pública em todo o país.

Cabe destacar que no documento do PDE estão descritos os posicionamentos e as intenções do MEC quanto ao lançamento do Plano, no qual fica claro que o Plano deve se consolidar como política de Estado, visando à conjugação entre educação e desenvolvimento econômico e social, como estrutura capaz de fazer frente ao problema da desigualdade de oportunidades. Tais perspectivas podem ser compreendidas no documento (BRASIL, 2007, p. 6-7) quando enfatiza que

> A razão de ser do PDE está precisamente na necessidade de enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais. Reduzir desigualdades sociais e regionais, na educação, exige pensá-la no plano do país. O PDE pretende responder a esse desafio, através de um acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operado pelo conceito de arranjo educativo. Não é possível perseguir a equidade sem promover esse enlace. [...] O enlace entre educação e desenvolvimento é essencial na medida em que é por meio dele que se visualizam e se constituem as interfaces entre a educação como um todo e as outras áreas de atuação do Estado. Não importa a abrangência do território considerado, o bairro ou o país. A relação recíproca entre educação e desenvolvimento só se fixa quando as ações do Estado são alinhadas e os nexos entre elas são fortalecidos, potencializando seus efeitos múltiplos. [...] Desse movimento de busca de sintonia das políticas públicas entre si depende a potencialidade dos planos setoriais, inclusive o educacional, que passam, nesses termos, à condição de exigências do desenvolvimento econômico e social, garantindo-se que o todo seja maior que a soma das partes.

As diversidades as quais se refere o documento se expressam levando em conta as desigualdades entre as escolas do país quanto às condições de ensino e de aprendizagem e aos recursos materiais e humanos disponíveis. O Plano reflete o paradoxo dessa situação, ao contemplar desde a simples manutenção de todas as escolas até a implantação da

alfabetização digital. É assim que se constitui o PDE, um plano plurianual[1], tendo sua primeira fase de implantação no período que compreende 2007/2011. Reúne 52 ações que cobrem todas as áreas de atuação do MEC e incidem sobre diferentes níveis de ensino e para diferentes necessidades institucionais. Pretende, dessa forma, romper com as oposições entre educação básica e educação superior, entre ensino fundamental e outros níveis de ensino da educação básica, entre o ensino médio e a educação profissional. Para a consecução das diretrizes, o PAR dos municípios e estados deve contemplar ações que vão desde a infraestrutura das escolas até a formação de professores.

2 Formação continuada de professores no Plano de Ações Articuladas (PAR): a implantação no estado do Maranhão

O estudo se valeu de documentos coletados junto às secretarias municipais de educação e de entrevistas com gestores das secretarias e equipe técnica de acompanhamento do PAR, gestores escolares e professores. A análise intentou compreender o processo de implantação do PAR e, particularmente, a formação continuada de professores, buscando identificar, a partir do entendimento dos sujeitos entrevistados, as contribuições para a qualificação do trabalho docente e para a qualidade da educação no estado do Maranhão.

2.1 O cenário da educação no Maranhão: entre a desassistência e as desigualdades

Apesar de o Maranhão figurar como o segundo maior estado da Região Nordeste e o oitavo maior do Brasil, os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de acordo com o censo 2010, mostram que esse estado é atualmente o mais pobre do país, com 25,7% dos seus 6,5 milhões de habitantes abaixo da linha de pobreza. Outros dados divulgados em 2010 pelo instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) colocam o Maranhão no mapa da extrema pobreza dentro da Lista de estados do Brasil por incidência da pobreza. O estudo do IPEA situa o Maranhão como o estado nordestino com maior percentual de extrema pobreza da Região Nordeste e do Brasil, com 26,3%. Enquanto que no Rio Grande de Norte esse índice é de apenas 13% da população nessa situação.

[1] A Constituição de 1988 determina a obrigatoriedade de elaboração de um plano plurianual de quatro anos (inclui o primeiro ano de mandato do sucessor para evitar descontinuidades).

