



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

ALISON FAGNER DE SOUZA E SILVA

**A REFORMA DO ESTADO E O MODELO GERENCIAL DA EDUCAÇÃO NA
REDE PÚBLICA ESTADUAL DE PERNAMBUCO (2007-2010): UM ESTUDO
DAS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES DO
ENSINO MÉDIO**

JOÃO PESSOA – PB
2013

ALISON FAGNER DE SOUZA E SILVA

A REFORMA DO ESTADO E O MODELO GERENCIAL DA EDUCAÇÃO NA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE PERNAMBUCO (2007-2010): UM ESTUDO DAS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES DO ENSINO MÉDIO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Paraíba, como cumprimento de requisito para obtenção do título de Mestre em Educação na linha de pesquisa em Políticas Educacionais.

ORIENTADORA: Profa. Dra. Andréia Ferreira da Silva

JOÃO PESSOA – PB
2013

S586r Silva, Alison Fagner de Souza e.

A reforma do estado e o modelo gerencial da educação na rede pública estadual de Pernambuco (2007-2010): um estudo das políticas de formação continuada de professores do ensino médio / Alison Fagner de Souza e Silva.-- João Pessoa, 2013. 164f.

Orientadora: Andréia Ferreira da Silva

Dissertação (Mestrado) – UFPB/CE

1. Educação. 2. Políticas educacionais. 3. Políticas - formação continuada - professores. 4. Neoliberalismo de terceira via. 5. Educação - reforma educacional - Pernambuco.

UFPB/BC

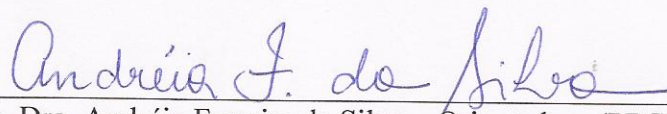
CDU: 37(043)

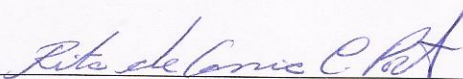
ALISON FAGNER DE SOUZA E SILVA

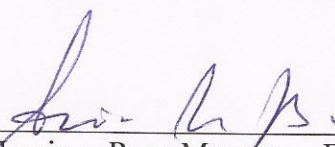
A REFORMA DO ESTADO E O MODELO GERENCIAL DA EDUCAÇÃO NA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE PERNAMBUCO (2007-2010): UM ESTUDO DAS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES DO ENSINO MÉDIO

Aprovado em 10 / 09 /2013.

BANCA EXAMINADORA


Profa. Dra. Andréia Ferreira da Silva – Orientadora (PPGE/UFPB)


Profa. Dra. Rita de Cassia Cavalcanti Porto - Examinadora interna (PPGE/UFPB)


Profa. Dra. Luciana Rosa Marques – Examinadora externa (PPGE/UFPE)

AGRADECIMENTOS

Foram inúmeras as pessoas que contribuiriam para o desenvolvimento e conclusão desta pesquisa e seriam necessários alguns capítulos a mais nesta dissertação para elencá-las. Entretanto, a algumas dessas eu não poderia deixar de agradecer neste momento.

Agradeço à Professora Dra. Andréia Ferreira, pelo seu comprometimento, responsabilidade, rigor e compreensão durante todo o processo de orientação.

Ao professor Paulo César Géglío, pela leitura atenciosa e as sugestões dadas durante o exame de qualificação.

A professora Rita Porto, pelas contribuições significativas e reflexões ao longo do curso, bem como na concretização deste estudo.

A professora Luciana Marques, por ter dedicado parte do seu tempo para a composição desta banca.

Aos amigos do Mestrado em Educação do PPGE/UFPB, em especial a Angela Ninfa, Ítalo Agra, Raisal Albuquerque, Sonayra Medeiros e Uliana Davi, pelas discussões acadêmicas e por terem compartilhado as angústias, frustrações e conquistas, durante esse processo.

Ao Coletivo de Estudos de *Políticas Educacionais do PPGE/UFCG*, pela acolhida e pelos ricos momentos de estudo que contribuíram para superação de parte das minhas limitações teóricas.

A gestora Damaris Diniz e todos os funcionários da Escola Municipal Professor Nilo Pereira, profissionais com que tenho a imensa satisfação de trabalhar e que estão efetivamente empenhados na melhoria da qualidade da educação.

A toda Equipe GPEM, em especial às professoras Raquel Queiroz, Andrea Íris e Selma Torres, pelo apoio e disponibilidade, durante todo o período desse estudo.

Aos amigos Júlio César de Barros e Maria Clara Catanho Cavalcanti, que foram fundamentais para o início dessa nova etapa da vida acadêmica e com quem eu pude contar em todos os momentos.

A Juliana Sampaio, pelas valiosas pesquisas de documentos fundamentais para este estudo, junto à Assembleia Legislativa de Pernambuco.

A meus pais, irmãos, sobrinhos e toda a minha família, que dão sentido, força, exemplo. Meus agradecimentos e minhas desculpas pelas ausências nesse período.

A minha esposa, Natalia Rodrigues, pelo carinho, companheirismo e amor dedicados a mim há mais de uma década.

Ao Governo do Estado de Pernambuco e à Prefeitura do Recife, pela concessão da licença tornando possível a realização desse estudo.

A todos, muito obrigado!

SILVA, Alison Fagner de Souza e. **A reforma do Estado e o modelo gerencial da educação na rede pública estadual de Pernambuco (2007-2010):** um estudo das políticas de formação continuada de professores do Ensino Médio. João Pessoa: PB, 2013. 164p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação, Centro de Educação, Universidade Federal da Paraíba – UFPB, João Pessoa 2013.

RESUMO

RESUMO: O estudo analisa a reforma gerencial da educação estadual de Pernambuco, entre os anos 2007 a 2010, buscando compreender suas vinculações com as políticas de formação continuada de professores do ensino médio, implantadas pela Secretaria de Educação do Estado. Para tanto, discute, inicialmente, a reforma do Estado no país implantada pelo governo federal - Governo Fernando Henrique Cardoso – PMDB (1995-1998/1999-2002) e o Governo Luiz Inácio da Silva – PT (2003-2006/2007-2010), com destaque para as políticas educacionais e de formação docente, considerando suas vinculações com as mudanças implementadas no estado de Pernambuco no período estudado. Essa reforma insere-se no contexto de consolidação do neoliberalismo de Terceira Via no país e da atuação de organismos internacionais na construção de um “novo” projeto de sociabilidade capitalista. Em seguida, investiga, no âmbito estadual – Governo Eduardo Campos – PSB (2007-2010), a implantação e consolidação da reforma do Estado em Pernambuco e da área educacional, bem como as iniciativas de formação docente nesse período. Mais especificamente, foram estudadas as iniciativas de formação continuada de professores para o ensino médio e suas relações com a reforma da educação. O estudo foi desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica e documental. Entre os principais autores utilizados que foram fundamentais para a compreensão do modelo neoliberal e a formação docente no contexto de implantação e aprofundamento dessa política destacamos Gramsci (2000), Neves (2005), Boito Jr. (1999), Harvey (2001), Candau (2003), Imbernón (2010), Mauês (2003), Nascimento (2003) e Silva (2004). Quanto à pesquisa documental foram examinados os relatórios das atividades realizadas pela Secretaria de Educação, bem como, os planos de trabalho dos programas de formação continuada desenvolvidos no período de 2007 a 2010. A partir do estudo foi possível identificar que a política de formação continuada de professores do ensino médio visou à consolidação do modelo gerencial da educação no estado, a partir de sua utilização como estratégia de disseminação e de convencimento dos docentes dos princípios das reformas propostas pelo governo estadual, especialmente por meio do direcionamento de práticas pedagógicas e de propostas curriculares para o alcance das metas estipuladas pela Secretaria de Educação. Entretanto, essa política não consistiu no único mecanismo de implantação da reforma educacional. Nesse processo, ganhou importância a instituição da política de responsabilização, dos docentes e escolas, por meio do Termo de Compromisso e da política de bonificação dos profissionais da educação, com a criação do Bônus de Desempenho Educacional (BDE). Esses elementos foram constitutivos do processo de aprofundamento da reforma gerencial da educação no estado de Pernambuco.

PALAVRAS CHAVES: Palavras-chave: Neoliberalismo de Terceira Via; Reforma do Estado e da educação em Pernambuco; Políticas de formação continuada de professores.

ABSTRACT

The study analyzes the management reform in the education of the state of Pernambuco, between the years 2007-2010 in order to understand the linkages with the policies of continuing education of teachers of high school sponsored by the Education Department of the State. Therefore, it was discussed, initially, the state reform in the country implemented by the federal government - the government of Fernando Henrique Cardoso - PMDB (1995-1998/1999-2002) and the Government Luiz Inacio da Silva - PT (2003-2006/2007-2010) , with emphasis on educational policies and teacher training , considering its links with the changes implemented in the state of Pernambuco in the period studied . This reform comes in the context of the consolidation of the Third Way neoliberalism in the country and the role of international organizations in building a " new" project of capitalist sociability . Then, investigate, at the state level - Government Eduardo Campos government - PSB (2007-2010) - the implementation and consolidation of state reform in Pernambuco and in the education and training initiatives in teaching in this period. More specifically, it were studied the initiatives teacher training for secondary education and its links to education reform. The study was developed through bibliographical and documental research. Among the main authors of which were fundamental to the understanding of the neoliberal model and teacher training in the context of implanting and deepening of this policy include Gramsci (2000), Neves (2005), Boito Jr. (1999) Harvey (2001) Candau (2003), Imbernon (2010), Maués (2003) Nascimento (2003) and Silva (2004). As for the documentary research we examined the reports of activities performed by Department of Education, as well as the work plans of continuing education programs developed in the period 2007-2010.

From the study it was identified that the policy of continuous training of high school teachers aimed at the consolidation of the management of education in the state, from its use as a strategy for dissemination and convincing teachers of the principles of the reforms proposed by the government state, especially through the targeting of educational practices and curriculum proposals for achieving the targets set by the Education Department. However, this policy not only consisted of the deployment mechanism of educational reform. In this process, the institution has gained importance in political accountability , teachers and schools, through the Term of Commitment and policy subsidy of education professionals, with the creation of the Performance Bonus Education (BDE).

These elements were constitutive of the process of deepening reform of management education in the state of Pernambuco.

KEYWORDS: Third Way Neoliberalism, State and Education reform in Pernambuco, continuing education for teachers policy.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABONG - Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
ANFOPE – Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
ANPED - Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação
BCC-PE – Base Curricular Comum de Pernambuco
BDE – Bônus de Desempenho Educacional
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM - Banco Mundial
CAPES - Coordenação de aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEDES – Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CESVASF - Centro de Ensino Superior do Vale do São Francisco
CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONAE - Conferência Nacional da Educação
CONSAD – Conselho Nacional de Secretários de Administração
DCNEM – Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio
DEM/PE – Democratas/ Pernambuco
DERE - Diretorias Executivas Regionais de Educação
DF – Distrito Federal
EAD - Educação a distância
EFR – Ensino Fundamental Regular
EJA – Educação de Jovens e Adultos
ENADE - Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
FACHO - Faculdade de Ciências Humanas de Olinda
FAFOPAI - Faculdade de Formação de Professores de Afogados da Ingazeira
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF - Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
FUNDESCOLA - Fundo de Fortalecimento da Escola
GESTAR - Programa Gestão da Aprendizagem Escolar
GPEM – Gerência de Políticas Educacionais do Ensino Médio
GRE - Gerências Regionais de Ensino
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDEPE – Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco
IES – Instituições de Ensino Superior
INDG – Instituto de Desenvolvimento Gerencial
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IQE – Instituto Qualidade Educacional
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE - Ministério da Reforma da Educação
MBC – Movimento Brasil Competitivo
MEC - Ministério da Educação e Desporto
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OCN – Orientações Curriculares Nacionais
OTM – Orientações Teórico-Metodológicas
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAN – Partido da Ação Nacional

PARFOR - Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PCN - Parâmetros Curriculares Nacionais
PCNEM – Parâmetros Curriculares Nacionais do Ensino Médio
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PEE – Plano Estadual de Educação
PFL – Partido da Frente Liberal
PHS - Partido Humanista da Solidariedade
PL – Partido Liberal
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMG/ME – Programa de Modernização da Gestão Pública / Metas para a Educação
PMN - Partido Da Mobilização Nacional
PNAFE - **Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros**
PNAGE - Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal
PNAGE/PE - Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal – Pernambuco
PNE - Plano Nacional de Educação
PNUD – Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP - Partido Progressista
PPS - Partido Popular Socialista
PRB - Partido Republicano Brasileiro
PROFORMAÇÃO - Programa de Formação de Professores em Exercício
PROGESTÃO – Programa Pernambucano de Modernização da Gestão Pública
PROGRAPE - Programa Especial de Graduação em Pedagogia
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSC - Partido Social Cristão
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PTN - Partido Trabalhista Nacional
RCN - Referenciais curriculares Nacionais para a Educação Infantil
SAEB - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SAEPE – Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco
SARE - Secretaria de Administração e de Reforma do Estado de Pernambuco
SE – Secretaria de Educação
SEDE – Secretaria Executiva de Desenvolvimento Educacional
SEPLAG – Secretaria de Planejamento e Gestão
SINTEPE - Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco
TC – Termo de Compromisso
UAB - Universidade Aberta do Brasil
UFPE - Universidade Federal de Pernambuco
UFRPE - Universidade Federal Rural de Pernambuco
UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação Ciência e Cultura
UNICAP - Universidade Católica de Pernambuco
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância
UPE - Universidade de Pernambuco

USAID - Agência Norte Americana para o Desenvolvimento Internacional
LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 Termos empregados para formação continuada de docentes	18
QUADRO 2 Programas de formação de professores (1999-2006)	98
QUADRO 3 Programas de formação inicial de docentes da educação básica na Rede Estadual de Pernambuco (2007-2010)	118
QUADRO 4 Programas de formação continuada de docentes da educação básica na Rede Estadual de Pernambuco (2007-2010).....	120
QUADRO 5 GRUPO 1 – Cursos de formação continuada de professores do ensino médio	125
QUADRO 6 GRUPO 1 – Relação de programas e dos conteúdos dos cursos de formação continuada para docentes do Ensino Médio	127
QUADRO 7 GRUPO 2 - Cursos de formação continuada de professores da educação básica – Especialização	131
QUADRO 8 GRUPO 2 - Cursos de formação continuada de professores da educação básica – Atualização	132
QUADRO 9 GRUPO 2- Cursos de formação continuada de professores do ensino médio – Extensão	133
QUADRO 10 GRUPO 3- Cursos formação continuada de professores do ensino médio	135
QUADRO 11 GRUPO 4 - Cursos formação continuada de professores do ensino médio	138
QUADRO 12 Quadro síntese dos programas de formação continuada ensino médio da Secretaria de Educação de Pernambuco.....	139

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 Número de profissionais da educação que receberam o BDE (2008-2011)	111
GRÁFICO 2 Recursos disponibilizados para pagamento do BDE (2008-2011).....	112
GRÁFICO 3 Recursos destinados à formação continuada dos profissionais da educação básica na Rede Estadual de Ensino de Pernambuco – 2007 a 2010	121
GRÁFICO 4 Quantitativo docentes nos encontros de formação continuada por componente curricular (2007-2010)	141

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 Dinâmica da matrícula nos níveis infantil, fundamental e médio no Estado de Pernambuco dos anos de 1998 e 2006 (em %)	92
---	----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. CAPÍTULO I - A REFORMA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA E AS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES: UMA ANÁLISE DAS PROPOSTAS PARA A FORMAÇÃO CONTINUADA	35
1.1 A consolidação do neoliberalismo no Brasil na década de 1990.....	35
1.2 Organismos internacionais, políticas educacionais e formação docente.....	39
1.3 Os governos Fernando Henrique Cardoso - PSDB (1995-2002) e Luiz Inácio da Silva – PT (2003-2010): consolidação e aprofundamento das políticas neoliberais no Brasil	47
1.3.1 Reforma educacional e formação docente no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): uma análise das propostas de formação continuada	55
1.3.2 O Governo Luiz Inácio da Silva (2003-2010) e políticas educacionais: uma análise das propostas de formação docente	65
2. CAPÍTULO II - O PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA - METAS PARA A EDUCAÇÃO: PERSPECTIVAS PARA A EDUCAÇÃO PÚBLICA NO ESTADO DE PERNAMBUCO	79
2.1 Primeiro momento da reforma do estado de Pernambuco (1999-2006): contexto e inovações	80
2.2 Segundo momento da reforma do estado de Pernambuco (2007-2010): mudança de governo, consolidação e aprofundamento dos princípios da reforma administrativa	86
2.3 Governo Jarbas Vasconcelos (1999-2006): início da modernização gerencial na educação pública estadual pernambucana	91
2.3.1 Formação de professores no contexto da Reforma da Educação em Pernambuco (1999-2006)	96
2.4 Aprofundamento da modernização gerencial na educação pública estadual de Pernambuco: o Programa de Modernização da Gestão Pública/Metas para a Educação (2007-2010), sua base institucional, implementação e principais componentes.....	101
3. CAPÍTULO III - A PREPARAÇÃO DE PROFESSORES NA REDE PÚBLICA DE ENSINO DE PERNAMBUCO (2007-2010): UMA ANÁLISE DAS INICIATIVAS DE FORMAÇÃO CONTINUADA DOS DOCENTES DO ENSINO MÉDIO NO CONTEXTO DE CONSOLIDAÇÃO DA REFORMA DA EDUCAÇÃO.....	114
3.1 Políticas de formação de professores da rede estadual de educação de Pernambuco no Governo Eduardo Campos (2007-2010)	115
3.2 Propostas de formação continuada de docentes do Ensino Médio da rede estadual de Pernambuco e a reforma gerencial da educação.....	122
CONSIDERAÇÕES FINAIS	142
REFERÊNCIAS	148

1. INTRODUÇÃO

1.1 Construindo o objeto de estudo: a aproximação com as políticas de formação continuada de professores

Minhas inquietações diante das políticas de formação docente foram constituídas tendo como referência as experiências enquanto professor de História da educação básica nas redes públicas de ensino do Estado de Pernambuco e da Prefeitura do Recife desde 2005. A participação em momentos de formação continuada, oferecidos por essas redes de ensino, levou-me a refletir sobre os processos de definição, os objetivos e as metodologias usadas nas políticas públicas voltadas para a formação de professores, mais especificamente para a formação continuada.

Na rede municipal de ensino do Recife, a formação continuada faz parte do cronograma das atividades do ano letivo e é contabilizada como parte da aula-atividade dos professores. Geralmente, esses encontros são organizados por disciplina e ocorrem uma vez a cada mês. Percebia, naquele momento, que muitas iniciativas de formação possuíam temas desconexos e distantes das necessidades da realidade da sala de aula, do professor e dos alunos. Participando dessas iniciativas na condição de professor-cursista, sempre me questioneei sobre o processo de elaboração de tais políticas, seus princípios, sobretudo, sobre seus objetivos mais gerais considerando a existência de diferentes projetos de sociedade, de homem e da adequação, ou não, da educação escolar a esses projetos.

No Governo Estadual de Pernambuco, a Secretaria de Educação optou por um modelo de formação docente organizada a partir da concepção dos “professores multiplicadores”. Esses docentes participavam dos encontros realizados pela Secretaria e, em seguida, assumiam a tarefa de discutir/socializar, em sua instituição de ensino de origem, as temáticas abordadas nos encontros. Porém, muitas vezes, impossibilitados pela falta de tempo previsto no calendário escolar, esses momentos coletivos de estudo entre os professores não aconteciam.

