



## **Políticas Educacionais relativas à formação continuada de professores e a gestão escolar**

**Prof. Dr. Luiz Carlos Carvalho de Oliveira**

### **1. Introdução**

Procura-se aqui, trazer as proposições governamentais e legais atuais relativas à formação continuada no Brasil, ainda que sem a pretensão de esgotar o tema. O objetivo desse artigo é, antes, oferecer um panorama que possa contextualizar o debate em torno das Políticas Educacionais relativas à formação continuada de professores e sua relação com a gestão por parte de diretores escolares.

Há em torno deste debate, o cenário de uma educação pública e institucionalizada, que age intrinsecamente relacionada às políticas governamentais através da legislação que rege o Ensino Fundamental.

Aprovada em 1996, a LDB estabelece, em seu artigo 32, a obrigatoriedade e a gratuidade do Ensino Fundamental, com o objetivo de atender à formação básica do cidadão (BRASIL, 1996). Essa Lei amplia a escolaridade obrigatória para nove anos, permitindo o ingresso da criança aos seis anos, no 1º. ano do Ensino Fundamental. Com isso, o Ensino Fundamental passou a ser de nove anos, obrigatório dos 6 aos 14 anos de idade.

Decorrente desse fim, os indicadores de acesso ao Ensino Fundamental mostram evolução impressionante. Isso, certamente, passa pela melhoria dos processos de formação docente e de gestão escolar.

Assim, vale destacar que a formação continuada de professores teve suas ações incrementadas com o advento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN – Lei 9.394/96), que redefiniu os rumos das atuais políticas públicas voltadas para esse fim. A lei reflete, também, um período de debates sobre a questão da importância da formação continuada.

Especialmente a partir da LDBEN/96, no Brasil, o cenário das políticas educacionais e seus desdobramentos para a área de formação de professores descortinam um novo protagonismo para os estudos em torno da formação continuada, que vê-se na discussão a seguir.

## **2. Políticas educacionais e formação continuada atual no Brasil**

Há, indiscutivelmente, um cenário em torno das reformas educacionais que desembocam nas atuais políticas educacionais e políticas para o incremento da formação continuada.

Como viu-se anteriormente, os desafios gerados pelas mudanças da sociedade contemporânea e a existência de uma agenda de reforma na educação, com o intuito de solucionar os problemas da ineficiência do ensino, são fatores que enfatizaram a formação continuada nas políticas educacionais a partir de 1990.

Conforme Maués (2014), as mudanças que ocorreram na estrutura da sociedade, principalmente no processo de trabalho, com a introdução de novas tecnologias e com o esgotamento do fordismo, que dominou o mundo por um século, passaram a exigir a formação de outro indivíduo, mais flexível, eficiente e polivalente.

Segundo Santos (2014), foi na esteira desse processo que a formação continuada assumiu um tom propositivo, ao se colocar como caminho para a efetivação da reforma educativa. As pesquisas produzidas sobre as políticas de formação continuada evidenciaram que tais políticas estiveram assentadas em duas questões centrais

Para a autora, a primeira questão sustenta-se na ideia de que professor precisa de qualificação adequada aos novos tempos, para poder acompanhar as transformações científicas e tecnológicas da atualidade. Esta se insere nas exigências do mercado de trabalho e da sociedade do conhecimento. Aqui a formação continuada é vista como forma de adquirir um conjunto de competências necessárias ao exercício de papéis diferenciados no trabalho. Trata-se de uma perspectiva de formação que postula a ideia de que o profissional dispõe de um conjunto de conhecimentos que, com o tempo, tornam-se obsoletos, precisando, ser constantemente renovados para que possa acompanhar as mudanças do mundo produtivo.

A segunda questão enfatiza que a melhoria da educação básica, implica um processo de qualificação docente. Refere-se aqui à qualidade da educação básica e, a

formação continuada surgiria como o caminho mais fácil para se efetivar os processos de inovação, sobretudo no âmbito da prática docente.

A defesa da tese de que a melhoria do ensino pode ocorrer por meio da qualificação docente contribuiu para a institucionalização da formação continuada. Nessa direção, o MEC incubiu-se da elaboração e implementação de um conjunto de mecanismos legais e regulatórios, com o objetivo de promover o desenvolvimento de uma agenda de formação continuada.

Ainda dialogando com Santos (2014), a existência de escolas com estruturas físicas precárias e desprovidas de equipamentos e materiais pedagógicos é um fator que dificulta o desenvolvimento de práticas formativas no âmbito da escola.

Outro fator que interfere nesse processo são as condições de tempo de que o professor dispõe para realizar sua formação que, não raramente, são precárias, haja vista a sobrecarga de trabalho a que o professor é submetido.