No setor educacional público, dados divulgados pelo IBGE em 2009 revelam que o Maranhão possuía o maior número de crianças analfabetas entre oito e nove anos de idade. Quase 40% das crianças do estado nessa faixa etária não sabem ler nem escrever, enquanto que a média nacional é de 11,5%. Os mesmos dados ainda mostram que o Maranhão apresenta uma taxa de matrícula na educação básica na ordem de 91,66%. No ensino fundamental, o percentual de atendimento por parte do poder público atinge a ordem de 93,05%, enquanto que a rede privada respondeu por 6,95%. Do atendimento público no ensino fundamental, os municípios respondem por 78,53%, o que indica que a universalização, nesta etapa de ensino, ocorre mais no âmbito do poder público municipal.

No que tange à avaliação do atendimento público atestada no IDEB, se tomado como indicador de qualidade do desempenho dos escolares, constata-se uma realidade pouco animadora. Em 2007 e 2011, respectivamente, o Maranhão atingiu índices de 3.3 e 4.0, enquanto que as metas projetadas pelo MEC são de 3.3 e 4.0 para o mesmo período.

Em relação ao nível de formação dos professores da rede pública estadual, o Censo Escolar do MEC/INEP de 2007, ano que marca o início da implantação do PAR, revela uma realidade ainda pior, se comparado com as demais regiões do país e, mesmo com alguns estados da Região Nordeste. Nas redes públicas de ensino da educação básica no Maranhão ainda se contabiliza 2.329 professores atuando nessa etapa de ensino com formação em nível fundamental e médio, sem, portanto, qualquer habilitação, o que correspondia a 7,49%. E do total dos professores que atuavam na rede pública de ensino nesse ano, segundo os mesmos dados, 65% possuíam nível médio na modalidade magistério. Os números são reveladores da forma como as políticas voltadas para a formação docente vêm sendo executadas nesse estado e, no mesmo sentido, como o poder público tem enfrentado a questão da qualidade da educação básica no Maranhão.

No que se refere ao município de São Luís, conhecida por "Atenas Brasileira", denominação que decorre do número de escritores locais que exerceram papel importante nos movimentos literários brasileiros a partir do romantismo, ainda tem enormes desafios a enfrentar. O município ainda convive com problemas infraestruturais, como água, esgotos e condições sanitárias adequadas. De igual modo, deflaga-se o crescimento populacional desordenado nas periferias urbanas, aliado à ausência do poder público, o que contribuiu para a proliferação da violência, elevadas taxas de desescolarização e, sobretudo, da marginalidade crescente, refletindo as políticas públicas traçadas nas últimas décadas.

No tocante ao atendimento educacional, o município de São Luís atende na sua rede de ensino a 6,86% das matrículas na rede pública de ensino fundamental, considerando os 217 municípios do território maranhense. Em relação ao nível de formação, o número de professores não graduados, em 2011, atinge o percentual de 19,9%, enquanto que o número de docentes com formação em nível de especialização, mestrado e doutorado ainda é muito baixo, se comparar com a estrutura do atendimento. Dos 5.247 professores, 664 possuem especialização, 35 tem titulação em nível de mestrado e apenas 01 professor é formado em nível de doutorado. Sem contar que do total de professores dessa rede de ensino, somente 4.380 têm formação em terceiro grau, sendo que destes, 3.302 não têm nenhum curso de pós-graduação, enquanto que 815 possuem apenas formação em nível médio.

No que se refere ao IDEB, a rede pública não apresenta um quadro animador, se comparado com as metas estabelecidas pelo MEC, conforme quadro que se segue.

IDEB do Município de São Luís – Ensino Fundamental

Município	IDEB Observado			Metas Projetadas							
	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
SAO LUÍS	4.0	4.3	4.2	3.6	4.0	4.4	4.7	5.0	5.2	5.5	5.8

Fonte: O autor, a partir da base de dados do MEC/INEP – 2010

De maneira geral, observando o quadro, percebe-se que o município apresenta um retrocesso durante o período da implantação do PAR (2007-2011). Tomando os dados acima, que mostram uma queda no IDEB de 2011, se relacionado ao índice alcançado em 2010, bem como em relação às metas projetadas pelo MEC para o período, a conclusão a que se pode chegar é a de que as ações do PAR voltadas para a formação continuada de professores não produziram efeitos favoráveis à melhoria da qualidade da educação pública nesse município. Por outro lado, há de se considerar os descaminhos porque passaram as políticas públicas voltadas para a educação de São Luís, talvez pelas sucessivas mudanças na gestão da educação municipal no período da implementação do PAR, o que se tornou evidente pela pesquisa realizada nesse município.