Em 2009, passei a fazer parte da equipe de ensino da Secretaria Executiva de Desenvolvimento Educacional (SEDE) da rede estadual de ensino pernambucana,

atuando como técnico de ensino de História na Gerência de Políticas Educacionais do Ensino Médio (GPEM). Essa gerência, entre outras atividades, é responsável por propor e sistematizar conteúdos curriculares, participar da elaboração e avaliação de ações para efetivar as políticas educacionais, entre elas, a política de formação continuada de professores que atuam no ensino médio (PERNAMBUCO, 2011b).

O contato com as políticas de formação continuada de professores, a partir de então ocorreu por uma outra perspectiva, a de coordenador de tais iniciativas. Essa situação, elevou meu interesse pela realização de uma investigação acerca das políticas de qualificação docente elaboradas pela Secretaria Estadual de Educação de Pernambuco.

Durante as reuniões da GPEM/SEDE/SE, que participei no período de 2009 a 2011, as iniciativas de formação continuada lideraram a pauta dos encontros na tentativa de unificar os objetivos e procedimentos na elaboração e na execução dos programas estaduais. Nessas reuniões, percebi que as “vozes” dos docentes em regência e de seus representantes estavam ausentes.

A pouca participação desses sujeitos na definição das políticas de formação docente se dá, contraditoriamente, num contexto de defesa da participação popular, por parte do governo estadual, na tomada das decisões e no acompanhamento das ações das diversas instâncias da administração pública. Essa defesa situa-se em um governo, o Governo Eduardo Campos (2007-2010), que se propôs à instauração de uma “nova relação” entre governo e o cidadão¹.

Com o objetivo proclamado de assegurar a melhoria dos serviços, o Programa da Frente Popular de Pernambuco (2007-2010) defendeu a adoção, pelo Estado, de um novo comportamento gerencial, caracterizado pela democratização das relações com os servidores públicos e pela ênfase no monitoramento de resultados que visem a melhorias das políticas públicas (CAMPOS; LIRA; GOMES, 2006). Esse processo foi iniciado no Governo de Jarbas Vasconcelos (1999-2002/2003-2006). No setor educacional, esse programa de reforma, foi materializado no Programa de Modernização da Gestão Pública/Metas para a Educação (PMG/ME), no Governo Campos (2007-2010).

¹ Segundo o Programa da Frente Popular de Pernambuco (2007-2010), “o princípio geral que guiará a relação do governo com o cidadão é a transparência e a legitimidade das demandas que emanam da sociedade” (CAMPOS; LIRA; GOMES, 2006, p. 68).

Nessa perspectiva, compreendemos que o período de 2007 a 2010 foi marcado pela consolidação do paradigma gerencial no setor educacional, norteador o processo de elaboração, implantação e a avaliação das políticas educacionais e, conseqüentemente, de formação continuada docente. As políticas de formação docente possuem importância estratégica para consolidação de novos modelos de gestão pública.

As discussões acerca das políticas de formação continuada de professores, em especial, têm se intensificado a partir das duas últimas décadas do século XX. Essa intensificação, decorre, dentre outros, das mudanças produzidas pelos processos de reforma da educação em diversos países e das novas exigências apresentadas aos docentes na implantação dessas reformas. Nessa perspectiva, o professor é considerado como um ator fundamental para a implantação da reconfiguração educativa (MAUÊS, 2003).

Segundo Estrela (2006), a preocupação com a formação continuada de professores tem marcado o discurso e a agenda das políticas educativas dos últimos decênios. Para a autora, nos últimos anos, vem ocorrendo o aumento do número de trabalhos científicos abordando essa temática. Esses estudos analisam desde o processo de elaboração de tais políticas às suas repercussões nas salas de aula e, inclusive, as influências dos organismos internacionais em sua definição.

No Brasil, na década de 1990, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dá destaque à formação continuada de professores, definindo-a como um dos elementos constitutivos da política de valorização dos profissionais da educação escolar, associada à definição do ingresso, na educação escolar pública, por concurso público de provas e títulos, à instituição do piso salarial profissional, da progressão funcional baseada na titulação ou habilitação e na avaliação do desempenho. Institui, ainda, a garantia de período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho e de condições adequadas de trabalho (BRASIL, 1996b, art. 67).

A LDB (1996), com relação à responsabilidade pela oferta da formação continuada dos docentes, determina que compete ao DF, a cada estado e município e, supletivamente, a União, realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para tal, os recursos da educação a distância (BRASIL, 1996b, Art. 87, Inciso III).

Diante da determinação legal de atribuição de responsabilidades pela oferta dos programas de formação continuada dos profissionais do magistério por parte das instituições superiores de educação e do poder público, o número dessas iniciativas vem aumentando a partir da década de 1990.

Gatti (2008) problematiza o elevado número e a diversidade das iniciativas de formação de professores no Brasil nos últimos anos. Segundo a autora:

O surgimento de tantos tipos de formação não é gratuito. Tem base histórica em condições emergentes na sociedade contemporânea, nos desafios colocados aos currículos e ao ensino, nos desafios postos aos sistemas pelo acolhimento cada vez maior de crianças e jovens, nas dificuldades do dia-a-dia nos sistemas de ensino, anunciadas e enfrentadas por gestores e professores e constatadas e analisadas por pesquisas (GATTI, 2008, p. 58).

Além dos fatores relacionados ao aumento do número de estudantes na educação básica e às mudanças curriculares, a ampliação da preocupação com a formação de docentes relaciona-se à necessidade de adaptá-los às mudanças políticas, econômicas e sociais vivenciadas no país nas últimas décadas, com destaque às reformas do Estado e da educação.

Essas reformas começaram a ser implantadas no Brasil a partir da década de 1990 e visaram a implantação e a consolidação do modelo neoliberal de Terceira Via (LIMA; MARTINS 2005, NEVES, 2005). Apesar de terem sido iniciadas durante o Governo Collor de Melo (1990-1992), é a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que passam a constituir bases mais sólidas no país buscando criar condições para a inserção do país no contexto de internacionalização² da economia e para a promoção de um contexto favorável à reprodução ampliada do capital em um novo cenário mundial de reestruturação produtiva e de fortalecimento do capital financeiro.

Para tanto, foram apresentadas como urgentes, pelo governo, a redefinição do papel do Estado, com o estabelecimento de novas prioridades e atribuições, e a

² Segundo Freitas (2007, p. 135-136), o termo internacionalização “denota laços crescentes entre distintas economias ou sociedades nacionais e segundo uma configuração geográfica de trocas econômicas e sociais transfronteiriças”. Nesse aspecto, as políticas nacionais continuam não só viáveis como essenciais na preservação de estilos e forças da economia nacional e das empresas que a partir dela operam, diferentemente do termo globalização que pressupõe uma postura passiva do Estado nacional, onde esse se adapta à globalização. Ainda segundo a autora, no conceito de globalização, as forças específicas que operam em cada Estado são ignoradas (FREITAS, 2007).

superação do modelo burocrático de administração que visaram à modernização do Estado, além de um novo padrão de sociabilidade pautado no conceito de radicalização da democracia e de cidadania ativa. Nesse contexto, o modelo gerencial consistiu na estratégia adotada para constituir as condições para a ampliação da articulação entre esferas pública e privada (BRASIL, 1995), com destaque para o fortalecimento do setor empresarial.

A reforma do Estado foi efetivada em diversos setores da administração pública, em especial nas áreas administrativa, fiscal, previdenciária e educacional. No campo educacional, essas mudanças abarcaram a redefinição da legislação, dos currículos e da formação inicial e continuada de professores.

Analisar as políticas de formação professores, com destaque para a formação continuada, buscando compreendê-las no contexto da reforma neoliberal do Estado e da implantação do modelo gerencial, requer a realização de discussões acerca das características dessas iniciativas de formação, envolvendo suas concepções, seus modelos, abrangência dessas ações e suas vinculações ao projeto de sociedade hegemônico no país a partir dos anos 1990.

No que se refere às concepções, vários termos vêm sendo utilizados para caracterizar essas ações formativas, tais como, qualificação, reciclagem, formação permanente ou continuada, desenvolvimento profissional, formação em serviço, dentre outros. Para Prada, Freitas e Freitas (2010), os termos empregados para nomear esses programas de formação continuada de professores estão impregnados da concepção filosófica que orienta o processo formativo docente. Prada (1997) apresenta alguns termos utilizados na denominação dos programas:

Quadro 1 - TERMOS EMPREGADOS PARA FORMAÇÃO CONTINUADA DE DOCENTES

Capacitação	Proporcionar determinada capacidade a ser adquirida pelos professores, mediante um curso; concepção mecanicista que considera os docentes incapacitados.
Qualificação	Não implica a ausência de capacidade, mas continua sendo mecanicista, pois visa melhorar apenas algumas qualidades já existentes.
Aperfeiçoamento	Implica tornar os professores perfeitos. Está associado à maioria dos outros termos.
Reciclagem	Termo próprio de processos industriais e, usualmente, referente à recuperação do lixo.
Atualização	Ação similar à do jornalismo; informar aos professores para manter nas atualidades dos acontecimentos, recebe críticas semelhantes à educação bancária.
Formação continuada	Alcançar níveis mais elevados na educação formal ou aprofundar como continuidade dos conhecimentos que os professores já possuem.
Formação permanente	Realizada constantemente, visa à formação geral da pessoa sem se preocupar apenas com os níveis da educação formal.
Especialização	É a realização de um curso superior sobre um tema específico.
Aprofundamento	Tornar mais profundo alguns dos conhecimentos que os professores já têm.
Treinamento	Adquirir habilidades por repetição, utilizado para manipulação de máquinas em processos industriais, no caso dos professores, estes interagem com pessoas.
Re-treinamento	Voltar a treinar o que já havia sido treinado.
Aprimoramento	Melhorar a qualidade do conhecimento dos professores.
Superação	Subir a outros patamares ou níveis, por exemplo, de titulação universitária ou pós-graduação.
Desenvolvimento profissional	Cursos de curta duração que procuram a “eficiência” do professor.
Profissionalização	Tornar profissional. Conseguir, para quem não tem, um título ou diploma.
Compensação	Suprir algo que falta. Atividades que pretendem subsidiar conhecimentos que faltaram na formação anterior.

Fonte: Prada (1997, p. 88-89).

Segundo Prada, Freitas e Freitas (2010), denominações como capacitação, treinamento, reciclagem e aperfeiçoamento, estão associados a uma ideologia e a uma concepção tecnicista da educação que se preocupam com a eficácia e a eficiência na educação, correspondendo mais à implementação de cursos curtos e rápidos, encontros esporádicos que permitem a implantação de “pacotes” propiciadores de um maior grau de instrução para seguir modelos predefinidos externamente que remendam, completam algo que supostamente falta e, por sua vez, corrigem defeitos visíveis na educação. O objetivo desses “pacotes” geralmente é de atualizar os docentes a respeito das “novas” propostas voltadas para a melhoria da qualidade da educação elaboradas pelas instâncias centrais.

Candau (2003), ao analisar as propostas de formação continuada, afirma a prevalência do paradigma “clássico”, no planejamento e na implementação de programas de formação, bem como, o surgimento no início dos anos, no Brasil, de novas tendências de educação continuada praticadas na área profissional da educação. De uma forma geral, nesse modelo, a ênfase é posta na “reciclagem” dos professores que comumente voltam à universidade para fazer cursos de diferentes níveis, de aperfeiçoamento, pós-graduação (*lato* ou *strictu sensu*), além cursos promovidos pelas próprias secretarias de educação ou participação em simpósios, congressos, encontros orientados ao desenvolvimento profissional do docente (CANDAU, 2003). Segundo a autora, nos diferentes sistemas de ensino, no nível estadual e municipal, multiplicam-se iniciativas nesta perspectiva, que podem assumir quatro modalidades mais frequentes: oferta de vagas nos cursos de graduação e de licenciatura para os professores em exercício nas redes públicas mediante convênios entre as universidades e as secretarias de educação; promoção de cursos específicos de especialização e/ou aperfeiçoamento por meio de convênios entre secretarias de educação e instituições; promoção de cursos diretamente pelas secretarias de educação; e, instituição de parcerias entre escolas e empresas ou universidades.

Segundo Candau (2003), a primeira modalidade de formação docente, sob o paradigma clássico, consiste nas iniciativas de oferta de vagas nos cursos de graduação e de licenciatura para os professores em exercício nas redes públicas realizadas na forma de convênios entre as universidades e as secretarias de educação. Nesse modelo, “os professores em exercício são estimulados a voltar aos bancos escolares e se atualizarem em determinadas áreas de conhecimento específico e/ou Pedagogia” (CANDAU, 2003, p. 53).

A segunda modalidade de formação que se situa no paradigma clássico, citada por Candau (2003), refere-se ao estabelecimento de convênios entre secretarias de educação e instituições universitárias para a promoção de cursos específicos de especialização e/ou aperfeiçoamento.

A terceira modalidade do paradigma clássico da formação continuada, classificada por Candau (2003), consiste na promoção de cursos diretamente pelas secretarias de educação. A quarta modalidade citada pela autora diz respeito a uma prática mais recente, de ação de apoio às escolas por universidades ou empresas que colaboram,

através de bolsas de estudo, equipamentos ou formação continuada através de *slogans* “adote uma escola”. Segundo a autora esta prática ocorre quando:

Uma universidade ou alguma empresa “adota” uma escola ou várias escolas, geograficamente situadas no seu contexto, e estabelece formas específicas de colaboração em diferentes aspectos. No caso da universidade, procura favorecer que os professores da/s escolas tenham com ela uma relação orgânica, voltada para o seu aperfeiçoamento em serviço (CANDAU, 2003, p. 54).

Além da diversidade de termos que envolvem a formação continuada de professores, esses modelos podem se apresentar sob múltiplas formas e em modelos mistos. Sobre a diversidade de concepções acerca da formação continuada, Demailly (1992) apresenta quatro modelos: universitária, escolar, contratual e interativa-reflexiva, destacando as finalidades, características e a eficácia apresentadas pelos modelos.

Segundo a autora, a forma universitária tem por finalidade a transmissão do saber e da teoria. Nela, “mestres e discípulos estão em relação imediata com um terceiro termo, o saber, a ciência, a crítica ou a arte, de que os mestres são os produtores diretos através da investigação, e não somente difusores” (DEMAILLY, 1992, p. 143). No que se refere à relação entre formadores e formandos esta se caracteriza por negociações prévias à ação, porém, nada impede que essas tenham lugar no decurso do processo. Este modelo caracteriza-se pelo fato de se estar vinculado a uma instituição formadora, promovendo uma titulação específica.

Na forma escolar, há uma relação institucional do ensino definida pelos organizadores, os quais possuem um poder legítimo – nação, estado ou igreja. Nesse modelo, os formadores devem ensinar saberes que são definidos exteriormente num programa oficial e não pelo professor. Nesse sentido, os formadores “não podem ser considerados como responsáveis pelo programa que ensinam ou pelas posições que exprimem, pois ambos revelam de uma obrigação à qual, do mesmo modo do que os seus alunos, estão sujeitos” (DEMAILLY, 1992, p. 144). Para a autora,

Uma parte significativa da formação continua funciona, de fato, segundo a forma escolar: programa muito pouco negociável, definido por uma instância de legitimidade superior aos formadores e aos formandos, que uns e outros devem seguir, e que serve para aferir ou julgar os resultados obtidos. Formações, enfim, que são obrigatórias ou quase obrigatórias, que têm como instância legítima de impulsão os

departamentos ministeriais ou os seus prolongamentos regionais ou locais (p. 146).

O terceiro modelo apresentado por Demailly (1992) corresponde a forma contratual. Essa é caracterizada “pela negociação entre diferentes parceiros ligados por uma relação contratual do programa pretendido e das modalidades materiais e pedagógicas da aprendizagem” (DEMAILLY, 1992, p. 144). Na ordem contratual, o indivíduo ou a equipe celebram um contrato moral com sua escola, que o deixa seguir uma formação que deve revestir-se de utilidade para a escola.

O quarto modelo consiste na forma interativa-reflexiva. Segundo a autora, este modelo “abrange as iniciativas de formação ligadas à resolução de problemas reais, com a ajuda mútua entre formandos e uma ligação à situação de trabalho” (DEMAILLY, 1992, p. 144). Como exemplo, podem ser apontadas as formações de acompanhamento de projetos ou os grupos de investigação-ação. Trata-se de uma aprendizagem em situação acompanhada de uma atividade reflexiva e teórica, sustentada por uma ajuda externa. Nesse modelo, formador e formando atuam como colaboradores, portanto, diferentemente das outras abordagens, não há uma relação hierárquica.

Para Demailly (1992), dentre os modelos apresentados, o modelo interativo-reflexivo consiste no mais eficaz. A autora defende seu ponto de vista a partir de três argumentos:

Em primeiro lugar, porque suscitam menos reflexos de resistência perante a formação (num espaço de liberdade é possível a explicitação da recusa do saber, do medo da mudança, do bloqueio perante os discursos prescritivos) e permitem gozar o prazer da fabricação autônoma das respostas aos problemas encontrados. Em segundo lugar, porque abordam a prática de maneira global, não a encarando como uma mera aplicação de um somatório de saberes. Em terceiro lugar, porque permitem inventar novos saberes profissionais, o que é indispensável hoje em dia, uma vez que não há soluções pré-elaboradas que respondam adequadamente à maior parte dos problemas educativos e didáticos com que os professores são confrontados (DEMAILLY, 1992, p. 157).

A defesa deste modelo, pela autora, parte do princípio de que a formação do educador deve possibilitar que o professor recrie a sua prática através da reflexão sobre o seu cotidiano, ou seja, defende uma proposta de formação crítica, centrada na prática como ponto de partida para a reflexão sobre as necessidades de formação. Segundo

Silva e Araújo (2005), Paulo Freire foi um dos primeiros teóricos em educação a instituir a reflexão como um dos elementos essenciais para a prática pedagógica docente. Essa reflexão ganha atenção especial quando se trata da formação continuada. Segundo Freire (1996), o momento da reflexão crítica sobre a prática é fundamental na formação permanente dos professores. “É pensando criticamente a prática de hoje ou de ontem que se pode melhorar a próxima prática” (FREIRE, 1996, p. 39). O pensar crítico, reflexivo, deve, segundo o autor, superar o senso comum, baseado na curiosidade ingênua, e aproximar-se de forma cada vez mais metodicamente rigorosa do objeto cognoscível, tornando-se curiosidade epistemológica.

O processo de formação baseado na perspectiva crítica-reflexiva necessita ocorrer de forma permanente e deve estar baseado na concepção problematizadora, onde o homem passa a ser visto “como um ser inconcluso consciente de sua inconclusão e no permanente movimento de busca do ser mais” (FREIRE, 1987, p. 72). Para Freire,

Diferentemente dos outros animais, que são apenas inacabados, mas não são históricos, os homens se sabem inacabados. Têm a consciência de sua inconclusão. Aí se encontram as raízes da educação mesma, como manifestação exclusivamente humana. Isto é, na inconclusão dos homens e na consciência que dela têm. Daí que seja a educação um fazer permanente. Permanente, na razão da inconclusão dos homens e do devenir da realidade (FREIRE, 1987, p. 72).

Nesse sentido, compartilhamos com Freire o entendimento de que as políticas de formação continuada vem constituir-se como um processo permanente, que deve ocorrer de forma crítica tendo como referência as reflexões coletivas sobre a prática, possibilitando a superação do viés centralizador e vertical que têm marcado a maioria das iniciativas de formação implementadas no país no contexto da reforma da educação a partir dos anos de 1990.