Em meio a essas condições, a formação, que deveria ser vista como atividade prazerosa e de crescimento pessoal e profissional, tende a ser encarada como uma sobrecarga de trabalho. Dessa maneira, pode-se dizer que a tensão presente na formação docente é inseparável do quadro de contradições que envolvem a escola pública.

A escola pública passou a ser criticada e responsabilizada pelo insucesso escolar, pelo despreparo dos alunos ao término dos estudos, pela desvinculação dos conteúdos ensinados em relação às novas demandas assentadas no paradigma informacional (MAUÉS, 2014, p.38).

Essas críticas realizadas por alguns organismos internacionais, como o Banco Mundial, a Unesco, a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, apontam para um só caminho: o sistema educacional precisa passar por uma reforma visando qualificar melhor os indivíduos para enfrentarem um mundo mais competitivo, mais afinado com o mercado.

Os organismos internacionais, a partir dessa relação, passaram a determinar as metas que os países devem atingir, em matéria de educação. Pela realização de fóruns, como o de Jomtien, em 1990, ou de Dakar, em 2000, ou de conferências internacionais, como a realizada em Lisboa, em 2000, esses organismos tem fixado as metas que os países devem alcançar.

A partir desse cenário é que as políticas educacionais são desenhadas, as reformas passam a ser internacionais, tendo em vista que seus objetivos são determinados pelos organismos internacionais cujos fins estão voltados para o crescimento econômico, e, para tanto, procuram alinhar a escola à empresa, e os conteúdos ensinados às exigências do mercado.

De maneira geral, a pressão por educação no Brasil tem crescido muito, o que pode ser reflexo de um processo de conscientização da população no avanço das políticas sociais, embora ainda seja muito recente, uma vez que a universalização do Ensino Fundamental tem pouco mais de uma década.

Nacionalmente, as medidas de ampliação do tempo de escolarização obrigatória no Ensino Fundamental são anunciadas com a publicação da LDB/96. A LDB começa com a obrigatoriedade de 8 anos e depois com uma EC (Emenda Constitucional) avançou para 9 anos e mais recentemente ampliou-se a obrigatoriedade de matricular todas as crianças a partir dos 4 anos.

Em 2005, a Lei Federal n. 11.114 determinou a matrícula aos 6 anos de idade, legalizando um procedimento administrativo já antecipado pela LDB/96, uma vez que alguns municípios adiantavam-se na implantação de um ensino de nove anos visando receber, naquele momento, maiores verbas do Fundef, conforme Alves (2007).

Porém, para que os sistemas de ensino e, as escolas não fossem objeto de modificações abruptas, com grandes possibilidades de que assim pudessem causar prejuízo no processo de ensino-aprendizagem das crianças, a segunda dessas leis (Lei n. 11. 274/2006) concedeu um prazo até 2010 para que os municípios implantassem o Ensino Fundamental obrigatório com nove anos de duração, com as crianças iniciando aos seis anos de idade.

De início, é preciso entender que as reformas educacionais, que tomaram forma no Brasil, principalmente a partir da segunda metade dos anos 1990, produziu uma ressignificação do Ensino Fundamental pelas demandas políticas, econômicas, sociais e educacionais. A partir da LDB/96, cresce a preocupação do Governo Federal visando a universalização da Educação Básica, concentrando a importância dos estudos acadêmicos e políticas sociais.

Tudo isso faz com que a implantação do Ensino Fundamental de nove anos produzisse consequências diretas na questão da formação de professores da Educação Básica, visto que formar “professores para lidar com crianças pequenas é uma tarefa nova na história da escola brasileira e, para muitos, desconhecida e até mesmo menos nobre” (KRAMER, 2006, P.804).

Nas políticas das reformas educacionais, o professor passou a ser diretamente responsabilizado pelo sucesso e pelo fracasso da educação escolar, o que lhe conferiu o papel de protagonista das mudanças orquestradas pela reforma educacional. De acordo com Santos (2014), nesse contexto, a formação continuada assumiu finalidades mais instrumentais e menos formativas.

Assim, a reforma na formação de professores veio na sequência da prioridade de universalização do ensino fundamental. Afinal, para fazer frente a esse contingente de alunos é preciso que se forme o pessoal necessário e adequado a tal projeto. A formação de professores seria a segunda etapa das reformas educacionais. As reformas na formação de professores têm buscado traduzir uma preocupação básica a respeito do papel que esse profissional deve desempenhar no mundo de hoje.

Nesse quadro de ações políticas, a formação continuada foi também vista como uma forma de enfrentamento dos problemas concretos dos anos iniciais, como a alfabetização e redução dos índices de reprovação (RIGOLON, 2007).

E nesse cenário de mudanças sociais na sociedade e na educação, com reflexos diretos na escola, é que as políticas de formação passam a ser pensadas e implementadas. Nos anos 2000, já é possível falar em universalização, com um aumento de estudantes e das responsabilidades do Estado brasileiro. Políticas que colocam no professor, mais responsabilidade e responsabilidade por esse projeto de incremento, de sucesso e de qualidade na educação pública (MAUÉS; OLIVEIRA, 2012, p.68).