3 A formação continuada de professores no Plano de Ações Articuladas (PAR) do município São Luís revelada por professores e gestores educacionais

O estudo foi realizado na secretaria municipal de educação e em duas escolas pertencentes à rede municipal de ensino. Os dados coletados junto ao sistema público de

ensino de São Luís permitiram compreender o processo de implantação do PAR nesse município, tendo como referência o diagnóstico e a elaboração. Desse modo, os documentos coletados e as entrevistas realizadas com gestores e professores, permitiram não somente identificar o processo de implantação das ações, mas também estabelecer relação entre o PAR elaborado e o processo de implantação, e fazer cruzamento com as falas dos sujeitos envolvidos, tanto no processo de elaboração quanto na implantação das ações.

O sistema público de ensino municipal de São Luís, durante o período pesquisado, trabalhou com dois programas instituídos em lei municipal, em dois períodos distintos de gestão. Os primeiros que puseram em prática as ações da SEMED foram o Programa "São Luís Te Quero Lendo e Escrevendo" seguido pelo programa "São Luís Cidade que Educa e Aprende". Os dois programas estabeleceram metas que visam a alcançar a melhoria da gestão da educação municipal, cujo propósito é integrar as ações administrativas e pedagógicas por meio de ações desenvolvidas nos projetos. A partir da adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, os programas passaram a integrar o PAR, e se expressam pela melhoria da qualidade do atendimento da rede municipal de ensino.

Em sua materialidade, poucas ações desses programas foram efetivamente implantadas nas escolas, e as que chegaram às unidades de ensino foram parcialmente implantadas. Ações consideradas essenciais para a consecução de objetivos de ensino deixaram de ser atendidas como, por exemplo, as metas que pretendiam dotar as escolas de bibliotecas com acervo, de prover espaços para realização de atividades esportivas e recreativas, laboratório de informática, aquisição de material didático, além de outras. Foi possível observar que computadores adquiridos com recursos do PAR encontravam-se empilhados nas salas da diretoria e da secretaria da escola e em sala de aula utilizada para guardar mobiliários e utensílios em desuso.

No que diz respeito à meta que se destina a incremento na formação docente, a pesquisa levantou um quantitativo de 815 professores com formação em magistério em nível médio e 52 somente com formação em nível médio. Quanto à meta que previa a ampliação da formação continuada, os depoimentos revelam uma contradição determinada pelo retrocesso e o esvaziamento dessa formação no âmbito das escolas e do sistema de ensino. O que ficou evidente é que esta se constituiu iniciativa da escola e não como parte de uma política da rede.

Há evidências de que esses programas pouco impactaram na melhoria do atendimento da rede de ensino de São Luís, se considerar os depoimentos de gestores e professores da rede municipal de ensino, bem como o IDEB de 2011. Os entrevistados acusam desconhecimento

dos programas da rede, mostrando que o espaço/tempo escolar restringe-se à realização de tarefas, geralmente emanadas da SEMED, com pouca participação dos sujeitos escolares na tomada de decisão. O que os documentos e os depoimentos permitiram conhecer, de fato, tendo como referência as escolas pesquisadas, foi a pouca atuação do poder público municipal no atendimento das necessidades desejáveis para o pronto atendimento educativo, entendidas como aquelas que integram ensino de sala de aula com atividades esportivas, recreativas e de pesquisa. Além disso, gestores e professores reclamam das condições de trabalho inadequadas e da deficiência de material didático-pedagógico para a realização do trabalho escolar.