Uma dimensão central nas discussões sobre formação continuada, além das concepções e modelos que norteiam a elaboração das políticas nesse setor, refere-se à participação dos profissionais da educação na elaboração dessas políticas. A esse respeito, Imbernón (2010) destaca que é fundamental que os professores participem do momento de planejamento da formação, da execução e da avaliação de seus resultados. A formação continuada realizada apartada das necessidades docentes pode provocar uma falta

de identificação dos professores com os objetivos pretendidos pelos estados (IMBERNÓN, 2010), fragilizando as políticas de formação docente elaboradas pelos órgãos centrais.

Consideramos que a participação dos docentes no processo de elaboração das políticas de formação continuada, é um elemento fundamental para superar o caráter transmissor dessas iniciativas e, sobretudo, o modelo clássico, apresentado por Candau (2003) e o modelo discutido por Demailly (1992), que são predominantes nas políticas e iniciativas para o setor.

Para a superação desses modelos, Candau (2003) destaca a necessidade de considerar a escola como *locus* de formação. Segundo a autora, “todo processo de formação continuada tem que ter como referência fundamental o saber docente, o reconhecimento e a valorização do saber docente” (p. 56). As ações voltadas para a formação baseada no saber docente somente podem ser possíveis a partir da participação docente na definição das políticas públicas que o tem como objeto³.

Segundo Géglio (2006), dentre as concepções de formação docente presentes no contexto educacional brasileiro, a partir da segunda metade da década de 1990, ganharam espaço as propostas de formação por competências, apresentada por Perrenoud (1999), e a de formação do professor reflexivo, elaborada por Donald Schön (2000).

Sobre o conceito de competência adotado nas reformas educativas a partir dos anos 1990, Géglio (2006) afirma que este “diz respeito à individualização, pois o entendimento é de que seja uma capacidade cognitiva, bem como a mobilização de recursos para a realização de uma atividade particular” (p. 36). O autor considera a importância da construção das competências no contexto educativo, porém alerta para a necessidade de “um conjunto de outras capacidades reconhecidas na forma de um entendimento amplo e profundo do fenômeno educacional” (GÉGLIO, 2006, p. 35).

³ As políticas que buscam contribuir para a superação do paradigma clássico, segundo Candau (2003), devem ressaltar a importância do reconhecimento do saber docente, de modo especial dos saberes da experiência, núcleo vital do saber docente, e a partir do qual o professor dialoga com as disciplinas e os saberes curriculares. Ainda segundo a autora, em muitos cursos oferecidos pela universidade os professores são tratados como se não tivessem um saber, têm que partir de zero, como se não tivessem ao longo de sua profissão construído um saber da experiência que deve entrar em confronto e interlocução com os saberes academicamente produzidos. A construção de políticas, nessa perspectiva, de participação e consideração do professor como elemento ativo no processo de construção da qualidade de ensino não pode ser efetivada de um ponto central, a partir do que se julga pertinente como estratégia para se alcançar a melhoria da qualidade da educação, mas deve partir de um diálogo mais efetivo com os profissionais da educação.

Ramos (2011) destaca que a ideia que se difunde quanto à apropriação da noção de competência pela escola é que ela seria capaz de promover o encontro entre formação e emprego. Segundo a autora, “no plano pedagógico testemunha-se a organização e a legitimação da passagem de um ensino centrado em saberes disciplinares a um ensino definido pela produção de competências verificáveis em situações e tarefas específicas” (p. 221). Nesse contexto de defesa da noção de competência na formação profissional, a formação do professor tendo como referência esse modelo tornou-se imperiosa, uma vez que essa proposta poderia contribuir para o desenvolvimento das competências necessárias para a inserção de seus alunos no padrão de acumulação flexível do capital que requer novas habilidades e competências do trabalhador (SILVA, 2004)⁴.

Abramovay e Castro (2003), discutindo o conceito de competência, apontam sua filiação a modelos empresariais de seleção e treinamento de trabalhadores. Nesse contexto, segundo as autoras, a adoção do modelo de competências é uma forma de naturalizar a natureza excludente da economia pós-industrial à medida que se intenta preparar o trabalhador para suportar condições de instabilidades geradas pela escassez de empregos.

A proposta de formação do professor como profissional-reflexivo, de Donald Schön, também vem marcando os projetos formativos, no Brasil, a partir da década de 1990. Segundo Géglio (2006), “Shön defende que a função de ensinar implica a necessidade do professor ser um prático, capaz de refletir e atuar com base em situações que o contexto apresente” (p. 15). Para o autor, essa proposta de formação

⁴ De acordo com Silva (2004), “no quadro das reformas educativas necessárias para a adaptação da formação dos trabalhadores às mudanças geradas pelo modelo de acumulação flexível do capital e pelas novas relações sociais de produção capitalista, a formação de professores ganhou importância estratégica para sua concretização no âmbito da educação básica, da escola e da própria sala de aula. Daí a necessidade de adequação da formação de professor ao novo modelo de formação do trabalhador no país, ou seja, a formação por competências que ganhou espaço na reforma educacional implantada pelo Governo FHC e orientou a elaboração das diretrizes curriculares nacionais para a educação profissional, para o ensino médio e para a formação de professores” (p. 330). Para a autora, “a noção de competência vincula-se a um projeto de manutenção da sociedade capitalista no estágio de acumulação flexível que está a exigir do trabalhador novas habilidades e, inclusive, o uso de suas características psicológicas a serviço do capital. A implantação de um modelo de formação de professores a partir desta noção se configura como medida necessária, aos interesses do capital, para viabilizar a construção desta nova sociabilidade mediante os processos de ensino realizados na escola, que vem passando a ter, em todos os seus níveis e modalidades, a noção de competência como norteadora” (p. 364).

está preocupada em auxiliá-lo a adquirir a arte essencial para atuar com habilidade na resolução de problemas específicos e imediatos, sem, contudo, entendê-los no seu contexto mais amplo. Nessa perspectiva, não há superação do racionalismo, pois, se uma das vertentes da racionalidade técnica é a de dissociar a teoria da prática a ênfase na formação prática só reforça essa divisão (GÉGLIO, 2010, p. 23-24).

Diante da importância que a concepção apresentada, associada à noção de competência, ganhou nos debates na área da educação, a formação do professor, na década de 1990, segundo Imbernón (2010), esteve fundamentada em uma racionalidade técnica, com uma visão determinista e uniforme da tarefa dos professores e por um modelo de treinamento mediante cursos padronizados que ainda perdura.

A partir da segunda metade da década de 1990, no Brasil, as políticas de formação de professores, e mais detidamente as iniciativas de qualificação continuada, foram elaboradas, segundo Mauês (2003), Candau (2003) e Nascimento (2003), numa perspectiva de que essa formação deveria assumir características pragmáticas e utilitárias, orientadas, no geral, à adequação dos docentes à efetivação das reformas em curso, reformulações curriculares, da gestão dos sistemas e das escolas e da instituição de sistemas de avaliação externa e em larga-escala do desempenho dos alunos.

No estado de Pernambuco, a reforma do Estado teve início nos anos 2000, ainda sob o governo de Jarbas Vasconcelos (1999-2006), por meio do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal – Pernambuco (PNAGE/PE). Esse programa teve continuidade durante o governo de Eduardo Campos, a partir de 2007, com o fortalecimento da estratégia gerencial em todos os segmentos da administração estatal.

Na educação básica, a reforma gerencial foi proposta pelo Programa de Modernização da Gestão/Metas para a Educação (PMG/ME) que orientou as políticas educacionais no estado, inclusive as políticas voltadas para formação de professores. Esse programa, norteador por uma perspectiva gerencial, defendeu a democratização, o desenvolvimento das políticas visando o aumento dos indicadores educacionais e a valorização docente a partir das políticas de formação de professores. Essas ações, destacadas pelo Programa, ganham contornos próprios no contexto de aprofundamento do neoliberalismo de Terceira Via no estado de Pernambuco e no país.

Com relação à democratização, de acordo com Marques (2012), se para os setores progressistas é entendida como forma de alargamento dos direitos sociais, para os defensores da agenda neoliberal, consiste na defesa da redefinição das atribuições do Estado por meio de processos de desresponsabilização do Estado para com as políticas sociais.

No que se refere à ênfase nas ações com o objetivo de medir e elevar os indicadores educacionais, Ravela (2003) discute as formas de utilização desses resultados na definição das políticas públicas. Para o autor, esses resultados podem ser utilizados de duas formas: tendo função, unicamente, informativa e formativa, sem a previsão de consequências, ou, com consequências diretas para os indivíduos ou instituições, implicando um certo nível de risco ou ameaça, porque implicam algum tipo de sanção positiva ou negativa.

A primeira forma, a utilização dos resultados sem a previsão de consequências, é apontada pelo autor como de “baixo risco”. Nesta tipologia, os resultados são utilizados para informação ao público sobre o estado do sistema educativo através da apresentação periódica, ou de resultados gerais nacionais, para que contribuam para a definição das políticas educativas através do fornecimento de informações aos responsáveis pelas decisões políticas. Além disso, pretendem contribuir para o melhoramento das escolas e o desenvolvimento profissional dos docentes através da devolução dos respectivos resultados às escolas e da produção de materiais de caráter didático (RAVELA, 2003).

O segundo tipo de utilização dos resultados das avaliações é classificado pelo autor como de “alto risco”, pois compreende a implantação de “incentivos econômicos para as escolas ou para os professores a partir dos resultados obtidos por seus alunos nas provas e outros indicadores” (RAVELA, 2003, p. 8). A utilização das avaliações na perspectiva de um “alto risco” tem sido implantada sob a égide da estratégia gerencial como instrumento importante para o aumento dos indicadores sociais.

Os resultados dos indicadores educacionais, durante o Governo Eduardo Campos (2007-2010) foram utilizados na perspectiva de “alto risco”, especialmente a partir da instituição das políticas de bonificação baseadas nos resultados nas avaliações em larga escala, o Bônus de Desempenho Educacional.

Neste estudo, nos propomos a analisar as relações entre as políticas de formação docente, mais especificamente as voltadas para a formação continuada de professores do

ensino médio da rede pública estadual enquanto estratégia de adequação dos professores ao processo de reforma do Estado e da educação e da adoção do modelo gerencial na educação pública de Pernambuco pelo PMG/ME, a partir de 2007.

A questão central da nossa pesquisa consiste em discutir em que medida os programas conduzidos pela Secretaria de Educação, planejados e executados com base no Programa de Modernização da Gestão Pública, visam a formação do professor como um intelectual a serviço da implantação da proposta educacional definida no estado de Pernambuco, e, em um sentido mais amplo, a serviço da conservação das relações políticas e econômicas atuais, comprometido com a adequação de seus alunos e da escola às exigências da manutenção da sociedade capitalista.

As questões norteadoras da nossa pesquisa são: quais os pressupostos políticos e econômicos que orientaram a reforma educacional em Pernambuco na década de 1990 e início dos anos 2000 e os direcionamentos para a formação de professores da educação básica, mais especificamente da formação continuada? Em que medida as iniciativas de formação continuada de professores do ensino médio da rede estadual de ensino de Pernambuco estiveram alinhadas à reforma gerencial da educação em curso em Pernambuco, no Governo Eduardo Campos no período de 2007 a 2010?

Buscando responder esses questionamentos definimos como objetivo geral da pesquisa analisar a implantação da reforma administrativa e educacional no estado de Pernambuco, no período de 2007 a 2010, buscando identificar em que medida as iniciativas de formação continuada de professores do ensino médio, da rede pública de estadual de ensino, constituíram-se em mecanismo para a consolidação da reforma gerencial no estado.

Como objetivos específicos nosso trabalho visa: investigar as propostas de formação de professores, no plano federal, com destaque para a formação continuada, vinculando-as ao contexto da reforma do Estado e da educação brasileira a partir dos anos 1990; examinar o processo de implantação da reforma do estado de Pernambuco, suas proposições para a organização estatal e para a área educacional, e mais especificamente, para o ensino médio e a formação de professores, a partir do final dos anos 1990, com destaque para o Programa de Modernização da Gestão / Metas para a Educação (2007); analisar os programas de formação continuada de professores do Ensino Médio, visando conhecer sua organização, propostas, princípios e as articulações com a reforma educacional.

Para a análise do objeto de estudo, a pesquisa se fundamentou em conceitos da teoria ampliada de Estado de Gramsci⁵, que, de acordo com Neves (2005, p. 19), “oferecem elementos importantes para o entendimento das novas estratégias do Estado com vistas à legitimação social da hegemonia burguesa nas sociedades contemporâneas”. Neste sentido, tomamos como referência para a pesquisa a concepção gramsciana de Estado ampliado, a compreensão do caráter “educador” desse Estado e suas estratégias para o desenvolvimento de uma “pedagogia da hegemonia”⁶ que atenda aos interesses das classes e grupos dirigentes. Nessa perspectiva, as iniciativas de formação docente consistiriam em expressões do caráter educador do Estado, que busca

⁵ No que se refere à concepção ampliada de Estado, Gramsci (2000) defende que esse é composto por duas esferas principais: a sociedade política e a sociedade civil. A sociedade política, ou Estado em sentido estrito, “é formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência” (COUTINHO, 2003, p. 127). É constituída pelos aparelhos de coerção sob o controle das burocracias executiva e policial militar. A sociedade civil, ou aparelhos privados de hegemonia, é composta por organismos de participação política que não se caracterizam pelo uso da repressão. Essa é formada “pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais etc.” (COUTINHO, 2003, p.127). Apesar da distinção entre sociedade política e sociedade civil apresentada anteriormente, não há oposição entre essas duas dimensões. Segundo Gramsci (1989, p. 149), “Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia revestida de coerção”. Ambas constituem uma totalidade, são interdependentes. O Estado não pode ser compreendido apenas como Estado em sentido estrito, mas também constituído pelas instituições que representam os interesses dos diferentes grupos sociais que intervêm diretamente nas decisões do Estado. Nesse sentido, sociedade política e sociedade civil “são precisamente organizativas e conectivas” (GRAMSCI, 2000, p.20-21). De acordo com Silva (2004), tendo como referência a análise gramsciana, “o Estado moderno não pode ser compreendido somente como aparelho burocrático-coercitivo, mas também como espaço dos “organismos” da sociedade civil, onde se manifestam os cidadãos, seus interesses, suas organizações, sua cultura, seus valores e suas ideologias e suas propostas para a educação e para a formação de professores. Nessa perspectiva, a definição e implantação das políticas públicas decorrem, em boa parte, do enfrentamento das propostas apresentadas por sujeitos políticos coletivos agrupados nos aparelhos privados de hegemonia” (p. 24). Nosso estudo dá atenção especial à análise da sociedade política, entendida como aquela que exerce “domínio direto” ou de comando em toda sociedade (GRAMSCI, 2000). Para exercer esse controle, o governo utiliza os aparelhos de coerção sob o controle das burocracias executivas e policial-militar. Nesse sentido compreendemos que as diversas secretarias que compõem um governo estadual constituam-se como elementos do Estado em sentido estrito.

⁶ O conceito pedagogia da hegemonia foi desenvolvido por Neves (2005). Segundo a autora, “na condição de educador, o Estado capitalista desenvolveu e desenvolve uma pedagogia da hegemonia, com ações concretas na aparelhagem estatal e na sociedade civil visando reajustar suas práticas educativas às necessidades de adaptação do homem aos novos requerimentos do desenvolvimento do capitalismo monopolista. Esse conceito, embora não tenha sido utilizado explicitamente por Gramsci, é inspirado” na teoria gramsciana (NEVES, 2005, p. 27). Sob a hegemonia burguesa, o Estado capitalista vem reajustando suas práticas educativas às necessidades de adaptação do homem aos novos requerimentos do desenvolvimento do capitalismo monopolista. Porém, segundo a autora, “dado o caráter contraditório e conflituoso das sociedades de classes, desenvolve-se simultaneamente no Estado *stricto sensu* e, majoritariamente, na sociedade civil, uma pedagogia da contra-hegemonia, por parte das classes dominadas, sob a direção de partidos políticos comprometidos com a formação de outra sociabilidade, os partidos revolucionários” (NEVES, 2005, p. 27).

disseminar e conquistar a adesão dos professores às suas concepções e propostas para a sociedade e para a educação escolar.

A análise gramsciana do Estado revela seu caráter educador, visto que contribui para a criação de um novo tipo ou nível de civilização (GRAMSCI, 2000). Segundo Neves (2005, p.16), “o Estado assume cada vez mais o papel de educador, na medida em que passa a propor a condução de amplos setores da população a uma reforma intelectual e moral adequada ao projeto de sociabilidade dominante e dirigente”. Nesse sentido, a sociedade política busca a obtenção de um consenso para que o projeto de sociedade do grupo dirigente se torne hegemônico.

As análises dessa pesquisa são direcionadas especificamente à Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco como órgão da sociedade política que planeja e executa as políticas educacionais em conformidade com as determinações do governo estadual, e que essa atuação não se dá de forma isolada, mas conectadas com outras esferas do governo e com a participação da sociedade civil, numa relação dialética, com suas aproximações e distanciamentos, consonâncias e tensões em cada momento histórico. Nesse sentido, identificamos a Secretaria de Educação como aparelho que está sob controle das burocracias executivas, cuja função é elaborar e implantar políticas públicas para o setor educacional.

O estudo da atuação da sociedade civil na definição e implantação das políticas educacionais, embora não constitua o objeto de nossa pesquisa, está presente no estudo a partir das influências que esta exerce na esfera da sociedade política, sendo representada pelos organismos internacionais, associações acadêmicas, entidades representativas dos empresários e dos trabalhadores em educação.

A política educacional, enquanto política social, precisa ser compreendida dentro dessas contradições. De acordo Shiroma, Moraes e Evangelista (2011, p. 9), compreender o sentido de uma política pública, em especial as políticas educacionais, “reclamaria transcender sua esfera específica e entender o significado do projeto social do Estado como um todo e as contradições gerais do momento histórico em questão”. Dessa forma, analisar as políticas educacionais, especialmente as voltadas para a formação docente, no caso desta pesquisa, exige a compreensão das ações públicas como estratégicas para manutenção ou transformação do contexto político-econômico e de considerar que essas são constituídas numa dinâmica complexa diante da correlação de forças entre sociedade política e sociedade civil na definição das políticas.

No presente estudo, o governo do estado de Pernambuco e a Secretaria de Educação vêm assumindo importante papel na difusão, na sociedade, e mais precisamente na escola, de determinados conhecimentos e de uma visão de mundo visando a consolidação da hegemonia dos valores da nova sociabilidade do capital.

No cenário atual, a formação de um cidadão pro-ativo, flexível, empreendedor, aspirante ao trabalho e tolerante nos momentos em que se encontre sem emprego (SHIROMA e EVANGELISTA, 2003), torna-se imperiosa para o sistema produtivo. Nesse aspecto, a escola ocupa um lugar privilegiado enquanto espaço de formação para ocupação dos postos de trabalho, e, sobretudo, para a formação dos intelectuais necessários para o desenvolvimento da nova sociabilidade do capital.

Para Gramsci, a escola “é o instrumento para elaborar os intelectuais de diversos níveis” (GRAMSCI, 1982, p. 9). Nesse sentido, a escola é considerada responsável pela formação de pessoas capazes de exercer a função de intelectual, ou seja, de especialista ou dirigente. Se a escola ocupa um lugar de destaque na sociedade moderna, conforme apresentado pelo autor, o professor, como intelectual responsável pela formação das novas gerações, passa a ser também fundamental para a consolidação de um projeto de manutenção ou mudança das estruturas políticas e sociais.