Apesar desse avanço das matrículas, outro problema começou a pedir atenção dos formuladores de políticas públicas: a qualidade no ensino. Os estudantes brasileiros passaram a participar de exames internacionais, tendo como o principal o PISA (realizado pela OCDE), cujo objetivo é verificar o nível de aprendizagem em linguagem, matemática e ciências com 15 anos.

De acordo com Maués e Oliveira,

os resultados desses exames, sobretudo externos, ensejaram os governos a voltarem sua atenção para a qualidade no ensino, colocando o docente como o elemento chave desse processo e definindo ações que pudessem contribuir para uma melhor atuação desses profissionais, o que incluindo mudanças na formação inicial e continuada, no ingresso da profissão e na carreira (2012, p.69).

A nossa inserção no sistema de avaliação internacional, como o PISA, forçou a criação de sistemas próprios de avaliação da formação de professores. Acontece agora que, mesmo com as necessidades históricas da educação nacional, buscamos acelerar o cumprimento de metas firmadas com organismos internacionais como a UNESCO e a OCDE, sobre o Brasil.

A aprovação da LDB, em 1996, passou a exigir que os professores fossem formados em cursos de licenciatura plena, de nível superior, para o exercício da docência na Educação Básica (incluindo o Ensino Fundamental). A Década da Educação, estabelecida pela LDB, encerrou em 2006 sem que a exigência de nível superior fosse atingida.

A respeito da exigência de o professor possuir uma formação superior, em um estudo recente, Vasconcelos (2012, p.23) analisa o panorama da formação diante da nova exigência e dessa forma, nomeia três desses aspectos.

O primeiro aspecto é o da competência técnica, a exigência de ter um conhecimento em profundidade na área específica com o qual se vai trabalhar. Um segundo aspecto, é o da competência pedagógica, do desempenho da função docente e do domínio das técnicas que facilitam o processo de aprendizagem, onde necessita de acompanhamento e formação. O terceiro aspecto, ainda conforme a análise de Vasconcelos (2012), é o da competência científica, a capacidade de gerar produção científica.

De forma específica, o parágrafo único do artigo 61 da LDB estabelece que

A formação dos profissionais da educação, de modo a atender às especificidades do exercício de suas atividades, bem como aos objetivos das diferentes etapas e modalidades da educação básica, terá como fundamentos:

I – a presença de sólida formação básica, que propicie o conhecimento dos fundamentos científicos e sociais de suas competências de trabalho;

II – a associação entre teorias e práticas, mediante estágios supervisionados e capacitação em serviço;

III – o aproveitamento da formação e experiências anteriores, em instituições de ensino e em outras atividades.

No que se refere à formação continuada, a LDB definiu no art.63, inciso III, que as instituições formativas deveriam manter “programas de formação continuada para os profissionais da educação dos diversos níveis”. Além disso, essa mesma lei estabeleceu (Art. 67, inciso II) que os sistemas de ensino deveriam promover aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim.

Segundo Araújo (2012, p.332), “na formação continuada dos profissionais da educação é preciso um maior comprometimento dos estados e municípios com a aplicação dessas ações”.

Um pouco depois, em abril de 2007, o governo federal baixou o Decreto no. 6.094, cujo objetivo é de implementar o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, “visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica”. No artigo 2º, desse Decreto, nos incisos de XII a XVIII, estão postas as diretrizes que o governo federal, em regime de colaboração com os estados, municípios e o distrito federal, traçou no tocante aos docentes.

Essas diretrizes envolvem a realização de programas de formação inicial e continuada; a implantação do plano de cargo, carreira e salários, nos quais o mérito, a formação e a avaliação de desempenho devem ser privilegiados; a valorização do profissional da educação através do mérito que inclui o desempenho, a dedicação, a assiduidade e a pontualidade, responsabilidade, curso de atualização e desenvolvimento profissional; envolvimento do professor na discussão e elaboração do projeto político pedagógico.

Nos anos iniciais do Ensino Fundamental, nessa nova legislação, dá a Capes o planejamento da formação continuada de profissionais de magistério, em regime de colaboração, como prevê o Decreto no. 6094/2007, com os estados, o Distrito Federal e os municípios.

No Brasil, a maior parte da responsabilidade pelo desenvolvimento e manutenção da Educação Infantil foi atribuída aos municípios. As novas definições legais, introduzidas pela Constituição Federal de 1988 e pela LDB de 1996,

determinaram também a transição do atendimento em creches, que anteriormente estava geralmente sob a responsabilidade da área de assistência social, para o setor da Educação. Em paralelo ao processo de universalização do Ensino Fundamental, ocorreu o processo de municipalização da Educação Infantil.