No caso da formação continuada de professores, embora uma das metas do programa "Educação de Qualidade para Todos" aponte uma ampliação dessa formação, o que pôde ser constatado, nos depoimentos de professores e gestores escolares, é que houve, no período de implantação do PAR, um retrocesso quanto às oportunidades oferecidas, tanto para professores quanto para coordenadores pedagógicos e diretores escolares. Acrescente-se a issto a descontinuidade das ações de formação continuada, em grande medida motivada pelas sucessivas mudanças de secretários de educação, o que fez com que as ações de formação continuada de professores ocorressem mais por uma iniciativa da própria equipe de gestão e de coordenação pedagógica da escola e dos professores, e não por meio de ações do PAR.

Cabe destacar que o PAR foi criado para oportunizar a promoção de ações e atividades que contribuam para o processo de desenvolvimento educacional dos municípios, com vistas à elevação do IDEB. Embora poucas ações do PAR tenham se dirigido para a formação de professores, a ênfase dada na formação continuada de professores foi a de preparar estudantes para a Prova Brasil, posto que o discurso oficial associa a formação de professores à melhoria da qualidade da educação das redes de ensino públicas, medida pelo IDEB. Acrescenta-se a isto, a própria elaboração do PAR que não contou com a participação de professores e gestores escolares, o que comprometeu a implantação das ações.

Como prevê o PDE, um bom diagnóstico da realidade educacional das redes públicas de ensino dependeria necessariamente dessa participação, com a devida assistência técnica do MEC. No entanto, as constatações deste estudo mostram que, apesar do processo de elaboração ter sido aberto à comunidade, a participação ficou comprometida, restringindo-se ao âmbito da secretária de educação e de técnicos por ela designados, sob a orientação de técnicos do MEC e/ou de consultoria da secretaria de educação do Estado do Maranhão. As informações da ex-assessora chefe da SEMED, então responsável pela elaboração do PAR, acusam que o processo foi aberto, mas que em face do curto espaço de tempo, a elaboração do

PAR ficou somente no nível da equipe da assessoria técnica e do secretário.

Ao tratar de políticas que relacionam a formação de professores à qualidade da educação, Freitas (2007) adverte que a construção de diretrizes que induzam os estados e municípios a transformar a realidade da educação escolar das suas redes ultrapassa aquelas definidas no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação/PDE. O entendimento desta autora indica que para enfrentar os problemas relacionados à baixa qualidade da educação básica das redes públicas de ensino precisa, na definição dos planos, estabelecer o diálogo fecundo com outras instâncias, historicamente alijadas na definição das políticas.

A realidade da escola em suas relações com a sociedade, bem como a reflexão sobre as condições objetivas em que são realizados os trabalhos educativo e pedagógico, sobrepõe-se às atuais determinações que configuram as políticas que se destinam à melhoria da qualidade da educação oferecida pela escola pública, centrada unicamente na avaliação do rendimento do aluno por meio do IDEB. Atenta-se, nesse sentido, a partir de Ball (2001), que as propostas de formação de professores evidenciam as contradições no processo de definição e de implantação das políticas, no qual os interlocutores/formuladores das políticas não são os sujeitos do processo educativo, ou seja, aqueles que nas escolas e nas universidades deveriam ser envolvidos para, a partir deles, construir as propostas e formular os planos.

Quando a pesquisa indagou sobre a participação, tanto na elaboração do PAR, quanto na elaboração das pautas de formação continuada, os professores e gestores escolares afirmaram desconhecer o PAR, afirmando se tratar de uma "novidade imposta". A síntese dos depoimentos nesse sentido pode ser percebida em falas como: "a gente não tem essa liberdade de discutir"; "pra chegar até nós, não! Primeiro eu creio que é feito lá no núcleo deles; quando as ações, lá, já são definidas, aí que passam pra nós".

Além do que foi apontado quanto à abertura à participação, outros depoimentos indicam que a nova demanda da formação provocou manifestações de desconforto, principalmente porque visavam somente à elevação do IDEB. Coordenadores pedagógicos e professores, entrevistados, deixaram evidências de desconforto pela perspectiva de relacionar as ações de formação continuada nas escolas à elevação do IDEB. Justificam-se, pois, as resistências quanto à forma como o Programa foi instituído, com o mínimo de participação e de discussão sobre a proposta.