No projeto de sociabilidade atual, sob a égide do neoliberalismo da Terceira Via, emerge, segundo Shiroma, e Evangelista (2004), a necessidade da formação de um novo perfil de escola e de docente (con)formado às demandas da contemporaneidade, e ao mesmo tempo, (con)formando as massas ao novo estágio do capitalismo.

Segundo Feldfeber e Imen (2006, p. 165), nos contextos de reforma educativa “as políticas de formação docente privilegiaram o desenvolvimento de estratégias destinadas a converter os docentes em co-partícipes das transformações projetadas nas instâncias centrais do governo”. Na mesma perspectiva, analisando a reforma na formação de professores como uma tendência internacional visando a atender ao processo de mundialização na década de 1990, Mauês (2003, p. 103) defende que “as políticas de formação continuada consistem em um elemento integrado do ‘kit reforma’⁷”. O autor destaca que quando essas políticas são examinadas de forma contextualizada, pode-se observar um caráter de acomodação e de assimilação dos

7 Os elementos constitutivos do ‘kit reforma’ que envolve as políticas de formação docente na década de 1990 considerado pelo autor são a ênfase na formação prática/validação das experiências, a formação continuada, a educação a distância e a pedagogia das competências (MAUÊS, 2003).

professores a uma sociedade que está cada vez mais voltada às exigências do mercado. Mauês (2003) acrescenta, ainda, que, de maneira geral, a formação contínua constitui parte integrante de todas as reformas que se estão processando, tendo sempre como objetivo maior a busca o alinhamento dos professores.

Na perspectiva de análise adotada em nosso estudo, a elaboração das políticas de formação continuada está associada às estratégias de convencimento do professor à adoção de concepções e de práticas alinhadas ao projeto de consolidação do modelo de sociabilidade da Terceira Via, através do processo de reforma do Estado e da educação em especial. Mais que isso, entendemos que as reformas implementadas na formação docente tiveram objetivo a formação de um intelectual orgânico que contribui para a formação das novas gerações de acordo com as exigências da nova sociabilidade do capital, e, portanto, também precisa ser formado e conformado a essa nova sociabilidade

Analisar as políticas de formação continuada dos profissionais do magistério na atualidade requer uma reflexão das transformações políticas, econômicas e sociais ocorridas no cenário internacional e no Brasil, sobretudo na década de 1990 com as reformas empreendidas nos diversos setores da administração pública. Segundo Neves (2004),

os anos de 1990 do século XX e os anos iniciais deste século no Brasil vêm sendo palco de um conjunto de reformas na educação escolar que buscam adaptar a escola aos objetivos econômicos e político-ideológicos do projeto da burguesia mundial para a periferia do capitalismo nesta nova etapa do capitalismo monopolista (p. 1).

Dessa forma, as diretrizes políticas, representadas pelos decretos, leis, orientações curriculares e pedagógicas etc., expressam não apenas diretrizes para a educação, mas articulam interesses, projetam políticas, produzem intervenções sociais (EVANGELISTA, 2009). O pesquisador não pode analisar as políticas de forma isolada do momento histórico que foram produzidas. De acordo com Evangelista (2009), “não é possível qualquer investigação que passe ao largo dos projetos históricos que expressa (p. 3)”.

Os subsídios teórico-metodológicos apresentados por Evangelista (2009) nos auxiliam na compreensão dos processos de produção de diretrizes políticas para a educação, especialmente as presentes nos diversos tipos de documentos publicados

nessa área. Para análise dessas fontes, a autora alerta para a necessidade de se considerar no processo de pesquisa a posição do pesquisador e dos documentos.

Quanto à posição do pesquisador, Evangelista (2009), destaca que ele assume uma posição ativa na produção de conhecimento, pois é ele que: “localiza, seleciona, lê, relê, sistematiza, analisa as evidências que apresenta” (p. 5). Entre as tarefas do pesquisador está a de encontrar fontes significativas. Nesse processo de busca por materiais que deem subsídios para a discussão do objeto de pesquisa, segundo a autora, o pesquisador não pode dar conta de todas as fontes existentes, desse modo,

Escolhas são necessárias e devem obedecer a critérios derivados da intencionalidade da investigação. Sendo impossível ter acesso a todos os documentos que se relacionam ao tema é fundamental que se possa encontrar e conhecer os que o determinam historicamente e sem os quais a pesquisa não avança em direção ao conhecimento (EVANGELISTA, 2009, p. 6).

Após a seleção das fontes coloca-se outro papel ao pesquisador: o de construir conhecimentos a partir do sentido encontrado nos documentos, que permitam não apenas o seu entendimento, mas a compreensão dos processos históricos neles presentes.

Quanto à posição dos documentos, Evangelista (2009) afirma que estes “são produtos de informações selecionadas, de avaliações, de análise, de tendências, de recomendações e de proposições. Expressam e resultam de uma combinação de intencionalidades, valores e discursos” (p. 9). Exterior ao sujeito, o documento “porta a objetividade que sua condição de evidência histórica lhe atribui. É produzido no tempo e suas possibilidades interpretativas são alteradas no tempo” (EVANGELISTA, 2009, p. 7).

Nesse estudo, foi examinado, inicialmente, o relatório das atividades realizadas pela Secretaria de Educação, do período de 1999 a 2006, referente às políticas educacionais do Governo Jarbas Vasconcelos (PMDB), além do Plano Estadual de Educação (2000-2009). Foram analisados, ainda, os relatórios da SEDE/SE e da GPEM/SEDE/SE, elaborados entre 2007 e 2010, durante o primeiro mandato do Governador Eduardo Campos (PSB), bem como os planos de trabalho dos programas de formação continuada de professores do ensino médio no período em questão. Nesse

estudo foram identificadas 53 iniciativas de formação, onde discutimos as concepções, as características e os modelos dessas políticas formativas.

Buscou-se compreender, nesses documentos, as ações políticas destinadas ao setor educacional votadas ao processo de implantação da reforma gerencial no estado, dando uma atenção especial às iniciativas de formação continuada elaboradas e executadas pela administração estadual bem como das ações do governo Federal coordenadas pela Secretaria Estadual de Educação de Pernambuco.

De uma forma geral, nosso estudo sobre formação continuada de professores considera os documentos elaborados pelo Governo Federal e Governo Estadual entre 1995 e 2010, em seu processo histórico, de consolidação dos valores do neoliberalismo de Terceira Via no país a partir da redefinição do papel do Estado, da reforma da educação, e suas orientações para a formação docente.

O trabalho está estruturado em três capítulos. No primeiro capítulo, intitulado “A reforma da educação brasileira (1995-2010) e as políticas de formação de professores: uma análise das propostas para a formação continuada”, é realizada uma contextualização histórica dos processos de reformas em âmbito federal, envolvendo o Governo Fernando Henrique Cardoso – PMDB (1995-1998/1999-2002) e o Governo Luiz Inácio da Silva – PT (2003-2006/2007-2010), considerando a consolidação do neoliberalismo no país, as propostas e atuação das agências internacionais, com destaque para o Banco Mundial e para a UNESCO, e suas relações com a modernização da gestão no âmbito federal, estadual, as políticas voltadas para a educação e para a formação continuada docente.

No segundo capítulo, “O Programa de Modernização da Gestão Pública / Metas para a educação: perspectivas para a educação pública no estado de Pernambuco (2007-2010)”, é discutida a reforma do Estado em Pernambuco, implementada a partir de 2000, bem como a reforma da educação e suas orientações para a formação continuada de professores. Apresentamos, também, o processo de transição administrativa de Pernambuco entre 2006 e 2007 na perspectiva de mudanças e permanências nas propostas de condução da política educacional no estado, o processo de implantação do Programa de Modernização da Gestão Pública/Metas para a Educação (PMG/ME) e a análise dos principais componentes desse Programa.

No terceiro capítulo, “A preparação de professores na rede pública de ensino de Pernambuco (2007-2010): uma análise das iniciativas de formação continuada dos

docentes do ensino médio no contexto de consolidação da reforma da educação”, são examinados os programas de formação continuada de docentes realizados entre os anos de 2007 a 2010, com destaque para as iniciativas destinadas aos docentes do ensino médio. São analisados os conceitos e as características identificadas nesses programas, bem como suas relações com a política educacional adotada no Estado neste período. Pesquisamos ainda aspectos considerados importantes nas políticas de formação continuada por Demailly (1992), Candau (2003), Shiroma e Evangelista (2003) e Imbernón (2010), como a participação docente em sua elaboração e além das continuidades e descontinuidades de tais iniciativas.

Este estudo pretende contribuir para ampliar as discussões acerca das políticas de formação docente no contexto das reformas do Estado e da perspectiva gerencial, além de fornecer subsídios para a compreensão e reflexão sobre os programas voltados para a formação continuada, realizados atualmente no estado de Pernambuco.

CAPÍTULO I

A REFORMA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA E AS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES: UMA ANÁLISE DAS PROPOSTAS PARA A FORMAÇÃO CONTINUADA

O objetivo deste capítulo é discutir as propostas de formação docente, com destaque para a formação continuada, no contexto da reforma da educação brasileira implantada pelo governo federal a partir dos anos 1990. Iniciamos o capítulo com uma apresentação do contexto de consolidação do neoliberalismo no Brasil, bem como das proposições dos organismos internacionais, como o Banco Mundial e a UNESCO para a definição da Reforma do Estado e da reforma do sistema educacional, dando atenção especial à formação docente.

Em seguida, examinamos a reforma da educação, implantada no país a partir de 1995, como dimensão do processo maior de reforma do Estado e de consolidação do neoliberalismo no país. Analisamos os principais eixos das políticas educacionais do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998/1999-2002) e do governo Luis Inácio da Silva (2003-2006/2007-2010), apontando a manutenção das orientações do projeto neoliberal de Terceira Via na política econômica e social, com destaque para o setor da educação e da preparação de professores.

1.1 A consolidação do neoliberalismo no Brasil na década de 1990

A partir da década de 1970, os países capitalistas avançados passaram por profundas transformações sociopolíticas e econômicas impulsionadas pela instauração de uma crise no modelo de acumulação capitalista. As políticas keynesianas adotadas nesses países, após a Segunda Guerra Mundial, promoveram, durante a década de 1950 e 1960, elevadas taxas de crescimento econômico. De acordo com Harvey (2011), nesses países, a política redistributiva, os controles sobre a livre mobilidade do capital, a ampliação dos gastos públicos, a criação do Estado de bem-estar social e as intervenções ativas do Estado na economia, características do keynesianismo, caminharam lado a lado com taxas de crescimento relativamente elevadas. Essas políticas consideravam que o crescimento econômico e o desenvolvimento social

deveriam ser promovidos a partir da intervenção do Estado. Entretanto, ao final dos anos 1960, esses objetivos não foram mais alcançados. “O desemprego e a inflação se ampliavam em toda parte, desencadeando uma fase global de ‘estagflação’ que duraria por boa parte dos anos 1970” (HARVEY, 2011, p. 22, grifos do autor).

A partir dos anos 1970, ganharam espaço as explicações para a crise e as propostas para superá-la apresentadas por teóricos representantes do neoliberalismo em diferentes vertentes¹. Na América Latina, os fundamentos da escola neoliberal de Chicago, cujo principal representante foi Milton Friedman, tiveram maiores influências nas definições das novas relações políticas e econômicas dos Estados.

Um dos principais alvos da crítica neoliberal na visão de Friedman (1977) corresponde ao modo de atuação do governo nos diversos setores da sociedade. Descrevendo o papel do Estado na sociedade, este autor destaca que as funções básicas do governo numa sociedade livre são:

Manter a lei e a ordem; definir os direitos de propriedades; servir de meio para a modificação dos direitos de propriedade e de outras regras do jogo econômico; julgar disputas sobre a interpretação das regras; reforçar contratos; promover a competição; fornecer uma estrutura monetária (FRIEDMAN, 1997, p. 38-39).

Entretanto, ao mesmo tempo que o autor defende a atuação do governo nos setores citados, alerta para a limitação da interferência do Estado numa série de atividades, em especial à sua redução na intervenção da economia e, sobretudo, nos gastos com programas sociais. Nessa proposta, o Estado deve preservar e expandir a liberdade individual e econômica, bem como restabelecer o crescimento econômico dos países capitalistas em crise (FRIEDMAN, 1977).

Segundo Boito Jr. (1999), o neoliberalismo se assenta sob três pilares, que podem ser representados como uma série de três círculos concêntricos:

a) o círculo externo e maior, representando a desregulamentação do mercado de trabalho e supressão dos direitos sociais; b) o círculo intermediário, representando a política de privatização e c) o círculo menor e central, representando a abertura comercial e a desregulamentação financeira (p. 51).

¹ Boito Jr. (1999), analisando a ideologia neoliberal, diferencia três grandes vertentes do neoliberalismo de acordo com a relação entre o liberalismo político e o regime democrático: a escola austríaca, a escola neoliberal de Virgínia e a escola neoliberal de Chicago.

Cada círculo abarca interesses imperialistas e burgueses, e cada um deles envolve, sucessivamente, do círculo maior ao menor, interesses de frações cada vez mais restritos. O círculo externo e maior, representado pela política de desregulamentação do mercado de trabalho e supressão dos direitos sociais, abarca os interesses do imperialismo e de toda a burguesia. Todas as empresas capitalistas, pequenas ou grandes, tiram proveito, em grau maior ou menor, dessa redução dos custos salariais e dos direitos sociais (BOITO JR., 1999). Para o autor, “o segundo círculo, a política de privatização, favorece o imperialismo e uma fração da burguesia brasileira, o capital monopolista, e marginaliza o pequeno e médio capital” (BOITO JR., 1999, p. 51).

O terceiro círculo que representa o neoliberalismo apresentado por Boito Jr. (1999) é o mais restrito. Representa a política de abertura comercial e de desregulamentação financeira. Nesse círculo, apenas o setor bancário do capital monopolista e o capital imperialista têm seus interesses plenamente contemplados. O autor defende que os agentes financeiros estrangeiros e os grandes bancos nacionais constituem o setor da fração monopolista cujos interesses são priorizados pela política neoliberal.

Laurell (2009) considera que as políticas de privatização dos bens sociais correspondem ao elemento articulador das estratégias neoliberais. Nessa perspectiva, a privatização atende ao objetivo econômico de abrir todas as atividades econômicas rentáveis aos investimentos privados, com o intuito de ampliar os âmbitos de acumulação, e ao objetivo político-ideológico de remercantilizar o bem-estar social. A autora alerta para o fato de que, “apesar de a privatização ser o objetivo central, só interessa na medida em que a administração de fundos e a produção de serviços possam se converter em atividades econômicas rentáveis” (p. 167). Nos países onde a maioria da população é pobre, a privatização dos bens sociais ocorre a partir dos incentivos de políticas estatais dirigidas à criação de um mercado disponível e garantido.

Harvey (2011) destaca que podemos interpretar a neoliberalização como um “projeto *utópico* de realizar um plano teórico de reorganização do capitalismo internacional ou como um projeto *político* de restabelecimento das condições da acumulação do capital e de restauração do poder das elites econômicas” (p. 27, destaques do autor). Para ele, há na posição neoliberal contradições entre a teoria e a pragmática concreta da liberalização. Se na perspectiva teórica o neoliberalismo pretendeu a ampliação da liberdade e justiça para todos, enfatizando seu posicionamento contrário a todas as formas de intervenção e regulação do Estado, predominou, na

prática, a privatização de empresas públicas, a desregulação do sistema financeiro, o corte dos gastos sociais que levaram ao desmantelamento dos compromissos do Estado com o bem-estar social, tendo como consequência “uma desigualdade social cada vez maior e a restauração do poder econômico da classe alta” (HARVEY, 2011, p. 35).

A partir da centralidade no aspecto econômico, os princípios doutrinários do neoliberalismo sob os pilares da privatização, abertura comercial e desregulamentação financeira, promoveram uma proteção ao capitalismo monopolista contando com forte proteção dos governos para seu fortalecimento, ao mesmo tempo que o recuo do papel do Estado nas áreas de proteção social provocou a fragilização das relações de trabalho, redução dos recursos para políticas públicas sociais e o aumento da desigualdade social (BOITO JR. 1999).

As discussões sobre a redefinição do papel do Estado nos diversos setores da administração pública e do mercado impulsionaram o processo de reforma educacional. De acordo com a proposta neoliberal para a educação, apresentada por Friedman (1977), o Estado deveria estimular a participação do empresariado no setor educacional e reduzir sua participação na oferta desse direito. Esse estímulo seria dado pelo financiamento aos pais dos estudantes, para que esses tivessem poder de escolha nos serviços educacionais. O papel do governo “estaria limitado a garantir que as escolas mantivessem padrões mínimos tais como a inclusão de um conteúdo mínimo comum em seus programas” (FRIEDMAN, 1977, p. 83).

Segundo Friedman (1977), os beneficiários teriam maiores possibilidades de escolha, estimulando a competitividade e melhorando a qualidade da educação. Para ele, “a injeção de competição faria muito para a preocupação de uma salutar variedade de escolas. E também contribuiria para introduzir flexibilidade nos sistemas escolares” (p. 85). A competitividade é apresentada pelo autor como elemento central para aumentar a qualidade da educação, sendo utilizada, inclusive, para estimular a melhoria da atuação dos profissionais da educação. Segundo o autor, o principal problema entre a instituição da competitividade entre os docentes diz respeito ao salário dos professores, uma vez que são uniformes e rígidos, resultado do sistema de administração governamental das escolas, sendo praticamente impossível implantar uma diferenciação dos salários, com base na competição e no mérito. A competitividade regularia a questão do mérito e dos salários e atrairia bons profissionais para o magistério (FRIEDMAN, 1977).

Nessa perspectiva, a lógica de mercado deve ser incorporada ao sistema educacional, possibilitando a ampliação da atuação do capital privado, implantação da ideologia empreendedora na educação e o estabelecimento de novas relações trabalhistas entre os profissionais do setor. Essas propostas vêm marcando o processo de reforma do Estado brasileiro e das diretrizes educacionais a partir da década de 1990 e continuam, na atualidade, a pautar os debates e as políticas educacionais em curso.

Essas políticas de corte neoliberal, de uma forma geral, atenderam aos interesses do capital internacional, entrelaçados aos interesses das classes dominantes dos países periféricos (BOITO JR. 1999). Diversos meios foram utilizados pelas elites econômicas e seus intelectuais para que o receituário neoliberal fosse aceito pela maioria da sociedade. A atuação dos organismos internacionais, em especial do Banco Mundial e da UNESCO, foi fundamental nesse processo. Esses organismos atuaram como intelectuais orgânicos na defesa dos interesses do capitalismo monopolista, em especial, nos países periféricos.

1.2 Organismos internacionais, políticas educacionais e formação docente

A presença de agências internacionais na educação brasileira é registrada desde o início dos anos 1950, mas é na década de 1990 com o processo de reestruturação produtiva e da redefinição do papel do Estado que ela se torna mais efetiva, contribuindo, através de investimentos e orientações técnicas, para a consolidação do modelo neoliberal no país (VIEIRA, 2002).