Talvez um dos fenômenos de maior impacto no que se refere à responsabilidade pela oferta educacional no país trate-se do processo de municipalização, que se acentuou a partir de 1998, com a entrada em vigor do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) em todo o país.

Segundo Bonamigo e Lima (2013), com o FUNDEF, as políticas educacionais passaram a direcionar suas ações para a democratização da educação, expandindo as oportunidades de acesso e permanência no Ensino Fundamental obrigatório, de modo que incluíssem as camadas populares.

Essa municipalização no contexto brasileiro e na cidade de Teresina, com a criação de fundos para financiar a municipalização, leva os municípios a se responsabilizarem cada vez mais pelo Ensino Fundamental.

Com isso, o FUNDEF induziu a criação de redes municipais para o atendimento do Ensino Fundamental, implicando novas relações institucionais entre estado, seus municípios e a União. Legislações tiveram de ser criadas ou adequadas para atender ao processo descentralizador das responsabilidades educacionais e promoveram o crescimento das matrículas nas redes municipais de ensino.

Com esse processo, um conjunto de ações no campo das políticas de formação e profissionalização docente evidencia a atuação do poder público, dentre as quais se situam: a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores (Rede); a lei do Piso Salarial Profissional Nacional, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação; os projetos Educação em Direitos Humanos e Escola que Protege os programas Proinfantil, Prolicenciatura e Prouni; e a Universidade Aberta do Brasil (UAB) (Brasil, 2010, p.600-601).

Em 2008, a Conferência Nacional da Educação Básica (Coneb), organizada em Brasília, deliberou o estabelecimento de políticas e programas nacionais, buscando



organizar e desenvolver programas nacionais, buscando organizar e desenvolver programas de formação continuada em regime de colaboração entre os entes federados.

Por meio do Decreto no. 6755, de 29 de janeiro de 2009, foi instituída a Política Nacional de Profissionais do Magistério da Educação Básica, que também disciplina a atuação do MEC no fomento a programas de formação inicial e continuada.

Alguns meses após ter sido decretada a Política Nacional de Formação, o MEC baixou a portaria no. 09/2009 que “Institui o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica”. O Plano passou a ser conhecido como PARFOR e tem como finalidade principal atender à demanda de formação inicial e continuada.

A política de formação, que vem sendo implementada pelo Parfor, tem atingido um número significativo de professores sem a formação exigida pela LDB, resgatando a possibilidade desses profissionais terem acesso à formação superior, por meio de instituições públicas.

Conforme estudos de Maués e Oliveira (2012, p.68), “a formação continuada tem sido considerada, nos últimos tempos, como uma ferramenta importante para o desenvolvimento profissional do docente”. Além disso, a própria dinâmica social tem exigido do corpo docente uma ampliação das atividades que este precisa desenvolver para se manter atualizado.

Segundo Vidal e Vieira (2012, p. 120), nessa dinâmica social, onde “em um mundo globalizado, o reconhecimento do caráter estratégico da Educação tem sido uma tendência comum a todos os contextos. Tanto nos países ricos quanto nos países pobres, o investimento público em Educação tem aumentado” e busca-se soluções para as agendas educacionais, como a formação de professores.

Ainda dialogando com os teóricos acima, os governos, em geral, têm investido recursos na direção de capacitar os professores que estão na ativa. Há também todo um interesse de capacitar esses profissionais na medida em que a eles é imputada a responsabilidade pelo “sucesso” da educação e pelos resultados da escola.

Conforme Militão, Perboni e Militão (2013, p.92), “de modo geral, programas de formação continuada tem sido implantados a partir do olhar dos gestores municipais e/ou estaduais sobre as necessidades formativas dos professores, desconsiderando a percepção dos próprios professores”.

Nesse sentido, faz-se necessário descolar as políticas de formação continuada do olhar externo para direcioná-las para os sujeitos que se encontram na escola, o que vem ao encontro do apontado pela literatura acumulada sobre o tema.

Portanto, trata-se de articular, por meio da formação continuada, os conhecimentos adquiridos na formação inicial com as experiências vivenciadas na prática docente, de modo que tais conhecimentos superem o senso comum e configurem uma prática pedagógica refletida.

Segundo Brooke e Cunha (2010, p.30), “uma forma de superar esse desafio tem sido a criação de programas estruturados de formação continuada com base nos resultados das escolas”, com estratégias de formação que ultrapassem as oficinas voltadas para a explicação dos resultados nas avaliações nacionais e internacionais, “para se tornarem programas permanentes de intervenção junto aos professores” (p.31).

Conforme análise de Freitas (2012, p.94), “os educadores, através de suas entidades, especialmente a ANFOPE – Associação Nacional pela Formação de Professores – vem firmando, historicamente, a necessidade de uma política de valorização e profissionalização dos educadores”. Ou seja, há uma urgência, no estabelecimento de uma política nacional de formação, profissionalização e valorização dos educadores.