Estudos de Nóvoa (1995; 1999) mostram que o reconhecimento de que a escola, em qualquer grau de ensino deve ser considerada o *lócus* de produção de conhecimento, superando a dicotomia teoria/prática, tem ocupado espaços cada vez maiores nas discussões

acadêmicas e entre os formadores de políticas de formação de professores. Segundo esse autor, é necessário que a escola se constitua em espaço/tempo de reflexão sistemática e de criação de grupos, de modo que as demandas sejam levantadas a partir dos profissionais envolvidos. Segundo o autor, são inegáveis os ganhos que um processo de formação continuada pode gerar no interior da escola. As expectativas e as resistências declaradas por todos os sujeitos ouvidos devem-se, principalmente, à forma como tais políticas e diretrizes são instituídas, sem ouvir os sujeitos escolares que desempenham o trabalho educativo na escola.

A análise também identificou nos depoimentos dos entrevistados que os conteúdos que constituíam as pautas da formação continuada geralmente são prescrições da SEMED, sem que fossem levantadas as demandas dos professores. Quando os cursos de formação já vêm do Ministério da Educação, como ação do PAR, os professores também informam que, embora esses cursos tragam alguma contribuição, o formato não lhes permite fazer qualquer inferência. Por outro lado, reclamam que sequer são informados sobre os cursos disponibilizados por meio do PAR, ficando a escolha dos participantes, segundo eles, no âmbito exclusivo da secretaria.

Sacristán (1996) ilustra que grande parte das mudanças propostas é estabelecida pelos especialistas, a partir das instâncias centrais de governo, o que, segundo ele, caracteriza uma reforma que se assenta sobre a base de uma relação desigual do domínio da racionalidade entre "reformadores" e "reformados". Noutras palavras, entre técnicos das instâncias de governo e os docentes que deviam ser "reconvertidos" para a transformação. A distância entre as políticas planejadas em nível estatal e os problemas cotidianos que as escolas e os professores enfrentam parece não ter diminuído nas relações que a política do PDE/PAR estabelece no momento da definição das ações que devem chegar às escolas. As propostas de formação docente sustentadas no PAR escondem toda a referência ao exercício do poder que compreende a profissão professor, ao mesmo tempo em que se promovem dispositivos que lhe tiram a autonomia na definição dos planos e programas de formação.

Em Apple (2006) podemos compreender que os mecanismos de desqualificação efetiva do papel docente entram em contradição com um discurso de profissionalização que supõe certos níveis de autonomia no âmbito da sua atuação profissional. Para esse autor, o poder instituído define os tipos de conhecimento que devem circular nas escolas, refletindo os princípios de seleção e organização desses conhecimentos e os critérios e os modos de avaliação para medir o sucesso do ensino, o que traduz o caráter hegemônico ao imprimir a lógica utilitarista no setor educacional e na formação docente.

Quando o interesse foi saber sobre as contribuições da formação continuada para a qualificação do trabalho docente, para o processo ensino-aprendizagem e para a qualidade da educação escolar, os depoimentos são reveladores da fragilidade do processo de formação continuada, indicando que esta não se consistiu, ainda, numa dinâmica sustentada em bases que reflitam a complexidade do cotidiano escolar, a singularidade e a cultura organizacional de cada escola e do processo ensino-aprendizagem.