Esses organismos, na condição de representantes dos interesses do capitalismo monopolista, atuam como intelectuais orgânicos na disseminação das concepções e propostas defendidas pela ideologia neoliberal, visando à recuperação das condições para assegurar a reprodução ampliada do capital. De uma forma geral, na educação, essas agências têm proposto aos sistemas educacionais dos países em que atuam a descentralização, a realocação dos recursos públicos para os primeiros anos da educação básica, o estímulo à iniciativa privada, a criação de sistemas de avaliação de desempenho educacional, à instituição de mecanismos de competição e bonificação às escolas e aos profissionais da educação, a priorização da formação continuada em detrimento da inicial, a ênfase na modalidade à distância, entre outros princípios e estratégias que estiveram presentes no processo de reforma educacional no Brasil na década de 1990.

Segundo Vieira (2002), entre as agências internacionais que tiveram participação na definição das políticas públicas no Brasil destacam-se o Banco Mundial, Organização das Nações Unidas para a Educação Ciência e Cultura (UNESCO), Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A autora divide os organismos internacionais em dois grupos: os que realizam empréstimos aos governos nacionais, como Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, por exemplo, e os que prestam cooperação técnica, como a UNESCO e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Esses organismos tiveram, mais efetivamente a partir da década de 1990, participação ativa na definição das políticas no campo educacional no país. Nesse estudo, são privilegiadas a análise da UNESCO², em decorrência do número significativo de publicações que serviram de referência para a educação na década de 1990, e o Banco Mundial³, que, devido ao volume dos recursos destinados ao setor, possui grande influência no processo de formulação das políticas educacionais no Brasil (VIEIRA, 2002).

As contribuições da UNESCO, enquanto instituição de cooperação técnica para a definição das políticas educacionais no Brasil, a partir dos anos 1990, ocorreram especialmente por meio da publicação dos documentos: “Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade” (CEPAL/UNESCO, 1995); Informe Mundial de Educação (UNESCO, 1998) e “Educação: um tesouro a descobrir” (UNESCO 1999). Nesses documentos, as discussões sobre formação de professores estiveram presentes evidenciando a importância desse tema na política educacional (VIEIRA, 2002).

Os documentos elaborados pela UNESCO, de uma forma geral, defendem uma reforma educacional baseada no paradigma neoliberal, associando a educação, nos diversos níveis e modalidades, incluindo a formação docente, à noção de mercado. Segundo a UNESCO (1999), diante das pressões sociais e das exigências específicas do mercado de trabalho perante a globalização⁴, havia urgência para a realização da

² A UNESCO foi criada após a II Guerra Mundial, em 1945. Tem a missão de contribuir para a paz e a segurança mundiais, promovendo a cooperação entre as nações, por meio da educação, ciência, cultura e comunicação (UNESCO, 2009).

³ O Banco Mundial foi criado em 1944, no contexto do final da II Guerra Mundial. Seu objetivo inicial era de facilitar a reconstrução e desenvolvimento pós-guerra. Atualmente apresenta como missão a redução da pobreza em todo o mundo (BANCO MUNDIAL, 2013).

⁴ A globalização é apresentada pela UNESCO (1999) como um fenômeno de escala mundial caracterizado pela abertura das fronteiras econômicas e financeiras, pela interdependência planetária no plano econômico, científico, cultural e político.

reforma da educação como resposta aos imperativos econômicos. De acordo com a Agência, as tentativas para impor, de cima ou de fora, reformas educativas, não têm tido nenhum sucesso. Para contribuir com esse sucesso, esse organismo destaca a participação de três atores: em primeiro lugar, a comunidade local, em particular, os pais, os órgãos diretivos das escolas e os professores; em segundo lugar, as autoridades oficiais; em terceiro lugar, a comunidade internacional (UNESCO, 1999). Nesse contexto, a formação de professores possui destaque, uma vez que “a reforma de programas será estéril, sem a participação e o pleno e integral apoio dos professores” (UNESCO, 1999, p. 136).

Com relação à formação docente, a UNESCO orienta o estabelecimento de laços mais estreitos entre as universidades e os institutos de formação de futuros professores da educação básica, entretanto, chama atenção à priorização do desenvolvimento de políticas de formação continuada. Segundo esse agente multilateral, “a qualidade de ensino é determinada tanto ou mais pela formação contínua dos professores do que pela sua formação inicial” (UNESCO, 1999, p. 159). Para atender a essa modalidade de formação, é proposta a utilização do ensino a distância, que “pode ser uma fonte de economia e permitir que os professores continuem a assegurar o seu serviço, pelo menos em tempo parcial. Pode, também, ser um meio eficaz de introduzir reformas, novas tecnologias ou novos métodos” (UNESCO, 1999, p. 160). A ênfase na formação continuada está fundamentada na preocupação com a realização de ações que promovam a melhoria dos resultados educacionais com menores custos.

Em 2005, a UNESCO ratificou a importância conferida aos docentes no processo de implantação das reformas educacionais, afirmando que um sistema sólido e eficaz de formação docente, inicial e em serviço, é peça fundamental de qualquer projeto de desenvolvimento e mudança na educação. Destacou ainda que esse sistema não é o único aspecto a ser considerado. Era necessário pensar os diversos aspectos que compõem o problema, desde a seleção dos estudantes dos institutos de formação docente, seus programas e estratégias pedagógicas, passando pelas modalidades de inserção profissional, a carreira e critérios de avaliação de desempenho, até as recompensas materiais que se associam com a profissão (UNESCO, 2005).

Nesse sentido, passa a considerar a formação inicial e continuada de similar relevância no processo educativo. Segundo a Unesco (2005), o investimento na capacitação docente nos anos 1990 teve pouco ou nenhum impacto nas práticas escolares e nos resultados de aprendizagem dos estudantes, uma vez que não foram

acompanhadas por apoio técnico, assessoria no campo, processos de reflexão, monitoramento, avaliação e retroalimentação. Para superar esses entraves, alerta para a necessidade de elaboração de processos permanentes de desenvolvimento profissional, incorporados ao planejamento e à organização escolar, com apoio externo para uma prática institucionalizada que recupere e sistematize os saberes dos próprios docentes, estimule o trabalho entre pares e potencialize os melhores professores como líderes profissionais em suas comunidades educacionais (UNESCO, 2005).

Segundo Gomide (2010), por meio dessas diretrizes, a UNESCO “encobre a dimensão privatista, precarizada e adaptativa do ser humano, necessária a uma política de conformação e manutenção da ordem instaurada em nossa sociedade” (p. 118). Encobre também, de acordo com a autora, o incentivo ao uso de novas tecnologias para a aquisição de conhecimentos, retomando o modelo tecnicista da década de 1970. Para a autora, orientações da UNESCO exploraram a lógica produtivista na educação para adaptar o professor ao mercado de trabalho. Desse modo, as propostas da agência visam a um modelo de formação que adeque o professor às novas exigências do capitalismo monopolista.

Além da UNESCO, o Banco Mundial também vem assumindo importância fundamental na definição das políticas públicas dos países em desenvolvimento não somente devido ao volume de seus empréstimos e à abrangência de suas áreas de atuação, mas também ao caráter estratégico que vem desempenhando no processo de reestruturação neoliberal (SOARES, 2000). Desde a década de 1980, segundo Arruda (2000), o Banco atuou como credor nesses países, influenciando nos ajustes das economias, impondo-lhes como prioridade o pagamento da dívida externa. Dessa forma, “ocorreu uma efetiva transferência do poder de planejar e definir as políticas de estabilização, de crescimento e de desenvolvimento socioeconômico do Estado para as instituições financeiras multilaterais” (ARRUDA, 2000, p. 43).

As influências dessa agência foram efetivadas também no contexto educacional, promovendo, nesse setor, um processo de sua adequação à lógica financeira empresarial. Suas propostas para a educação são pautadas na lógica e na análise econômica. Segundo Torres (2000, p. 138), na perspectiva do Banco, “a relação custo-benefício e a taxa de retorno constituem as categorias centrais a partir das quais se define a tarefa educativa, as prioridades de investimentos, os rendimentos e a própria qualidade”. As propostas do Banco Mundial para a educação partem de um modelo escolar centrado nos aspectos quantitativos do economicismo e que secundariza os

aspectos qualitativos inerentes ao processo educativo que não podem ser medidos (TORRES, 2000).

Na visão do Banco, à semelhança com a empresa, a escola deve montar e organizar insumos educacionais ao menor custo possível. Para definir políticas adequadas a essa perspectiva, a agência sugere a realização de estudos empíricos dos insumos escolares e de seus custos, relacionando suas variações às do nível de aprendizagem alcançado pelos estudantes (CORAGGIO, 2000). A partir dessas premissas, o Banco passa a orientar o direcionamento das políticas educacionais, numa relação entre insumos-aprendizagem⁵, associadas ao custo-benefício que esses investimentos podem proporcionar.

Ao invés de serem tomadas como hipóteses para estudo dos fatores associados ao processo ensino-aprendizagem, essas classificações são tomadas como indutoras para as tomadas de decisões políticas, sendo vistas como aspectos isolados dentro do processo educativo. Torres (2000) alerta que os insumos educativos não devem ser vistos isoladamente, mas na sua inter-relação dinâmica. Não é apenas a predominância de determinados insumos que determinará a qualidade do ensino. Portanto, esses aspectos devem ser considerados complementares.

Na classificação dos insumos apresentada pelo BM, os professores, apesar de reconhecida importância nos discursos da agência, não estão entre as principais prioridades nos investimentos. Segundo Torres (2000), o tema docente, em geral, é um tema que incomoda atualmente o Banco Mundial. Nessa temática afirma que duas questões são particularmente embaraçosas: o salário e a formação/capacitação.

Quanto ao primeiro, o BM insiste em que seu incremento não tem incidência sobre o rendimento escolar. Em muitos casos, a não revisão da questão salarial dos profissionais da educação é uma condição para a negociação dos empréstimos aos países em desenvolvimento (TORRES, 2000).

No que se refere à segunda questão, a formação/capacitação docente, apesar de existir um reconhecimento nos últimos anos, pelo Banco, de que o saber dos docentes é um fator determinante para o rendimento escolar, continua ocupando um lugar marginal

⁵ Torres (2000) apresenta uma síntese desses estudos realizados pelo BM, que revelam a preocupação da agência em estabelecer políticas de priorização em termos de políticas e alocação de recursos: "(1) bibliotecas; (2) tempo de instrução; (3) tarefas de casa; (4) livros didáticos; (5) conhecimentos do professor; (6) experiência do professor; (7) laboratórios; (8) salário do professor; (9) tamanho da classe" (p. 134).

entre as prioridades e estratégias propostas pela agência aos países em desenvolvimento, em comparação com outros insumos apresentados (TORRES, 2000).

Além da diferenciação da importância dada à formação docente frente a outros insumos, assim como a UNESCO (1999), o BM realiza uma distinção em termo de priorização entre formação inicial e continua dos professores. Santos (2000) enfatiza que, para o BM, a educação em serviço apresenta-se como forma mais barata e mais eficiente de formar profissionais para a educação. Torres (1998; 2000) também destaca a importância conferida, pelo Banco Mundial, à capacitação em serviço dos docentes. Segundo a autora, o BM, ao analisar as lições aprendidas nos últimos anos dos empréstimos ao setor educativo no Terceiro Mundo, concluiu que há um conjunto de caminhos que funcionam nas reformas educacionais, avenidas promissoras, e outros que não funcionam, becos sem saída.

Entre as “avenidas promissoras” apontadas pelo Banco Mundial visando à melhoria da qualidade do ensino, situam-se os investimentos em capacitação dos docentes em serviço, a melhoria do currículo efetivo, os livros didáticos, o controle do tempo de instrução em salas e o complemento nutricional através de merenda escolar. Indicados como “becos sem saída” estão as iniciativas de formação inicial, redução do tamanho da classe, almoços escolares, instalações de computadores na sala de aula. Predomina nessa classificação uma abordagem economicista, associando os “melhores resultados” com os menores custos, estabelecendo prioridades de propostas e investimentos nas políticas educacionais que fragmentam os fatores que podem contribuir para melhoria do rendimento escolar.

O viés predominantemente econômico atribuído à educação pelo Banco Mundial, vem sendo discutido por diversos autores, a exemplo de Soares (2000), Arruda (2000), Coraggio (2000), Torres (1998; 2000), Santos (2000), Vieira (2002) e Beech (2008), que questionam a consistência teórica de suas orientações, bem como os seus resultados efetivos na melhoria do rendimento escolar nos países subdesenvolvidos. Segundo Coraggio (2000), a abordagem adotada pelo BM utiliza a mesma teoria e metodologia com as quais se aplica a uma economia de mercado para responder a questões relacionadas à cultura e à política. Além disso, sua visão não interage com as dos sociólogos, dos antropólogos, dos psicólogos ou dos pedagogos, convertendo-se em reducionismo, ao considerar os mecanismos de mercado como superiores a qualquer outra forma de coordenação da atividade humana.

A avaliação do desempenho do BM nos países subdesenvolvidos, segundo Soares (2000), é extremamente negativa, pois “este financiou um tipo de desenvolvimento econômico desigual e perverso socialmente, que ampliou a pobreza mundial, concentrou renda, aprofundou a exclusão e destruiu o meio ambiente” (p. 17). Em termos de endividamento, o Banco Mundial, ao invés de contribuir para o alívio da dívida externa brasileira, especialmente a partir da década de 1980, com a emergência da crise do endividamento, tem sido responsável pelo seu agravamento (SOARES, 2000). De acordo com Fonseca (2000, p. 234),

Os créditos concedidos à educação, enquanto partes de projetos econômicos, integram a dívida externa do país para com as instituições bilaterais, multilaterais e bancos privados. Embora a política de crédito do Banco se autodenomine “cooperação” ou “assistência técnica”, trata-se, na verdade, de empréstimos do tipo convencional, tendo em vista os pesados encargos que acarretam e também a rigidez das regras e as pré-condições financeiras e políticas inerentes ao processo de financiamento comercial (destaques da autora).

Mesmo reconhecendo a influência dos organismos internacionais no processo de formulação das políticas educacionais, entendemos que estes não as definem de forma isolada ou alheia aos interesses e concepções de determinados grupos e classes que dirigem as políticas dos países. Para Cunha (2002), é necessário evitar as análises correntes que contêm como axioma implícito uma forte atitude de autopiedade diante do que se supõe ser a imposição das agências internacionais à educação brasileira. Essa perspectiva de análise, segundo o autor, não leva em conta que existam grupos sociais que têm identidade de interesses com as propostas apresentadas pelas agências internacionais para a política econômica do mundo e, também, para a educação.

Além disso, é importante destacar que as particularidades históricas, econômicas, políticas, culturais e de concepções educacionais de cada país, também, interferem no modo como as orientações dos organismos internacionais possam vir a ser consideradas e implantadas. A esse respeito, Leher (2010, p. 372) destaca que “não se trata da mera aplicação de um dado receituário, mas de uma ativa recontextualização da agenda, considerando aspectos históricos, conceituais e correlação de forças” (p. 372).

Segundo Beech (2008), apesar das particularidades das agências internacionais, BM e UNESCO compartilham de uma visão de mundo muito similar. Na educação assumem uma série de princípios: a necessidade de educação permanente, visão dos

professores e estudantes como seres adaptáveis, os benefícios da descentralização, entre outros, afirmando que estas agências assumem que é possível planejar soluções educativas globais que seriam aplicáveis a todos os contextos sociais, econômicos e políticos.

Sobre a formação docente, Beech (2008) destaca que os organismos internacionais têm muito claro o tipo de docente que se quer: adaptável, capaz de refletir sobre sua prática, que possa eleger uma ampla gama de métodos didáticos de acordo com as circunstâncias de cada aula, usando autonomia e criatividade, e que possa responsabilizar-se pela sua própria aprendizagem permanente.

A importância que os professores assumem nas propostas educativas dos organismos internacionais se funda na perspectiva de que esses profissionais são compreendidos como intelectuais que contribuem para a realização do ideário do século XXI. Segundo Shiroma, Moraes e Evangelista (2011), referindo-se ao Relatório Delors,⁶ produzido pela UNESCO entre 1993 e 1996, as principais características dos docentes deveriam ser competência, profissionalismo e devotamento. Nesse sentido, devem ser treinados para reforçar o conjunto de ideias a prevalecer no futuro, como o “nacionalismo aliado ao universalismo, preconceitos étnicos e culturais resolvidos com tolerância e pluralismo; totalitarismo contra democracia, tudo em favor de um mundo tecnologicamente unido” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, p. 58). Nesse sentido, a educação e, consequentemente, o professor, no contexto do capitalismo, são entendidos na perspectiva da adaptação às “novas exigências da atualidade” e não como instrumento de enfrentamento e superação das contradições inerentes do capital.

A atuação desses organismos, especialmente do BM, fez-se presente nas políticas educacionais de Pernambuco na década de 1990 e ao longo da primeira década do ano 2000. Suas ações tiveram ênfase nos projetos direcionados à infraestrutura escolar e à implantação da reforma gerencial da administração no estado. No âmbito educacional, operou no processo de instituição dos sistemas de avaliações de desempenho, como o Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SAEPE) e Índice de Desenvolvimento Educacional de Pernambuco (IDEPE), bem como na implementação dos programas de formação dos profissionais da educação.

⁶ Segundo Shiroma, Evangelista e Moraes (2011), o Relatório Jacques Delors resultou dos trabalhos desenvolvidos, de 1993 a 1996, pela Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI, da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), com a qual colaboraram educadores do mundo inteiro. No Brasil este relatório foi publicado sob o título “Educação – um tesouro a descobrir” (2000).

1.3 Os governos Fernando Henrique Cardoso - PSDB (1995-2002) e Luiz Inácio da Silva – PT (2003-2010): consolidação e aprofundamento das políticas neoliberais no Brasil

O processo de reformas, baseado na ideologia neoliberal, começou a ser implantado no Brasil, no início dos anos 1990, durante o Governo Fernando Collor – PRN (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994), por meio da instituição de políticas de liberalização da economia e privatização. Entretanto, só a partir de 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, as propostas foram consolidadas, provocando ajustes em todos os setores da administração pública e no padrão de sociabilidade vigente, e, posteriormente, mantidas e aprofundadas no Governo Luis Inácio da Silva (2003-2010).

Antes de assumir a Presidência da República, em 1994, Fernando Henrique Cardoso⁷ defendia a necessidade de superar a crise, representada pela instabilidade econômica e a falta de governabilidade do país, provocada, segundo Cardoso (2008 [1994]), pelo modelo nacional desenvolvimentista⁸ dominante no país desde a década de 1950. Para superar a crise, no campo político administrativo, Cardoso (2008, [1994]) afirmava a urgência da reforma do Estado, que seria efetivada em duas dimensões: a fiscal e a administrativa. Destacava a necessidade de um Estado menor, forte e ágil, que tivesse condições para regulamentar a atividade econômica e que atuasse com eficiência no combate às mazelas sociais.

Após eleito, em 1995, FHC colocou em prática o processo de reformas a partir da elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), tendo como princípio o fortalecimento da administração pública sob o paradigma gerencial. A reforma do Aparelho do Estado⁹ é vista, nesse contexto, como uma estratégia para aumentar a governança, ou seja, a capacidade do Estado de implementar, de forma eficiente, políticas públicas.

⁷ Uma das primeiras iniciativas de grande impacto de Fernando Henrique Cardoso foi realizada antes mesmo de se tornar Presidente da República. Em 1994, enquanto Ministro da Fazenda durante o Governo Itamar Franco (1992-1994), Fernando Henrique Cardoso elaborou o Plano Real que conseguiu, naquele momento, estabilizar a economia brasileira. Este fato contribuiu para a projeção de sua imagem no cenário nacional e sua consequente eleição em 1994 para Presidência do país.