As ações atuais têm privilegiado a oferta de cursos de forma pontual, fragmentada, dispersa no oferecimento das necessidades que surgem nas escolas públicas e de seu projeto pedagógico. Esse projeto acaba por enfatizar a responsabilização da escola e dos professores, responsabilizando-os nos índices de avaliação nacional da educação básica, como o Saeb, o Ideb ou a Prova Brasil.

O Saeb, consiste em uma avaliação de desempenho acadêmico e de fatores associados ao rendimento escolar, realizada a cada dois anos, em larga escala, aplicada em amostras de escolas e alunos de 6º. e 9º anos do ensino fundamental e de 3º ano do ensino médio, representativas de todas as Unidades da Federação, das redes de ensino, das regiões e do país.

É, também, um importante subsídio para o monitoramento das políticas gerais de desenvolvimento educacional. Com base nas informações coletadas por ele, o MEC e as secretarias municipais e estaduais de Educação devem definir ações voltadas para a

correção das distorções e debilidades identificadas, de modo a orientar ações de apoio técnico e financeiro para o crescimento das oportunidades educacionais.

A Prova Brasil, criada em 2005, tem por objetivo oferecer a todas as escolas públicas brasileiras uma avaliação mais detalhada de seu desempenho, em complemento à avaliação já feita pelo Saeb. De caráter censitário, avalia todos os estudantes da rede pública urbana de ensino, de 5º. e 9º. anos do Ensino Fundamental, com foco em língua portuguesa e matemática.

Seus resultados são divulgados amplamente a todos os estados e municípios, com boletins divulgados a cada uma das escolas participantes. A metodologia é a mesma do Saeb e passaram a ser operacionalizadas em conjunto desde 2007.

A urgência na criação de políticas públicas, visando o desenvolvimento econômico e social do país, desencadeou diversas ações do governo Lula. A principal delas foi o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 28 de janeiro de 2007, que engloba um conjunto de políticas econômicas, planejadas para os quatro anos seguintes, e que tem como objetivo acelerar o crescimento econômico no Brasil (PAZ, 2013, p.106).

Em abril de 2007, o Inep lançou um indicador sintético que permite definir metas e acompanhar a qualidade do ensino básico no país, fornecendo informações sobre o desempenho de cada uma das escolas brasileiras de educação básica. O Ideb reúne num só indicador dois conceitos importantes para a qualidade na educação: fluxo escolar e desempenho dos alunos nas avaliações. Seu cálculo baseia-se nos dados de aprovação escolar, apurados no censo escolar e nas médias de desempenho obtidas nas avaliações nacionais: o Saeb, para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil para os municípios.

Convém ressaltar que a combinação de indicadores de fluxo e de proficiência dos alunos, que resultam no Ideb, é calculada em valores de 0 a 10. A meta do MEC é que o Brasil atinja, até 2021, níveis educacionais de países desenvolvidos, o que corresponde à média 6 para os anos iniciais do Ensino Fundamental.

É relevante evidenciar que o ponto de partida para a criação das metas foi a definição do Ideb 2005 (inicial), resultante dos dados de desempenho apresentados na Prova Brasil e dos Censos Escolares de 2005. No ano de 2005, primeiro ano aferido

pelo Ideb, o Brasil alcançou apenas 3,8 pontos na escala para os anos iniciais do Ensino Fundamental, supondo-se, de acordo com as metas estabelecidas, a existência de uma precária situação educacional (PAZ, 2013, p.108)

Muito embora o Ideb, que corresponde ao ano de 2007 e 2009, aponte que o Brasil subiu para a média de 4,2 e 4,6 pontos, respectivamente, pontuações acima das metas previstas, esses índices ainda estão muito distantes dos 6 pontos, que é a média que os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) têm nessa escala.

Conforme Castro (2010), essas iniciativas sinalizam para a institucionalização da avaliação como mecanismo importante para subsidiar o processo de formulação e monitoramento das políticas educacionais e da qualidade da educação brasileira, devendo nortear a melhoria de ações sobre o ensino e a aprendizagem.

Esse processo efetivado com a institucionalização da política de avaliação consolida sua legitimação, com a divulgação ampla e transparente dos resultados das diferentes avaliações existentes junto à opinião pública. E é efetivado, ainda, quando as provas e os testes avaliativos são relacionados a outros dados, como por exemplo, as características socioeconômicas dos alunos; as experiências escolares; o ambiente educacional; as condições de infraestrutura da instituição de ensino, entre outros (MINHOTO, 2013, p.167).

Independentemente dos motivos que levam à criação de sistemas de avaliação, parece haver concordância quanto ao seu papel como instrumento de melhoria da qualidade. Ainda que com suas limitações, as avaliações nacionais permitem a realização de um panorama mais apurado dos resultados dos processos educativos em larga escala.