Mesmo nas escolas bem avaliadas no IDEB, os depoimentos confirmam que não existe uma relação linear da atual política de formação continuada do PAR com a efetiva qualificação do trabalho docente nem para o rendimento escolar e para a qualidade socialmente referenciada da educação, como propõe o novo PNE. Existe, sim, uma preocupação dos gestores em elevar o IDEB das escolas da sua rede ensino. Outros depoimentos dos docentes e até de gestores escolares confirmam essa assertiva, o que, por si, desqualifica o objetivo concreto de qualquer proposta voltada para a formação continuada de professores, qual seja de elevar o universo de conhecimentos desses profissionais de modo a potencializar suas qualidades formativas levando em conta fatores históricos e sociais que configuram a realidade educacional, particularmente dos direitos constitucionais de uma educação pública de qualidade socialmente referenciada àqueles que dependem da escola pública para garantir direitos sociais de inserção aos modos produtivos e culturais que presidem a sociedade do atual século.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo permitiu conhecer que a implantação das ações do PAR no município de São Luís, MA, no período pesquisado, foi marcada por dificuldades, entraves e resistências, resultantes da pouca abertura à participação na construção do diagnóstico e na escolha das ações. Professores das escolas que participaram da pesquisa, embora não sejam unanimidade, denunciam também, uma fragilidade conceitual e metodológica nos conteúdos da formação continuada, o que dificulta e às vezes neutraliza a percepção das ações cotidianas, revelando que as ações de formação, necessariamente, precisam estar entrelaçadas no cotidiano praticado por professores, alunos, gestores e demais sujeitos que gravitam o espaço/tempo escolar, principalmente, o trabalho realizado com os estudantes, de modo a incluí-los no processo de ensino-aprendizagem e ajudá-los a avançar no seu processo formativo.

A análise somente confirma que, embora se verifiquem diferentes formas de

percepção sobre a formação continuada nas escolas, invariavelmente os professores desejam que a formação atenda às especificidades, tanto por área curricular quanto na questão do "como ensinar". Além disso, reclamam por formação que atenda especificidades formativas, inclusive para o uso das novas tecnologias, como os recursos midiáticos, disponibilizados por meio do PAR, mas que em grande parte das escolas tais recursos, quando existem, acham-se empilhados em salas, em total desuso, o que caracteriza outro problema na implantação do PAR: o desperdício de recursos públicos que, embora destinados a melhorar a qualidade do atendimento escolar, perdem-se em meio à negligência dos sistemas de gestão dos municípios.

Outra evidência do estudo é o de que a formação continuada tem ficado mais preocupada em preparar para o desempenho dos alunos na Prova Brasil com vistas à elevação do IDEB, e menos com o cotidiano pedagógico no sentido de propor intervenções concretas que contribuam para uma formação crítica. Além disso, outra constatação da pesquisa é a de que a formação continuada se preocupa, em grande medida, em discutir o cotidiano problemático advindo dos problemas sociais refletidos na baixa escolarização e na indisciplina dos alunos. Medidas para resolver os problemas que afetam o processo ensino-aprendizagem têm se mostrado insuficientes ou pouco efetivas. Embora essas questões sejam importantes, dar-lhes relevo, sobrepondo-as às efetivas ações que considerem a educação como processo de construção social, é não perceber que esta está inserida num contexto mais amplo, que precisa ser refletido no âmbito de um projeto social que é determinado por relações antagônicas, e que a escola pode contribuir para a transformação dessa realidade.

Qualquer política pública que se dirija à melhoria da qualidade da educação não pode alijar a escola e seus sujeitos de participar da formulação dos objetivos e da elaboração do plano de ação dessa política. No caso do PAR, durante o seu processo de elaboração e da sua implantação, prescindiu do diálogo fecundo com os sujeitos que, na essência da sua materialidade para a melhoria da qualidade da educação básica, poderiam oferecer significativa contribuição para que a política do Plano de Metas/PDE avançasse para além dos indicadores de qualidade da educação medida pelo IDEB.

A formação continuada de professores enquanto ação do PAR, por se inserir numa política com características de programa, os problemas que surgem resultam do modo pelo qual as ações interagem com a cultura escolar e com os saberes e fazeres docentes. Nesses moldes, a formação obscureceu saberes e fazeres docentes, mostrando evidências de que o processo de implantação das ações do PAR no Maranhão revela contradições entre as diretrizes instituídas no PDE em nível global e a efetividade das ações no nível local. De igual

modo, a formação continuada de professores encontra embaraços na execução dos planos, traduzindo a dificuldade que têm os sistemas de ensino de organizar um plano de formação, principalmente pelo pouca interlocução das secretarias de educação com a escola e com os professores.