⁸ Com relação ao desenvolvimentismo, Fonseca (2004) afirma que o termo é associado no Brasil aos governos a partir da década de 1950 até o governo militar (1964-1985) e, embora haja controvérsias sobre seu significado e alcance, este é caracterizado em suas várias manifestações concretas, como a defesa da industrialização, do intervencionismo pró-crescimento e do nacionalismo.

⁹ Segundo o Plano Diretor, o aparelho de Estado corresponde à administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, estados membros e municípios).

De acordo com o Plano Diretor, um dos aspectos centrais na articulação de um novo modelo de desenvolvimento é o fortalecimento do Estado, para que sua ação reguladora seja eficaz no quadro de uma economia de mercado (BRASIL, 1995). Nesse sentido, o Plano faz críticas à tese do Estado mínimo, integrante do modelo neoliberal. Apesar dessas críticas, o Governo Fernando Henrique Cardoso não rompe com as bases do neoliberalismo. Os princípios do seu governo, segundo Neves (2005), Lima e Martins (2005), podem ser analisados no contexto de um projeto neoliberal de Terceira Via.

O projeto neoliberal de Terceira Via foi sistematizado por Anthony Giddens em meados dos anos 1990 como alternativa às teses neoliberais, como o Estado mínimo, a desregulamentação irrestrita, o individualismo econômico e, especialmente, aos seus efeitos negativos como os problemas sociais gerados por esse modelo. Entretanto, segundo Lima e Martins (2005), o conteúdo da crítica da Terceira Via ao modelo neoliberal é frágil na medida em que considera que algumas políticas de cunho neoliberal que orientaram a modernização do Estado foram necessárias. A ressalva que é realizada pela Terceira Via se refere especialmente à preocupação com os problemas sociais pelo fato de terem gerado revoltas sociais que abalaram a coesão social, ou seja, “o centro das preocupações da Terceira Via não se relaciona aos efeitos nefastos que se abateram de forma radical sobre os trabalhadores, mas sim ao grau de estabilidade político-social vivida pelos países” (LIMA; MARTINS, 2005, p. 45).

Com base nos princípios do neoliberalismo de Terceira Via¹⁰, o Plano Diretor redefine o Papel do Estado afirmando sua função fiscalizadora e avaliadora, ao mesmo tempo em que descentraliza a execução para as instâncias subnacionais, sob o argumento de possibilitar a participação dos agentes privados e das organizações da sociedade civil na oferta de direitos sociais básicos à população.

Quanto à redefinição da atuação do Estado nessa perspectiva, o Plano divide o Estado em quatro setores: o primeiro corresponde ao núcleo estratégico, setor que define as leis e as políticas públicas e cobra seu cumprimento envolvendo os três poderes no nível federal, estadual e municipal; o segundo diz respeito às atividades exclusivas, referindo-se à esfera em que são prestados serviços que só o Estado pode

¹⁰ Segundo Neves (2005), esse projeto apresenta a característica de negar o conflito de classes ancorando uma sociabilidade com base na conciliação de interesses de diferentes grupos, no envolvimento das populações com questões ligadas às suas localidades, no trabalho voluntário e na ideologia da responsabilidade social das empresas. Nesse sentido, “permanecem intocadas as relações de exploração, que estão longe de serem abolidas no mundo contemporâneo, sobretudo nos países capitalistas periféricos” (NEVES, 2005, p. 15).

realizar, como a cobrança e a fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica etc.; o terceiro está relacionado aos serviços não exclusivos, correspondentes ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas, assumindo o controle gerencial, apesar de deixar de executar diretamente essas atividades; e o quarto setor se refere à produção de bens e serviços para o mercado correspondente à área de atuação das empresas, sendo necessária a regulamentação pelo Estado (BRASIL, 1995).

De acordo com o Plano Diretor, o Estado deve redefinir sua atuação, deixando de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, 1995). Na função de promotor e regulador, o Estado propõe-se a aumentar sua atuação, objetivando promover, em termos econômicos, a estabilização e o desenvolvimento e, em termos sociais, maior justiça ou igualdade.

Quanto à descentralização, esta é considerada pelo Plano Diretor como estratégia que possibilita maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil. Para Castro e Menezes (2003), os argumentos que defendem a descentralização para o nível regional ou local são direcionados à intenção de melhorar a qualidade da tomada de decisões, estimular a participação de todos e o sentido de responsabilidade das pessoas e das coletividades. Entretanto, essa descentralização é acompanhada do poder fiscalizador, regulador e avaliador do Estado.

Nesse sentido, apesar do destaque dado pelo Plano Diretor ao processo de descentralização como promotor de uma maior participação da sociedade civil, a descentralização promovida a partir dele, segundo Lagares (2010), não correspondeu às demandas da ampliação das práticas democráticas e de maior autonomia, como as expectativas das forças progressistas dos anos 1980. Pelo contrário, traduziu-se em políticas de desresponsabilização do Estado, contribuindo para o fortalecimento da política neoliberal de ajuste fiscal, e reafirmou o papel avaliador do Estado, a partir da instituição de modelos gerenciais na administração.

Numa análise geral do Governo Fernando Henrique Cardoso, podemos identificar que, no período de 1995 a 2002, as políticas foram conduzidas sob ênfases inerentes ao paradigma neoliberal: o primeiro se refere à adequação à nova divisão internacional do trabalho a partir de políticas de abertura comercial, financeira e privatização, no campo macroeconômico; o segundo eixo corresponde à instituição de mecanismos de implantação do modelo de administração pública gerencial, no campo político-

administrativo; e o terceiro eixo está relacionado à subordinação e supressão dos direitos sociais frente às diretrizes econômicas/fiscais, no campo social.

Com relação à primeira ênfase, o Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) promoveu uma política de estabilização restritiva e a promoção de reformas estruturais pró-mercado que, dentre outras coisas, incluíam um amplo e intenso processo de abertura externa tanto do ponto de vista comercial quanto do ponto de vista financeiro. Segundo Carcanholo (2010, p. 111), do ponto de vista das contas externas, “esse processo de abertura implicou uma elevação estrutural da necessidade de financiamento externo, aumentando a dependência dos fluxos externos para o fechamento do balanço de pagamentos e da vulnerabilidade externa da economia”.

Além desses fatores, o Governo Fernando Henrique Cardoso deu continuidade ao processo de privatização das empresas estatais iniciadas no Governo Fernando Collor (1990-1992), inclusive com a venda de empresas lucrativas, com destaque para os setores de mineração, como a Vale do Rio Doce, e de comunicações, como a Embratel, beneficiando o grande capital nacional e internacional.

Com relação à segunda ênfase, no campo político-administrativo, adotado por Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), destacamos a instituição de mecanismos de implantação do modelo de administração pública gerencial como estratégia para superar a crise de governabilidade apresentada pelo Governo. Um dos pontos centrais apresentados pelo Plano de reforma refere-se à necessidade de superação do modelo administrativo burocrático, compreendido como rígido e ineficiente. Nesse momento, passou a ser defendido pelo Governo Federal o paradigma de administração pública gerencial como modelo capaz de superar a administração burocrática, oferecendo respostas eficientes na oferta dos direitos sociais.

No Brasil, este mecanismo é implementado a partir do Plano Diretor de Reforma do Estado (1995), que, segundo Souza Filho (2009), teve como objetivos a manutenção do ajuste fiscal e a melhora da eficácia e eficiência das agências administrativas através do paradigma gerencialista. Para dar suporte ao alcance desses objetivos nos níveis estaduais e municipais brasileiros, o governo federal implantou o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE).

Segundo apresentação do PNAFE, o Programa surgiu como resposta à necessidade inadiável de melhor aparelhamento das máquinas de administração tributária e financeira dos estados brasileiros (BRASIL, 1996a). Sua missão era assegurar o fortalecimento e modernização das administrações dos estados. Para isso,

contou com empréstimos do BID voltados, exclusivamente, para investimentos dirigidos à instrumentalização das gestões tributária e financeira das secretarias estaduais de fazenda, finanças ou tributação (BRASIL, 1996a). Dessa forma, o PNAFE correspondeu a um vetor de modernização dos estados, atuando especialmente contra a crise fiscal (ABRÚCIO; GAETANI, 2006).

No que se refere à terceira ênfase, referente às políticas voltadas para o social, entendemos que estas foram delimitadas pela subordinação ao ajuste fiscal. De acordo com Toneli e Queiroz (2010, p. 330), o Governo de Fernando Henrique Cardoso “suprimiu dezenas de direitos e garantias trabalhistas e previdenciários, eliminou a conciliação prévia na empresa, como requisito para a defesa judicial de direitos, e extinguiu a política salarial, entre outros”¹¹. Em termos distributivos, nesse período, na avaliação de Carcanholo (2010), a distribuição da renda piorou. Entre os motivos para este efeito negativo, o autor destaca a desestruturação do mercado de trabalho, que levou a uma mudança na estrutura ocupacional, caracterizada pelo aumento na participação dos desempregados, trabalhadores por conta própria, não assalariados e trabalhadores sem registro, como também ao agravamento da má distribuição funcional da renda e à concentração da riqueza, isto é, da propriedade dos ativos da economia.

Os dois governos de Luiz Inácio da Silva (2003-2010) deram continuidade à lógica neoliberal de desregulamentação do mercado de trabalho, das políticas de privatização e da abertura comercial. No plano ético-político, esse governo defendeu, segundo Silva (2013), a ampliação da participação da sociedade na definição das políticas públicas, por meio de um Sistema de Democracia Participativa.

De uma forma geral, as políticas do Governo Luiz Inácio da Silva (2003-2010) aprofundaram as reformas estruturais pró-mercado no país, no aspecto macroeconômico; consolidaram o modelo de administração pública gerencial, a partir do apoio à modernização instituído pelo Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE), no aspecto político-administrativo; e, no plano social, promoveram a ampliação das políticas de atendimento às camadas mais pobres da sociedade, porém não foram capazes de efetivar

¹¹ Nesse sentido, destacamos a Reforma da Previdência com a aprovação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, que tinha como eixo a mudança nas condições de acesso à aposentadoria, substituindo o critério de tempo de serviço do trabalhador pelo tempo de contribuição para a Previdência (ARAÚJO, 2009). Além disso, a Reforma da Previdência criou o regime de previdência complementar, facultando sua instituição para os servidores públicos. Segundo Araújo (2009, p.36) “a reforma [previdenciária] demonstra uma preocupação estritamente fiscal, deixando de lado qualquer articulação com a estruturação do sistema de seguridade social, definido na Constituição de 1988”.

avanços nos mecanismos de proteção social, como a previdência social, nem de reduzir a desigualdade social no país.

No que se refere ao aspecto macroeconômico, o Governo Luiz Inácio da Silva (2003-2010) aprofundou as reformas estruturais pró-mercado estimulando a liberalização financeira e comercial-produtiva.

Quanto à liberalização financeira, Magalhães (2010) destaca que o Governo Luiz Inácio da Silva ampliou a facilitação da remessa de recursos para o exterior, a dilatação dos prazos para cobertura cambial das exportações e os incentivos fiscais aos investidores estrangeiros para a aquisição de títulos da dívida pública interna. Do ponto de vista comercial-produtivo, o Governo manteve a lógica liberalizante, uma vez que grande parte dos programas de investimento do governo estava na dependência do setor privado ou de empresas estatais com atuação e lógica semelhantes às que embasam as decisões privadas. Entre esses programas, o autor cita como exemplo as Parcerias Público-Privadas e o Decreto 6.025, de 27 de janeiro de 2007, que institui o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o seu Comitê Gestor e dá outras providências.

O PAC foi um dos principais programas do Governo Luiz Inácio da Silva e, segundo apresentação do Programa pelo governo, representou um novo modelo de planejamento, gestão e execução do investimento público. Articula projetos de infraestrutura públicos e privados e medidas institucionais, tendo como objetivo aumentar o ritmo de crescimento da economia, modernizar a infraestrutura, estimular o crédito e o financiamento, aperfeiçoar a gestão pública e elevar a qualidade de vida da população (BRASIL, 2013b).

No aspecto político, no que se refere ao processo de reforma do Estado, iniciada na década de 1990, o Governo Luiz Inácio da Silva (2003-2010) deu continuidade a tal processo, ao promover a expansão das reformas aos governos estaduais, iniciada pelo PNAFE, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso. Nesse aspecto, o governo petista elaborou o Programa Nacional de Apoio à Gestão Pública (PNAGE), em 2003. Segundo a apresentação do Programa realizado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o seu objetivo é melhorar a efetividade e a transparência institucional das administrações públicas dos Estados e do Distrito Federal, a fim de alcançar uma maior eficiência do gasto público (BRASIL, 2013c).

Para alcançar os objetivos do PNAGE, os governos estaduais contaram com repasse de fundos internacionais, especialmente do Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID), que, segundo Abrúcio e Gaetani (2006), constituiu-se como

um importante aspecto impulsionador do processo reformista nos estados. Esse Programa foi fundamental para o processo de modernização gerencial no estado de Pernambuco a partir da adesão desse estado ao PNAGE/PE, pelo Decreto nº. 29.289, de 7 de junho de 2006, ao final do Governo Jarbas Vasconcelos (1999-2002/2003-2006).

De acordo com os referidos autores, é possível identificar algumas inovações presentes no modelo PNAGE levado adiante pelo Governo Lula. A primeira diz respeito à primazia do aspecto da gestão pública dentro dos propósitos do programa, sem desmerecer a questão fiscal, mas não se subordinando a ela. Outro ponto de particularidade do PNAGE apresentado pelos autores se refere ao fato de este ter representado o primeiro programa efetivamente nacional de modernização da administração pública estadual, sob coordenação, e não imposição verticalizada, da União (ABRÚCIO, GAETANI, 2006).

Essas diferenciações apresentadas por Abrúcio e Gaetani (2006), em comparação ao PNAFE, representam apenas uma mudança na eficiência e efetividade do programa, objetivando a modernização gerencial do Estado. Não rompem com o processo de instituição do modelo de gestão pública neoliberal consolidada na década de 1990, centrando as ações públicas no compromisso com a eficiência dos gastos públicos. Nesse sentido, a questão fiscal é objetivo maior do programa e não elemento secundário na definição das políticas do Governo Luis Inácio da Silva, conforme apresentam Abrúcio e Gaetani (2006).

A perspectiva da participação da União como coordenadora e não com uma postura impositiva, defendida pelos autores, encontra certos limites diante da rigidez dos contratos e convênios firmados com o BID para programas de modernização da administração pública, prevendo punições para as unidades federativas que descumprissem o contrato, como a devolução dos valores à União, acrescidos de juros e multa, conforme apresentado na Reunião do Comitê Técnico Consultivo do PNAGE, em 2008.

Com relação ao aspecto social, a preocupação com o ajuste fiscal foi determinante também para a continuação das reformas implantadas por Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), como a da previdência, por exemplo, através da emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003, que representou um retrocesso em relação ao modelo de seguridade social definido na Constituição de 1988 e que reforçou a tendência de abertura de espaço para os planos privados de Previdência (ARAÚJO, 2009).

Esta nova etapa da reforma previdenciária está voltada essencialmente para os regimes de previdência dos trabalhadores do setor público. Na avaliação do Governo, a ênfase nesse segmento se dá por considerá-lo como o principal responsável pelos déficits do sistema previdenciário (ARAÚJO, 2009).

Segundo Araújo (2009), a chamada “reforma” da Previdência é parte de uma estratégia consistente de liquidação do serviço público, com a consequente abertura de espaço para a acumulação privada, uma vez que institui o regime de previdência complementar para os servidores. Nesse caso, representa uma conquista do grande capital. A alegada preocupação da reforma com o equilíbrio financeiro da Previdência “é desmascarada pelo apoio que as novas medidas receberam da parte dos setores conservadores daqui e de fora, interessados em ingressar em campos tão promissores para o capital” (ARAÚJO, 2009, p.37).

Na visão de Tautz *et al* (2010), as políticas sociais geraram, no Governo Lula, melhorias nos indicadores sociais. Entretanto, não conseguiram reduzir a concentração de renda no país entre 2003 e 2010. Segundo os autores, as políticas sociais do governo Lula não chegaram a atingir a estrutura concentradora da riqueza, pelo contrário, nesse período essa estrutura foi aprofundada.

Na mesma perspectiva, Magalhães (2010) destaca a importância do Programa Bolsa-Família, que, embora tenha sido uma continuidade do governo anterior, teve maior amplitude beneficiando maior número de pessoas. Porém, destaca os limites dessas políticas sociais. De acordo com Magalhães, os programas sociais poderiam ter sido mais amplos, caso o país tivesse alcançado maior crescimento do PIB nos oito anos de governo do PT.

As bases das reformas neoliberais não só foram mantidas como também aprofundadas em seu governo, tais como: a liberalização financeira e comercial, a ampliação da participação dos agentes internacionais na definição das políticas do país, o aprofundamento do modelo gerencial na administração pública e a ampliação do atendimento aos direitos sociais básicos, mas sem alteração do quadro de baixo desenvolvimento social no país (LEHER, 2010).

As reformas realizadas nas políticas educacionais no país a partir da segunda metade da década de 1990 tiveram como referência o modelo gerencial e as orientações do neoliberalismo. Esses princípios também passaram a orientar a formação inicial e continuada dos profissionais da educação. As novas configurações introduzidas na educação básica são discutidas na sequência, inicialmente nos dois mandatos de

Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e, posteriormente, nos governos de Luiz Inácio da Silva (2003-2010).

1.3.1 Reforma educacional e formação docente no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): uma análise das propostas de formação continuada

A política educacional brasileira passou por uma série de transformações no contexto das reformas implementadas pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995, acompanhando tendências que orientaram a elaboração das políticas públicas em nível mundial.

Segundo Gentili (1998), na ótica neoliberal, os sistemas educacionais, especialmente os latino-americanos enfrentaram, desde a década de 1970, uma crise de eficiência, eficácia e produtividade. Essa crise teria ocorrido, segundo os reformadores, devido à incapacidade estrutural do Estado para administrar as políticas sociais. A justificativa para esse diagnóstico está na premissa da dissociação entre a expansão dos serviços públicos e a sua eficiência, ou seja, da dificuldade de combinar qualidade e quantidade. Essa combinação não estaria relacionada a poucos investimentos nos programas sociais, mas à incompetência gerencial do Estado. Além do exposto, diante das novas necessidades do capital monopolista, a educação consistiria em um elemento fundamental na preparação de força de trabalho, de forma mais flexível para atender aos setores produtivos (GENTILI, 1998).

No Pronunciamento realizado por Fernando Henrique Cardoso nos primeiros meses após eleito, o Presidente colocava à educação o papel estratégico para o alcance da justiça e do desenvolvimento do país. Para isso, defendeu a necessidade de promover uma escola de qualidade, elegendo como estratégias para alcançar esse objetivo a garantia de que os recursos repassados do Governo Federal para o ensino básico chegassem diretamente nas escolas, a preparação dos professores, dando destaque a utilização de recursos para formação à distância, a melhoria da qualidade do material didático, a definição do currículo em âmbito nacional e a instituição de mecanismos de avaliação.

Entre as principais ações do Governo Fernando Henrique Cardoso na educação, destacamos: a Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional; a Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do

Magistério (FUNDEF); a instituição do sistema nacional de avaliação de desempenho nos diferentes níveis e etapas da educação básica e da elaboração de parâmetros e diretrizes curriculares nacionais para a educação básica e superior e a Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que aprova o Plano Nacional de Educação – 2001-2011 (PNE) e dá outras providências. Essas ações promoveram modificações profundas na organização em todos os níveis e modalidades da educação brasileira.