No Brasil, segundo análise de Werle (2010), as avaliações em larga escala com foco na educação básica, se caracterizam por serem planejadas, implementadas e terem seus dados interpretados e divulgados. Para os governantes que promovem tais avaliações, analisa ela, os dados produzidos servem para o aperfeiçoamento de projetos, a autoavaliação de escolas e sistemas públicos, o diagnóstico de situações escolares e para a prestação de contas à sociedade do trabalho realizado.

Retomando a análise de Werle (2010), os resultados das avaliações podem subsidiar reflexões acerca do funcionamento dos sistemas de ensino, evidenciando deficiências e avanços de acordo com os dados obtidos.

Por outro lado, Souza e Oliveira (2003) afirmam que a busca por esses resultados vem instaurando nas escolas públicas mecanismos mercadológicos, na medida em que essas avaliações não priorizam os processos, mas os resultados.

Na análise de Jesus e Manfio,

essas divergências nos possibilitam inferir que há um paradoxo entre o movimento de descentralização e a implementação da política de avaliação de larga escala, pois o movimento de descentralização apresenta-se como mola propulsora da tomada de decisões e, conseqüentemente, da possibilidade de cada sistema de educação, cada escola, utilizar sua autonomia na definição de projetos próprios de ensino. Já a política de avaliação em larga escala acaba por anular os objetivos da descentralização, na medida em que centraliza no Governo os instrumentos de avaliação e coloca os sistemas de educação em um impasse: mesmo garantida a autonomia pedagógica a instituições escolares, poderiam elas optar por seguir ou não as diretrizes da política de avaliação? (2013, p.176-7).

Até recentemente, na análise de Castro (2010, p.149), “media-se a qualidade de um sistema educativo com base nos indicadores de acesso e permanência nas escolas, tais como matrícula, cobertura, repetência, evasão, anos de estudo, etc”. O contexto anterior ao das avaliações educacionais era o de um acesso à educação formal muito limitado, onde a população, com menos recursos, estava praticamente excluída do sistema ou com alguns anos na escola. Assim, considerava-se o acesso e a permanência no sistema como sinônimo de aquisição de conhecimento e das competências básicas.

A progressiva universalização do acesso e da ampliação do número de anos de estudo modificou essa situação rumo à perspectiva das políticas avaliativas. Os novos alunos, geralmente procedentes de famílias com menos recursos, chegam ao sistema educacional em desvantagem em termos de acesso aos bens culturais e domínio da linguagem e da escrita.

Completada, ainda na década de 1990, a universalização do acesso ao Ensino Fundamental, constata-se que esta não foi suficiente para diminuir as desigualdades educacionais existentes, que apenas mudaram de lugar. Se antes a exclusão se dava por falta de escola e pelas múltiplas reprovações, ocasionando abandono e evasão, hoje a

exclusão se dá pela falta de aprendizado ou pelo aprendizado insuficiente. Isso significa que houve a democratização do acesso, mas não do conhecimento (PORTELA, 2007).

Para dar conta de tal processo de democratização, deu-se uma massificação do acesso à profissão docente, a qual muitas vezes não foi acompanhada de mecanismos para garantir a adequação dos professores à nova realidade e qualidade da formação inicial oferecidas pelas instituições de ensino superior.

Somente em 2010, a Conferência Nacional de Educação (CONAE) procurou discutir, nacionalmente, diretrizes e estratégias que pudessem apontar os principais aspectos a serem contemplados na construção do novo Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL/MEC, 2010).

As conferências, como a CONAE, são processos de formulação de políticas públicas e de acompanhamento de sua implementação, inseridas, assim, em processos participativos mais amplos, a exemplo do papel que ocupou no movimento de redemocratização da sociedade brasileira a partir dos anos 1980.

A CONAE/2010 foi um importante acontecimento na vida democrática do país. Passou por ela, um espaço de mediação e negociação entre sociedade civil e governo para a construção da política nacional de educação.

## Segundo Queiroz

Um plano de educação pode ser entendido como um conjunto de intenções, norteadoras da atuação do Poder Público, diante de demandas educacionais da sociedade, previamente diagnosticadas e específicas, com estratégias coerentes e metas definidas democraticamente, suportadas por recursos que garantam a consecução de seus objetivos. Precede, porém, ao conceito de plano, enquanto um documento norteador de uma determinada intervenção que projeta a antecipação de futuro, a noção de planejamento (2013, p.47).

Entende-se por sistema nacional de educação, uma forma particular de organização do Estado que assegure as condições objetivas de cumprir, efetivamente, seu dever de garantir o direito à educação para todos/as. Enquanto concepção abrangente, a noção de sistema nacional de educação absorve, pelo menos, as dimensões de planejamento e de financiamento da educação (QUEIROZ, 2013, p.49).