No estágio atual do PAR, secretários de educação junto às suas equipes técnicas de acompanhamento têm oportunidade de fazer uma avaliação dos reais alcances das ações propostas inicialmente e redimensioná-las de acordo com as reais necessidades apresentadas pelo espaço/tempo escolar. Se o PAR não refletir os reais interesses da comunidade, se não for bem elaborado e executado de acordo com a realidade, de modo a responder às demandas apresentadas pela escola, não trará mudanças significativas no atual cenário dos sistemas públicos de ensino, historicamente precarizados, no que diz respeito ao atendimento educativo, principalmente às classes menos favorecidas.

REFERÊNCIAS

APPLE, M. W. *Ideologia e currículo.* Porto Alegre: Artmed, 2006.

BALL, Stephen. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículo sem fronteiras*, v. 1, n.2, p. 27-43, 2001.

BRASIL, *Constituição Federal de 1988.* Brasília, D.O.U., 5/10/1988

_____. Decreto nº 6 094, de 24 de abril de 2007. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 24 de abr. 2007. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato 2007/Decreto/D6094.htm >. Acesso em: 31 jan. 2008.

_____. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.* Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

_____. *Lei nº 9.424/96, de 24 de dezembro de 1996* Institui o FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

_____. *Informe estatístico da educação básica:* evolução recente das estatísticas da educação básica no Brasil. Brasília: MEC/INEP/SEEC. 1998.

_____. Lei 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação. *Diário Oficial da União.* Brasília, DF, 10 de janeiro de 2001.

_____. Presidência da República. *Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007.* Institui o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília, D.O.U. de 25 de abril de 2007.

BRASIL**.** *Plano Plurianual 2008-2011*: mensagem presidencial. Brasília/DF, 2008.

BRASIL. *Relatório de avaliação PPA 2004-2007.* Brasília/DF: Ministério do Planejamento, 2007.

_____. Ministério da Educação. *Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE.* Brasília, 2007. (Caderno de divulgação das ações do PDE).

_____. Ministério da Educação. *O Plano de Desenvolvimento da Educação:* razões, princípios e programas. Brasília, 2007. (Caderno de divulgação das razões, princípios e programas do PDE).

BRASIL. Ministério da Educação/ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, 20l0.* Disponível em: < http:// portalideb.inep.gov.br/index.php?option=com_content&task=veiw&id=1&ltmid=14>. Acesso em: 18 ago. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação:* orientações gerais para aplicação dos instrumentos. Brasília, jul.2007b.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Síntese das informações Censo 2010.* Disponível em: < http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=ma. Acesso em: 10/jan./2011.

BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Informe estatístico da educação básica:* evolução recente das estatísticas da educação básica no Brasil. Brasília: MEC/INEP/SEEC. 2010.

FONSECA, Marília. Políticas públicas para qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 29, n. 78, p. 153-177, mai./ago. 2009.

FREITAS, Helena Costa Lopes. A (nova) política de formação de professores: a propriedade postergada. *Educação e Sociedade.* Campinas (CEDES), vol. 28, nº 100, out., 2007, p. 1203-1230.

INEP – Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. PISA 2001. *Sinopse estatística da Educação Básica:* Brasil, Regiões e Unidades da Federação. Brasília: INEP. Disponível em: <http:www.inep.gov.br>. Acesso em 10 de março de 2008.

KRAWCZYK, Nora Rut. O PDE: novo modo de regulação estatal? *Cadernos de Pesquisa*, Campinas, v. 38, n. 135, p. 797-815. Set./dez. 2008.

NÓVOA, Antônio. *As organizações escolares em análise*. Lisboa: Don Quixote, 1995.

_____. *Profissão professor.* Porto: Porto Editora, 1999.

SACRISTÁN, José G. Reformas educacionais: utopia, retórica e prática In: GENTILI, Pablo; SILVA,Tomaz T. (Coord.). *Escola S. A:* quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. Brasília: CNTE, 1996: 50–74.

SAVIANI, Dermeval. *PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação*: uma análise crítica da política do MEC. Campinas: Editores Associados, 2009. (Coleção Polêmicas do nosso tempo, 99).

Recebido: 10/03/2014
Aprovado: 31/03/2014