A política educacional implantada no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) adotou uma nova orientação para gestão pautada nos pressupostos do neoliberalismo. Analisando essas políticas, identificamos cinco princípios norteadores. O primeiro corresponde à descentralização da oferta da educação básica. O segundo à focalização do atendimento no Ensino Fundamental, destinada a universalização desta etapa da educação básica sem aumentos significativos dos repasses do recurso federal, atendendo aos preceitos do ajuste fiscal primados pela Reforma do Estado (1995). O terceiro princípio se refere ao fortalecimento de políticas de avaliação do desempenho, destacando-se a perspectiva gerencial tendo como foco os resultados em detrimento dos processos. O quarto está relacionado à falta de participação de setores da sociedade civil na definição das políticas educacionais. Por fim, o quinto princípio corresponde ao aumento do número de vagas em instituições de Ensino Superior voltadas para a formação docente, a partir das políticas de privatização na educação.

No que se refere ao primeiro princípio, a descentralização, esta é considerada pelo Plano Diretor (1995) como estratégia que possibilita maior participação dos agentes privados e das organizações da sociedade civil. Nesse sentido, a descentralização era defendida não só como a forma mais eficiente para atender à demanda de universalização do atendimento do Ensino Fundamental e das políticas complementares de assistência aos educandos, mas se justificaria por facilitar o compartilhamento de tarefas entre os níveis de governo (União, estados e municípios) (CASTRO; MENEZES, 2003).

Os princípios para a descentralização na educação estiveram presentes a partir da Constituição Federal (1988) que, em seu art. 211, determina que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios se organizem em regime de colaboração em seus sistemas de ensino. De acordo com a Constituição, os Municípios atuarão prioritariamente no

Ensino Fundamental e pré-escolar¹². A descentralização da oferta da educação entre os níveis de governo foi aprofundada com a aprovação da Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996, da LDB (1996) e da aprovação da Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério e dá outras providências. De acordo com esses dispositivos legais, a atuação prioritária dos municípios seria no Ensino Fundamental e na Educação Infantil; os Estados e o Distrito Federal atuariam prioritariamente nos Ensinos Fundamental e Médio.

Entretanto, as iniciativas de descentralização realizadas no setor educacional, sob a orientação da LDB e do FUNDEF, representaram mais uma desresponsabilização, numa perspectiva neoliberal, por parte da União de sua atuação direta na educação básica e no financiamento da educação, do que uma estratégia de aumentar a autonomia dos entes federados e escolas e de melhoria da eficiência na efetivação dessas mesmas políticas.

É importante destacar que o Governo Federal, ao mesmo tempo em que o descentralizou as ações de execução, aumentou seu poder centralizador no planejamento de metas para a educação básica, na estrutura curricular, com destaque para os referenciais e parâmetros curriculares, e na instituição de instrumentos de avaliação dos diversos níveis do sistema educacional, representando uma transferência de responsabilidade para outros níveis – escolas e profissionais da educação – para o alcance das metas definidas pelas instâncias centrais sem a garantia de promoção das condições, para que os objetivos definidos para a educação fossem alcançados.

De acordo com Vieira (2002), sob o signo da nova legislação dos anos 1990, o país passa a viver um regime de colaboração de corte autoritário, onde:

O Executivo Federal dita as normas para a redefinição de responsabilidades em termos da oferta de ensino, ampliando a redefinição de responsabilidades em termos da oferta de ensino, ampliando funções de controle de qualidade, de avaliação e de definição de padrões curriculares. Assim o país passa a conviver de forma plena com uma *descentralização que não apenas vem do centro mas também de cima* (p. 30, grifos da autora).

¹² A redação do Parágrafo 2º do Art. 211, que determina as prioridades na atuação dos sistemas de ensino no nível municipal foi alterada pela Emenda Constitucional n. 14 de 1996, que determina a atuação prioritária dos municípios no Ensino fundamental e na Educação Infantil.

O segundo princípio norteador da reforma da educação implementada pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995, corresponde à focalização na aplicação dos recursos financeiros em programas direcionados para o Ensino Fundamental, compreendido como a etapa mínima para o ingresso na sociedade contemporânea de acordo com princípios defendidos pelo Banco Mundial e pela UNESCO.

A focalização das políticas educacionais neste período pode ser representada pela instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF). De acordo com a lei que criou o FUNDEF, seus objetivos principais consistem na ampliação do acesso ao Ensino Fundamental, na redução das disparidades em termos de investimento entre os estados, na promoção e valorização dos professores dessa etapa de ensino com melhores salários e oportunidades de qualificação e formação continuada (BRASIL, 1996c).

O FUNDEF foi apresentado como uma forma de ampliar o financiamento da educação. Porém, essa ampliação pode ser relativizada, uma vez que é constituída pelas receitas dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e, em alguns casos, pela complementação da União, incidindo sobre as receitas próprias e transferidas constitucionalmente, vinculadas à educação. Por isto, não gerou novos recursos para o Ensino Fundamental, ou seja, tão somente os redistribuiu no âmbito dos estados (GUEMAQUE, 2011). Davies (2008), ao analisar o FUNDEF, afirma que

Além de não garantir nem o desenvolvimento, nem a melhoria do Ensino Fundamental, [...] contribui para enfraquecer e desarticular o sistema de ensino, uma vez que, segundo a Lei nº 9.424/96, as matrículas da Educação Infantil, de jovens e adultos (supletivo) e do Ensino Médio não são consideradas para efeitos de redistribuição dos recursos (p.17).

Dessa forma, a reforma educacional implementada no Brasil a partir de 1995 esteve mais preocupada com a manutenção do ajuste fiscal do que com os aumentos dos investimentos e melhoria da qualidade da educação no país.

O terceiro princípio norteador das políticas educacionais do período 1995-2002 corresponde à ênfase na avaliação de desempenho da educação básica. Pode-se considerar que o Governo Fernando Henrique Cardoso, apesar de não ter exclusiva responsabilidade pela criação das condições que potencializaram a força normativa da regulação do Estado via medição-avaliação dos resultados da educação básica, foi

efetivo no sentido de suplantar as restrições que dificultavam a sua viabilização nos governos anteriores (FREITAS, 2007).

O controle de avaliação da educação no Brasil fez parte dos instrumentos de regulação educacional emergente no Brasil, que, segundo Freitas (2007), revelou um Estado-educador empenhado na difusão de determinados conhecimentos, valores e visões de mundo da cultura hegemônica. Essa regulação promoveu, em certa medida, um *ethos* competitivo, uma racionalidade instrumental mercantil e uma nova representação sobre o papel do Estado. No Brasil, a ascensão do Estado-avaliador ocorreu na metade da década de 1990, orientado pelo princípio de formar os profissionais da educação para serem capazes de agir em conformidade com a cultura gerencial moderna (FREITAS, 2007).

Entre os principais instrumentos de avaliação, destacamos o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, criado formalmente por meio da Portaria nº 1.795, de 27 de dezembro de 1994, mas, a partir do Governo Fernando Henrique Cardoso, realiza seu ciclo de avaliação a cada dois anos, instituindo o Exame Nacional de Cursos, em 1997, para avaliar o Ensino Superior, e o Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM), em 1998.

De acordo com o MEC, o SAEB foi criado tendo por objetivo central promover uma avaliação externa e em larga escala da educação no Brasil, visando a construir dois tipos de medidas. A primeira, da aprendizagem dos estudantes e, a segunda, dos fatores de contexto correlacionados com o desempenho escolar. A implementação da avaliação em larga escala se constituiu com a intenção de subsidiar os formuladores e executores das ações governamentais na área educacional em todos os níveis de governo (BRASIL, 2010a).

As informações obtidas a partir das avaliações, segundo Freitas (2007), possibilitaram alguns ganhos para o setor da educação que não podem ser ignorados. Entre esses a autora destaca que “o Estado central passou a dispor de dados úteis à formulação de políticas, ao planejamento e à gestão, alterando-se o quadro de grande precariedade na geração e disseminação de informações sobre a educação básica no país” (p.181). Porém, as limitações desses processos não foram de todo superadas. A avaliação que Freitas (2007) faz referente ao Estado-avaliador, ao final do governo Fernando Henrique Cardoso (2002), é de que muitos entraves e barreiras precisavam ser eliminados para que as informações viessem a ser geradas, disseminadas e usadas com maior grau de precisão, de democratização e fecundidade social.

O quarto princípio norteador se refere à falta de participação dos agentes educacionais no processo de decisão, acompanhamento e avaliação das políticas para o setor. Castro e Menezes (2003), fazendo um balanço da gestão da política educacional no governo Fernando Henrique Cardoso, destaca que os mecanismos e processos decisórios, tais como a escassez de canais de participação na formulação de políticas por parte dos outros níveis de governo e por parte da sociedade civil e dos demais atores envolvidos com as questões voltadas para o setor educacional, são elementos que podem acarretar limitações para a melhoria dos serviços educacionais no Brasil.

Dessa forma, as políticas educacionais, no governo FHC, além de marcadas pela redefinição do papel do estado, fortalecendo seu papel regulador das políticas da educação, foram marcadas pela falta de diálogo com os movimentos organizados em defesa da educação pública.

Entre 1995 e 2002, período que houve a consolidação e aprofundamento do neoliberalismo no país, os espaços para o debate e negociação das propostas alternativas para a educação ficaram mais restritos. Essas limitações foram observadas em estudo realizado por Silva (2004), ao analisar a atuação de entidades que defendem os interesses do trabalhadores no processo de elaboração da LDB (1996), da aprovação do PNE (2001-2011) e das Diretrizes para a Formação de Professores da Educação Básica (2001). Para a autora, a atuação das entidades que defenderam os interesses dos trabalhadores e a ampliação dos investimentos na escola pública¹³ foi fundamental para limitar o alcance das reformas neoliberais implementadas no Governo Fernando Henrique Cardoso (SILVA, 2004).

O quinto princípio norteador corresponde ao aumento substancial de oferta de vagas em ensino superior a partir da criação de instituições e de cursos, sobretudo privados. Oliveira *et al* (2006) destacam que, entre 1995 e 2002, houve um crescimento de 129,3% das instituições privadas, contra 44,7% no setor público federal e 73,7% no setor público estadual. Dessa forma, tal crescimento correspondeu à efetivação da

¹³ Entre as entidades apresentadas pela autora, destaca-se a atuação da ANPEd, APNPAAE, ANFOPE, além do FÓRUM, representado por 15 entidades ligadas aos trabalhadores e estudantes: Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES), Associação Nacional de Educação (ANDE), Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPEd), Associação Nacional dos Profissionais de Administração Escolar (ANPAE), Confederação dos Professores do Brasil (CPB), Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), Central Geral dos Trabalhadores (CGT), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Federação Nacional dos Orientadores Educacionais (FENOE), Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras (FASUBRA), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas (SEAF), União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES) e União Nacional dos Estudantes (UNE).

política de privatização da educação no país como elemento do processo de reforma do Estado.

As políticas de formação docente também mantiveram os princípios das propostas de consolidação do neoliberalismo no Brasil. Dentre os principais instrumentos legais que nortearam o processo de formação docente no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), destacamos a LDB (1996), o FUNDEF (1996) e o PNE (2001-2010). Segundo a LDB (1996), em seu Art. 62,

a formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal (BRASIL, 1996b).

Posteriormente, a Lei que dispõe sobre o Fundef, determinou, no Art. 9º, que os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam assegurar aos professores leigos obtenção da habilitação necessária ao exercício das atividades docentes no prazo de cinco anos.

O PNE (2001), para o período de 2001 a 2010, também deu destaque especial às políticas de formação continuada. Segundo o Plano, a formação continuada assume particular importância, em decorrência do avanço científico e tecnológico e de exigência de um nível de conhecimentos sempre mais amplo e profundo na sociedade moderna. Porém, com relação à utilização de tecnologias à distância, o PNE (2001) determinou que, quando feita nesta modalidade, sua realização incluiria sempre uma parte presencial, constituída, entre outras formas, de encontros coletivos, organizados a partir das necessidades expressas pelos professores.

A formação continuada de professores passou a ganhar mais importância no contexto das políticas educacionais ao longo da década de 1990 e início dos anos 2000, período de consolidação da reforma do Estado. Segundo Oliveira (2012), discutir a formação continuada de professores, a partir das reformas educacionais, implica compreendê-la como parte das ações implementadas no contexto da reestruturação do Estado brasileiro que, de acordo com os pressupostos do neoliberalismo da terceira via, promoveu ajustes e estabeleceu novos marcos regulatórios, alterando profundamente a educação.

De uma forma geral, a partir dos dispositivos legais para a educação elaborados durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), como a LDB (1996), o FUNDEF (1996), a Resolução n. 3, de 8 de outubro de 1997, os Referenciais para formação de professores (1999) e o PNE (2001), identificamos três eixos nas políticas de formação docente: a responsabilidade assumida pelos entes federados no que se refere à oferta e ao financiamento dos programas de formação docente; a ampliação da oferta dos programas de formação continuada na modalidade a distância; e a ênfase na formação orientada para as competências profissionais e para a formação do professor reflexivo, no âmbito pedagógico.

Com relação ao primeiro eixo, Gatti (2008) destaca que a LDB (1996) provocou os poderes públicos quanto à importância dessa iniciativa. Para a autora, a partir de então, o poder público passa a responsabilizar-se pela oferta de programas de formação inicial e continuada.

A LDB (1996) define no Art. 67, inciso II, que os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público, aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive, com licenciamento periódico remunerado para esse fim (BRASIL, 1996b). Ainda segundo essa Lei, no Art. 87, parágrafo 3º, inciso III, os municípios possuem responsabilidade direta sobre a oferta de programas de desenvolvimento dos profissionais da educação, tendo os estados e a união função supletiva (BRASIL, 1996b).

É importante salientar que, pelo Art. 67 da LDB (1996), a oferta da formação continuada está vinculada a outras iniciativas que devem compor a valorização dos profissionais da educação: o ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; piso salarial profissional nacional; progressão funcional baseada na titulação ou habilitação e na avaliação do desempenho; período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho; condições adequadas de trabalho (BRASIL, 1996b).

A Resolução nº. 3, de 8 de outubro de 1997, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, que fixa diretrizes para os novos planos de carreira e de remuneração para o magistério dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, ratifica a responsabilidade dos sistemas de ensino na implementação de programas de desenvolvimento profissional e de aperfeiçoamento aos docentes em exercício (BRASIL, 1997).

No que se refere ao financiamento dos programas de formação, segundo Gatti (2008), a instituição do FUNDEF, em 1996, assegurou ”pela primeira vez na história educacional do país, respaldo legal para o financiamento sistemático de cursos de formação de professores em serviço, prevendo recursos financeiros para a habilitação de professores não titulados que exerçam funções nas redes públicas (p. 64)¹⁴.

O segundo eixo das políticas de formação continuada de professores corresponde ao destaque à modalidade a distância. A previsão de educação a distância com essa finalidade se deu a partir da LDB (1996) que, no Art. 80, determina que o Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada. Mesmo antes da determinação da LDB, em 1995, o MEC havia formulado o Programa de Apoio Tecnológico e o Programa TV Escola.

O Programa de Apoio Tecnológico (PAT), mais conhecido como *Kit Tecnológico*, foi instituído pela Resolução do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE) n. 15, de junho de 1995, tendo por meta fornecer a todas as escolas públicas de Ensino Fundamental um *kit* composto por uma televisão, um videocassete, uma antena parabólica e uma caixa de fitas VHS. De acordo com Draibe e Peres (1999), o Programa de Apoio Tecnológico foi a base material para o Programa TV Escola, que consistiu em um complexo de ações televisivas destinadas à capacitação docente e à ampliação do acesso dos alunos às novas informações¹⁵.

Em 1999, o Governo Federal enfatizou a necessidade da utilização da educação a distância para a promoção da formação continuada dos professores a partir da publicação dos Referenciais para Formação de Professores (1999). Segundo o documento,

a formação de professores a distância apoia-se principalmente em dois pilares: o direito de professores e alunos de acesso ao incremento tecnológico que marca o mundo contemporâneo, oferecendo novas possibilidades e impondo novas exigências à formação do cidadão, e

¹⁴ A lei do FUNDEF previu a utilização de parte dos recursos para a capacitação de professores. Segundo o Art. 7º, parágrafo único, nos primeiros cinco anos de vigência desse fundo, a contar da publicação desta Lei, foi permitida a aplicação de parte dos recursos da parcela de 60% (sessenta por cento), na capacitação de professores leigos (BRASIL, 1996c). Essa previsão apresenta diversos fatores limitadores, entre eles, o fato de que a autorização para destinação dos recursos para esse fim teria um prazo de cinco anos, não sendo posteriormente possível a efetivação de financiamento com recursos desse fundo. Além do exposto, esses valores deveriam ser subtraídos do montante destinado à remuneração docente (BRASIL, 1996c), que é um fator essencial para a valorização do magistério.

¹⁵ Segundo os autores, os programas envolveram aproximadamente dois terços das escolas públicas brasileiras, atingindo cerca de 73% dos alunos (21,9 milhões) e 70% dos docentes (840 mil) do Ensino Fundamental público entre 1997 e 1998.

as dificuldades que muitos professores enfrentam para participar de programas de formação em decorrência da extensão territorial e da densidade populacional do país (BRASIL, 1999, p. 74).

O terceiro eixo das políticas de formação continuada de professores corresponde à ênfase na construção das competências profissionais. Os programas de formação continuada objetivaram incentivar o desenvolvimento profissional de professores e especialistas em educação, de forma articulada com a implementação das mudanças propostas pelos currículos da educação básica que se estruturaram sobre os eixos da interdisciplinaridade, contextualização e o desenvolvimento das competências.

De acordo com os Referenciais para Formação de Professores (BRASIL, 1999), o objetivo da formação de professores é a profissionalização por meio do desenvolvimento de competências, de modo a permitir que no cumprimento de suas funções estejam contempladas as dimensões técnicas, sociais e políticas que são igualmente importantes ao desenvolvimento do país.

Neste documento, competência refere-se à “capacidade de mobilizar múltiplos recursos, entre os quais os conhecimentos teóricos e experienciais da vida profissional e pessoal, para responder às diferentes demandas das situações de trabalho” (BRASIL, 1999, p. 61). Segundo os Referenciais, no processo de formação de professores, a perspectiva de competência permite realizar a formação prática sem ater-se aos limites do tecnicismo, de modo que o professor aprenda a criar e recriar sua prática, apropriando-se de teorias, métodos, técnicas e recursos didáticos desenvolvidos por outros educadores, sem submeter-se a um receituário, nem à mera aplicação de teorias ou de um repertório de ações prévias e externamente programadas por outros.

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial de professores para a educação básica em cursos de nível superior, licenciatura plena, instituídas pela Resolução CNE/CP 1, de 18 de fevereiro de 2002, também têm como base a formação de professores a partir da noção de competência. Entre os princípios norteadores do preparo para o exercício profissional específico do professor, a competência figura, no Art. 3º, como concepção nuclear na orientação dos cursos (BRASIL, 2002).

O Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998/1999-2002) sedimentou as bases da reforma da educação no país e da formação de professores, pautada na mudança da atuação do estatal na garantia de tais iniciativas, na ênfase do uso da modalidade a distância e no estímulo ao uso das novas tecnologias da informação e comunicação, na noção de competência e formação do professor como profissional-

reflexivo. No governo do Presidente Luiz Inácio da Silva (2003-2010), as principais diretrizes da reforma educacional são mantidas e aprofundadas, conforme discutido a seguir.