Nesse sentido, a partir das determinações constantes no documento final da CONAE/2010 em relação ao delineamento de um sistema público de formação de

profissionais da educação, encontra-se a preocupação em estabelecer um conjunto de medidas que visam fomentar a questão da formação e valorização profissional.

De acordo com o documento final da CONAE/2010, a formação dos/das profissionais da educação deve ser entendida como um direito dos profissionais e dever do Estado, ou seja, como política pública. A conferência propõe também a criação de uma Política Nacional de Formação e Valorização dos Profissionais da Educação, destacando a necessidade de se considerar a indissociabilidade entre formação inicial e continuada.

Em relação à qualidade do ensino, é importante registrar que ela é definida tendo como referência as experiências internacionais, de modo que o desafio expresso no PNE é “oferecer uma educação compatível na extensão e na qualidade a dos países desenvolvidos”.

Na última década, coincidindo ou não com as diretrizes e metas do PNE 2001-2010 (Lei n. 10.172/2001), o governo federal desenvolveu um conjunto de ações objetivando a melhoria da formação e valorização dos profissionais da educação, em particular dos professores da educação básica. Movia tal iniciativa a crença atribuída ao papel deste profissional como principal protagonista no esforço para alcançar “a equidade, a qualidade e a melhoria da organização e gestão dos sistemas de ensino e das escolas” (BRASIL/MEC/Inep, 2010, p.600).

Segundo Aguiar (2011, p. 265), “havia o reconhecimento de que a formação era necessária, de um lado, para assegurar a profissionalização e a valorização dos profissionais da educação, e de outro lado, que teria repercussões para a melhoria dos processos escolares e de ensino-aprendizagem”. Reconheceu-se, então, que a formação inicial e continuada dos profissionais da educação são bases fundamentais para o alcance da educação pública de qualidade.

O aspecto mais importante da CONAE foi ter reiterado posição expressa em inúmeras ocasiões pelas entidades do campo educacional que a formação dos profissionais da educação deve ser tratada como um direito destes profissionais e como dever do Estado, bem como uma política pública, com oferta de cursos de graduação e pós-graduação lato sensu em universidades públicas (CONAE, 2010, P.79).

### 3. Conclusão

Fica claro que, no debate em torno da formação continuada, tanto os movimentos educacionais articulados na sociedade civil quanto de intelectuais da educação vêm girando em torno da formação de professores.

De maneira geral, a formação continuada constitui parte integrante de todas as reformas que estão se processando, tendo sempre como objetivo maior a busca de um alinhamento dos professores que já estão em exercício com as últimas decisões em matéria de política educacional.

Considerando-se os aspectos já abordados ao longo deste tópico – as reformas na educação como meio de regulação social, o poder de organismos internacionais junto a governos na determinação de políticas, o papel da educação como motor do crescimento econômico – pode-se observar que esse cenário tem indicado alguns elementos básicos que devem compor a formação de professores.

Na escola pública, essas reformas implicaram em mudanças que reforçam a busca da qualidade e tiveram forte impacto na sua organização e gestão, ou seja, diretamente no trabalho do diretor. O modo como o diretor representa e realiza a formação de professores pode contribuir para a efetivação/implantação de políticas de formação continuada na escola.

Como aponta Imbernón (2000), para a implementação da formação continuada na escola é preciso, antes de qualquer coisa, a percepção do gestor escolar sobre a importância da formação, a partir da escola como alternativa de formação permanente do professor.

Anteriormente, não existia uma grande preocupação com a realização do trabalho do diretor, as discussões teóricas estavam mais pautadas nos referenciais de construção de uma teoria própria da administração escolar brasileira.

### 4. Referências

AGUIAR, M. A. da S. **A formação dos profissionais da educação no contexto atual e o PNE 2011-2020: avaliação e perspectivas.** In: DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano**



**Nacional de Educação (2011-2020):** avaliação e perspectivas. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011. p. 32-57.

ARAÚJO, H. Organização e luta dos docentes no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; VIEIRA, Livia Fraga. **Trabalho na Educação Básica:** a condição docente em sete estados brasileiros. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. p. 32-70.

BONAMIGO, A.; LIMA, N. da C. M. Aspectos da Gestão Escolar e seus efeitos no desempenho dos alunos nos anos iniciais do ensino fundamental. In: MARTINS, Angela Maria et al. **Políticas e gestão da educação:** desafios em tempos de mudança. Campinas: Autores Associados, 2013. p. 78-109.

BRASIL. **Lei n.9.396/96**, de 20 de Dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep). **Avaliação do Plano Nacional de Educação:** 2001/2008. Brasília, DF: MEC/Inep, 2010. Disponível em <[http:// portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14950:8º-seminario-reuni-27-a-29-de-janeiro-de-2010-universidadesfederais-consolidação-e-expansão-2011-2020-subsídios-para-o-planonacional-de-educação&catid=219&Itemid=86](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14950:8º-seminario-reuni-27-a-29-de-janeiro-de-2010-universidadesfederais-consolidação-e-expansão-2011-2020-subsídios-para-o-planonacional-de-educação&catid=219&Itemid=86)>. Acesso em: 20 jul. 2014.

CASTRO, M. H. G. A Institucionalização da Política de Avaliação da Educação Básica no Brasil. In: COLOMBO, S. S. e CARDIM, P. A. G. **Nos Bastidores da Educação Brasileira:** a gestão vista por dentro. Porto Alegre: Artmed, 2010. p.125-143.

**CONAE** - Conferência Nacional de Educação, 2010. p. 72-89.

IMBERNÓN, F. **Formação permanente do professorado:** novas tendências. São Paulo: Cortez, 2009. p. 70-76.

\_\_\_\_\_. **Formação continuada de professores.** Porto Alegre: Artemed, 2010. p.7-27.

JESUS, G. ; MANFIO, A. . Avaliação em larga escala, gestão e qualidade de ensino: vivências e concepções dos gestores das escolas estaduais.. In: Maria Eliza Nogueira Oliveira. (Org.). **Gestão Escolar e Políticas Públicas educacionais.** 1ª. ed.Curitiba: Appris, 2013, v. 1, p. 7-224.

KRAMER, S. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e fundamental. **Revista Educação & Sociedade**. Centro de Estudos Educação e Sociedade. CEDES, Campinas, v. 27, n. 96, número especial, out. 2006. p. 790-805.

MAUÉS, O. C. Reformas internacionais da educação e formação de professores. In: SARTI, D. T. R.; SARTI, F. M.. **Mercado de Formação Docente**: constituição, funcionamento e dispositivos. Belo Horizonte: Fino Traço, 2014. p. 25-60.

MAUÉS, O. C.; OLIVEIRA, J. F. A formação docente no Brasil: cenários da mudança, políticas e processos em debate. In: VIEIRA, Livia Fraga; OLIVEIRA, D. A. **Trabalho na Educação Básica**: a condição docente em sete estados brasileiros. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. p. 52- 65.

MILITÃO, A. N.; PERBONI, F. e MILITÃO, S. C. N.. A Formação de Professores na Agenda dos Movimentos Sociais: da I CONAE ao II PNE. In: LEITE, Y. U. F.; MILITÃO, S. C. N. e LIMA, V. M. M. L. **Políticas Educacionais e Qualidade da Escola Pública**. Curitiba: CRV, 2013. p. 85-102.

MINHOTO, M. A. Política de Avaliação da Educação Brasileira: Limites e Perspectivas. In: SOUZA, A. R. de; GOUVEIA, A. B.; TAVARES, T. M. (Orgs.). **Políticas Educacionais**: conceitos e debates. Curitiba: Appris, 2013. p. 160-175.

PAZ, F. M. da. Contribuições para o debate sobre a Escola Pública: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). In: OLIVEIRA, Maria Eliza Nogueira. **Gestão Escolar e Políticas Públicas Educacionais**: um embate entre o prescrito e o real. Curitiba: Appris, 2013. p. 68-122.

PORTELA, R. Da Universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educação & Sociedade**, Campinas, CEDES/Unicamp, v. 28, n.100, p. 661-690. 2007

QUEIROZ, A.C. Melhoria da escola pública: financiamento e o II PNE. In: Leite, Y.U.F.; Militão, S.C.N.; Lima, V.M.M. (Org.). **Políticas educacionais e qualidade da escola pública**. Curitiba: CRV, 2013. p. 23-54.

RIGOLON, W.O. **Formação Continuada de Professores alfabetizadores**. São Paulo, 2007. Dissertação (Mestrado). PUC/SP.

SANTOS, E. O. dos. **Políticas e Práticas de Formação Continuada de Professores da Educação Básica**. Jundiaí: Paco Editorial, 2014.

VASCONCELOS, M. L. M. C. Gestão e Qualidade do Ensino. In: COLOMBO, S. S. e CARDIM, P. A. G. **Nos bastidores da educação brasileira: a gestão vista por dentro**. Porto Alegre: Artmed, 2010. p.10-120.

VIDAL, E. M. ; VIEIRA, S. L. Estudos & Pesquisas: contribuições para políticas educacionais. In: **ESTUDOS & PESQUISAS EDUCACIONAIS** – no. 4, estudos realizados em 2012. São Paulo: Fundação Victor Civita, 2013. p.110-135.

WERLE, F. O. C. **Sistema de avaliação da educação básica no Brasil: abordagem por níveis de segmentação**. In: \_\_\_\_\_.(Org.). Avaliação em larga escala: foco na escola. São Leopoldo: Oikos; Brasília: Liber Livro, 2010.