1.3.2 O Governo Luiz Inácio da Silva (2003-2010) e políticas educacionais: uma análise das propostas de formação docente

O contexto das eleições presidenciais de 2002 foi marcado pela expectativa, por parte de intelectuais e educadores, dentre outros, de mudanças na condução política do país pelo candidato do PT, Luiz Inácio Lula da Silva (LEHER, 2010). Essa expectativa foi fruto, em grande parte, pela atuação do PT, em décadas anteriores, na defesa de transformações nas relações sociais capitalistas e no papel de oposição que assumiu às orientações neoliberais do Governo FHC. Passados os primeiros anos do governo Lula, segundo Leher (2010), os indicativos de mudança não se efetivaram e esse governo foi se caracterizando com mais continuísmos do que com rupturas em relação às diretrizes do governo anterior.

No que se refere à educação básica, Oliveira (2009) destaca que o Governo Lula foi marcado pela ausência de políticas regulares e de uma ação firme no sentido de contrapor-se ao movimento de reformas educacionais iniciado no governo anterior. Uma das mais significativas ações empreendidas pelo Governo Lula no campo educacional ocorreu somente no início do seu segundo mandato e refere-se ao lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

O PDE foi lançado oficialmente em 24 de abril de 2007 e agregou praticamente todos os programas desenvolvidos até então pelo Governo Lula, envolvendo os diferentes níveis e modalidades de ensino, além de medidas de apoio e de infraestrutura aos mesmos. É composto por um conjunto de ações e programas apresentados com o propósito de enfrentar as graves dificuldades da educação básica brasileira e elevar o desempenho escolar. A partir da análise dessas ações, identificamos três eixos fundamentais das políticas do Governo Luiz Inácio da Silva (2003-2010): o primeiro eixo corresponde à gestão da educação, a partir da instituição do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. O segundo eixo se refere às políticas de avaliação da educação básica, por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Brasileira (IDEB), além das destinadas para valorização docente com a instituição do Piso salarial

profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. O terceiro eixo está relacionado às políticas de financiamento do ensino, com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Esses três eixos também são identificados por Silva e Alves (2009), ao analisarem as continuidades das políticas educacionais do Governo Luiz Inácio da Silva em relação ao Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), tomando como referência o estudo do PNE (2001-2010) e o PDE (2007).

Com relação ao primeiro eixo, a gestão do ensino, a União mantém o seu caráter centralizador nas definições das políticas e a operacionalização fica a cargo dos municípios e estados. Essa perspectiva fica mais evidente com a aprovação do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Esse corresponde a uma das medidas centrais do PDE (SAVIANI, 2007).

A aprovação desse Decreto significou a articulação do Governo Federal com o Movimento Compromisso Todos pela Educação¹⁶ (SILVA; ALVES, 2009). Esse Movimento foi fundado, em 2006, por um grupo de empresários que se reuniram para refletir sobre a realidade educacional brasileira na atual configuração do capitalismo. Diante das constatações negativas no que concerne à falta de capacidade competitiva do país, os empresários criaram o movimento com a missão de mudar o quadro educacional do país (MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO, 2013).

De acordo com o PDE, a adesão de estados e municípios ao Plano de Metas será feita de forma voluntária, e, segundo o MEC, em 2008, praticamente todos os 5.564 municípios brasileiros tinham aderido ao Plano (BRASIL, 2008d), atingindo a totalidade deles em 2009. Como contrapartida à adesão, a União oferece apoio técnico e financeiro aos estados e municípios com os piores desempenhos aferidos pelo IDEB.

A adesão ao Plano de Metas significa o compromisso dos gestores municipais com a concretização das diretrizes do Movimento no plano local e a possibilidade de uma maior incidência do Poder Público nas redes e instituições de ensino, a partir do acompanhamento do alcance das metas estabelecidas pelo MEC, especialmente através dos resultados do IDEB (BRASIL, 2008d).

¹⁶ Entre as empresas que participam do Movimento Todos pela Educação estão: Grupo Pão de Açúcar, Fundação Itaú-Social, Fundação Bradesco, Instituto Gerdau, Grupo Gerdau, Fundação Roberto Marinho, Fundação Educar-Dpaschoal, Instituto Itaú Cultural, Faça Parte-Instituto Brasil Voluntário, Instituto Ayrton Senna, Cia. Suzano, Banco ABN-Real, Banco Santander, Instituto Ethos, entre outras. Atualmente seu Presidente-executivo é Mozart Neves Ramos, que também é integrante do Conselho Nacional de Educação (CNE) (MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO, 2013).

As metas são construídas a partir de dados recolhidos dos Censos Educacionais pretendendo aferir a qualidade da educação básica e estabelecer projeções para sua melhoria progressiva até o alcance da meta prevista para 2022¹⁷. A partir daí, é elaborado o Plano de Ações Articuladas (PAR), que consiste no conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, visando ao cumprimento das metas do Compromisso e à observância das suas diretrizes (BRASIL, 2007). Segundo Silva (2010, p. 422),

o PDE fortalece a presença direta da União na regulação da Educação Básica, que é oferecida e administrada pelas instâncias municipais e estaduais, permitindo-lhe exercer, sobre elas, um maior grau de controle e fiscalização, inclusive na esfera do financiamento de programas e projetos.

No que se refere à gestão do ensino, compreendemos que o governo federal intensificou o seu poder centralizador nas políticas educacionais, ratificando seu papel de planejador e regulador, ao criar condicionalidades para a transferência voluntária e assistência técnica do MEC aos municípios, estados e Distrito Federal.

O segundo eixo das políticas educacionais, materializadas pelo PDE e apontadas por Silva e Alves (2009), corresponde à ênfase nos processos de avaliação externa da educação. Segundo as autoras, o PDE reafirma a necessidade e a importância das políticas de avaliação em curso e busca aprimorá-las. No que se refere à educação básica, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), em 2007, para medir a qualidade de cada escola e de cada rede de ensino. O indicador é calculado com base no desempenho do estudante em avaliações do INEP e em taxas de aprovação. Assim, para que o IDEB de uma escola ou rede cresça, é preciso que o aluno aprenda, não repita o ano e frequente a sala de aula (BRASIL, 2013a).

A importância desse mecanismo de avaliação é destacada pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que define a exigência da divulgação na escola e na comunidade dos dados relativos à área da educação, com ênfase nos resultados do IDEB (BRASIL, 2007a). Esses dados são utilizados não só para o planejamento de novas políticas educacionais, mas, especialmente, como forma de responsabilização dos profissionais da educação pelos resultados obtidos pelos estudantes. Esse aspecto é destacado por uma das diretrizes do PDE, ao determinar que os planos de carreira,

¹⁷ A principal meta do PDE correspondente ao alcance, por parte dos estados, municípios e do Distrito Federal, da média 6 no IDEB, equivalente à qualidade do ensino em países desenvolvidos (BRASIL, 2013a).

cargos e salários para os profissionais da educação privilegiem o mérito, a formação e a avaliação do desempenho. Dessa forma, ganha ênfase a perspectiva da utilização dos resultados na perspectiva do “alto risco”, apresentada por Ravello (2003), onde os incentivos econômicos para as escolas ou para os professores ocorrem a partir dos resultados obtidos por seus alunos nas provas e outros indicadores.

O terceiro eixo do PDE destacado por Silva e Alves (2009) se refere ao financiamento da educação. Nesse aspecto, permanece a alegação de que os recursos para a educação são suficientes, ou são os possíveis para o país. A principal medida relativa ao financiamento da educação básica, implementada durante o Governo Luiz Inácio da Silva (2003-2010), correspondeu ao FUNDEB.

A proposta do FUNDEB passou por profundas modificações, desde que foi apresentada pela primeira vez, como PEC em 1999, e sua sanção da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 (DAVIES, 2008). Pela própria denominação, o Fundo amplia a atuação em relação ao FUNDEF, expandindo-a para toda a educação básica. Entretanto, apesar de ser apresentado pelo governo federal como um aumento dos investimentos na educação, o FUNDEB tem se mostrado insuficiente para assegurar o êxito do PDE na solução do problema da qualidade do ensino. Para Davies (2008, p. 37), “a principal fragilidade do FUNDEB, assim como a do FUNDEF, é que traz poucos recursos novos para o sistema educacional como um todo”.

O FUNDEB envolve ainda aspectos diretamente relacionados aos profissionais da educação. O Art. 22. da lei prevê que pelo menos 60% dos recursos anuais totais do Fundo sejam destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Essa previsão contribui para a efetivação da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que regulamenta na alínea “e” do inciso III, do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

Segundo Saviani (2007, p. 1249),

O FUNDEB é um fundo de natureza contábil que não chega a resolver o problema do financiamento da educação. Representa um ganho de gestão; porém, não um ganho financeiro [...] uma boa gestão do fundo permitirá atender a um número maior de alunos, porém em condições não muito menos precárias do que as atuais, isto é, com professores em regime de hora-aula; com classes numerosas; e sendo obrigados a ministrar grande número de aulas semanais para compensar os baixos salários que ainda vigoram nos estados e municípios.

Nesse sentido, o FUNDEB não contribuiu efetivamente com a valorização docente, sendo insuficiente para superação da precarização do trabalho dos profissionais da educação.

Com relação às políticas de valorização desses profissionais, uma das principais ações para este setor apresentada pelo PDE corresponde à Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica¹⁸. Essa iniciativa pretendeu amenizar as desigualdades salariais entre os estados e municípios brasileiros, aumentando os valores dos municípios mais pobres e que estavam aquém desses salários, tomando como referência a média salarial do país para o setor.

A fragilidade apresentada por essa Lei diz respeito não só à falta de recursos destinados ao seu cumprimento, mas, sobretudo, ao baixo referencial nos cálculos para recuperação dos defasados salários da categoria docente. Para Davies (2008 p.55),

O piso pode ser “generoso” quando se considera a miséria salarial de professores de municípios mais pobres, porém é um retrocesso em muitos estados e municípios onde a remuneração hoje supera a “fábula” de R\$ 850,00. Em outras palavras, o piso é um nivelamento por baixo (a miséria como referência), sendo contraditório com a intenção declarada de valorização do magistério, pois, segundo a exposição de motivos do projeto de lei, corresponde à média mensal dos salários pagos aos profissionais da educação. Ora, se a intenção é valorizar o magistério, o piso não pode tomar como referência os salários pagos (que não representam nenhuma valorização), mas sim os que deveriam ser pagos (destaques do autor).

As ações empreendidas pelo MEC ratificaram o caráter planejador e regulador da União com o fortalecimento dos mecanismos de controle sobre a educação básica, materializados nos planos propostos para estados e municípios e a transferência de recursos vinculados à adesão às metas do governo. No que se refere ao papel avaliador do governo federal, este foi intensificado com a ampliação das políticas de avaliação

¹⁸ Segundo a Lei, o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, em 2008, para a formação em nível médio, na modalidade Normal, para uma jornada de 40 horas semanais, correspondendo no período a aproximadamente 2,3 salários mínimos. Além da questão salarial, a Lei do Piso estabelece a composição da jornada de trabalho, observando o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos. Dessa forma, reserva-se 1/3 (um terço) das aulas para atividades correspondentes a momentos para formação em serviço, preparação de aulas, participação nos projetos escolares etc.

externa e sua articulação com as políticas de financiamento e cooperação técnica dos entes federados.

Quanto à maior abertura política para a participação da sociedade civil no processo de elaboração das políticas educacionais, é preciso considerar que, no governo Lula, houve a realização de conferências educacionais, como a Conferência Nacional de Educação Básica (2003), a Conferência Nacional de Educação Profissional Tecnológica (2006), a Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena (2009) e a Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada em Brasília, em 2010.

De acordo com o Documento Final da CONAE (2010), Construindo o sistema nacional articulado de educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação (BRASIL, 2010b), a CONAE constituiu-se num espaço democrático de construção de acordos entre atores sociais, que, expressando valores e posições diferenciadas sobre os aspectos culturais, políticos, econômicos, apontam renovadas perspectivas para a organização da educação nacional e para a formulação do PNE (2011-2020).

Porém, de acordo com Saviani (2007), o PT, historicamente caracterizado pela forte aproximação com os grupos sociais populares, a partir de 2003, fortalece a aliança com os setores empresariais que passam a ter maior participação na definição das políticas do país. Para ele, essa seria a explicação para o fato do PDE assimilar várias proposições dos empresários para a educação. Segundo Saviani (2007, p. 1243),

Com a ascensão do PT ao poder federal, sua tendência majoritária realizou um movimento de aproximação com o empresariado, ocorrendo certo distanciamento de suas bases originárias. Talvez isso explique, de certo modo, por que o MEC, ao formular o PDE, o tenha feito em interlocução com a referida parcela da sociedade e não com os movimentos dos educadores.

Com o distanciamento do PT dos setores populares e aproximação dos grupos empresariais corre-se o risco de deixar de ser perseguida uma qualidade social na educação, caracterizada por uma efetiva valorização docente, maiores investimentos públicos para o setor, ênfase em todo o processo educacional. Passa-se, assim, para a construção de um consenso em torno de uma visão empresarial gerencial de uma qualidade de orientação neoliberal, limitada aos padrões de desempenho dos alunos obtidos nas provas do Sistema de avaliação da Educação Básica (SAEB) (SAVIANI,

2007), que, de uma forma geral, apenas tem provocado a deterioração das condições de trabalho e dos salários, estímulo à competitividade e foco nos resultados.

Silva (2013), ao analisar a relação entre Estado e sociedade civil na realização da CONAE 2010, afirma os limites democráticos do processo inicial de elaboração do novo PNE. Para ela, no processo de realização das conferências locais e estaduais, no ano de 2009, e da CONAE, em 2010,

ocorreu um processo de persuasão de vários segmentos da área da educação do caráter democrático do processo de elaboração do PNE, articulado a um consenso expressivo em torno do Governo Lula. Entretanto, a participação de entidades da sociedade civil do campo do trabalho nessa Conferência pouco contribuiu para a definição das políticas educacionais desse governo e, sem dúvida, contribuíram para a consolidação de um novo tipo de participação, proposto pelo Neoliberalismo da Terceira Via, pautado na colaboração entre as classes sociais e no enfraquecimento de projetos contra-hegemônicos de educação e de sociedade (SILVA, 2013, p. 10).

No que se refere às políticas de formação docente, no período de 2003 a 2010, damos destaque às diversas iniciativas do Governo Federal, entre elas, a instituição do Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores, através da Portaria nº 1.403, de 9 de junho de 2003, criação da Rede Nacional de Formação Continuada de Profissionais da Educação Básica (2003), a instituição do Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que conferiu novo ordenamento legal à EaD, a instituição da Universidade Aberta do Brasil – UAB (2006), a instituição do Decreto nº 6.316, de 20 de dezembro de 2007, a instituição da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da educação básica, pelo Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, a formulação do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica – PARFOR (2009).

A partir do estudo dos dispositivos legais instituídos nos dois governos Luiz Inácio da Silva (2003-2010), podemos identificar quatro eixos no que se refere às orientações para formação inicial e continuada. O primeiro eixo diz respeito à crescente responsabilidade do governo federal no que se refere à criação de políticas de formação docente. O segundo eixo corresponde à ampliação da oferta do número de vagas em instituições de Ensino Superior públicas, especialmente por meio de programas de formação de professores na modalidade a distância. O terceiro se relaciona às tentativas da instituição da certificação de competência e à criação de avaliação de ingresso à carreira docente. O quarto eixo se refere à ampliação da abrangência dos cursos de

formação inicial e continuada entre o primeiro e o segundo mandato do Governo Luiz Inácio da Silva (2003-2010), envolvendo inicialmente professores da Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental para, no segundo mandato, incluir os professores de toda a educação básica nessas políticas.

O primeiro eixo destacado é referente à responsabilidade assumida pelo poder público na oferta de programas de formação inicial e continuada dos profissionais da educação básica. Segundo Gatti, Barreto e André (2011), as iniciativas do governo federal durante o Governo Lula, através das ações do MEC, traduzem o avanço do processo de responsabilização do poder público pelo desempenho e pela carreira e formação dos professores da educação básica.

Entre as ações de destaque no processo de responsabilidade do poder público com a formação docente, enfatizamos a instituição da UAB, a partir da portaria nº 5.800, de 8 de junho de 2006, somada às novas atribuições da CAPES, com a Lei nº 11.502, de 11 de julho de 2007, que passou a ter a responsabilidade de subsidiar o Ministério da Educação na formulação de políticas e no desenvolvimento de atividades de suporte à formação de profissionais do magistério para a educação básica. Essas ações deram um maior impulso à utilização da modalidade à distância para o atendimento às demandas de formação continuada de professores. Tanto na referida portaria, quanto na Lei que amplia as atribuições da CAPES é destacada a necessidade de estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância (BRASIL, 2006), além da indicação de que, na formação continuada, sejam utilizados, especialmente, recursos de tecnologia a distância (BRASIL, 2007b).

De acordo com a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, instituída pelo Decreto nº. 6.755, de 28 de janeiro de 2009, a oferta dos cursos de formação docente é de responsabilidade das instituições públicas de educação superior. A instituição da Política teve a finalidade, segundo seu Art. 1º, de organizar, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério para as redes públicas da educação básica. Para isso, a participação do MEC é tida como fundamental para o alcance dos objetivos traçados pela política.

Dessa forma, tendo o MEC como indutor dessas mesmas políticas, entendemos que houve uma maior cobrança por parte dos órgãos centrais no que se refere à execução de programas de formação a serem realizados pelas instituições públicas de educação superior. Essa cobrança pode ser registrada com a realização, em 2010, do

Chamamento Público Formação Continuada da Educação Básica, visando receber propostas de instituições de ensino superior públicas para apresentarem projetos para os cursos de formação continuada no âmbito do Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica.

O segundo eixo das políticas de formação docente nos governos Luiz Inácio da Silva (2003-2010) se refere à ampliação da oferta do número de vagas em instituições de Ensino Superior, especialmente por meio de programas de formação de professores na modalidade a distância. Essas políticas estiveram em conformidade com as estratégias utilizadas durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, no sentido de ampliar a certificação docente associando esta a melhoria da qualidade do ensino.

Os dados do INEP (2009) apontam que, entre 2001 e 2009, os cursos de licenciatura na modalidade presencial passaram de 222.701 para 224.153, representando um crescimento de aproximadamente 0,7% no período (BRASIL, 2009). Nesses cursos, as instituições de Ensino Superior públicas respondiam, em 2001, por 40% do número de vagas enquanto as privadas, por 60% aproximadamente desse total. Em 2009, esse percentual passou a ser de 43% e 57% respectivamente. Dessa forma, entre 2001 e 2009, o número de vagas ofertadas no Ensino Superior para os cursos de licenciatura na modalidade presencial pouco se ampliou e as instituições privadas foram responsáveis pela maior parte dessas ofertas.

O crescimento significativo na oferta dos cursos de licenciatura se deu a partir da modalidade a distância. Entre 2001 e 2009, as vagas aumentaram de 6.618 para 135.271, representando uma ampliação de aproximadamente 1.944%. Se em 2001 essa oferta se dava exclusivamente por instituições de Ensino Superior públicas, em 2009, enquanto as públicas disponibilizavam 25%, a iniciativa privada era responsável por 75% desse total. Nesse sentido, a ampliação da oferta das vagas nos cursos de licenciatura se deu a partir de políticas de privatização da educação no Ensino Superior, especialmente por meio da modalidade a distância.

Oliveira (2009), analisando a educação a distância e formação de professores em nível superior no Brasil, no período do Governo Luiz Inácio da Silva, afirma que a EAD foi eleita como a principal estratégia política tanto para a formação de professores quanto para a expansão das matrículas nas IES públicas através da Universidade Aberta do Brasil (UAB) e da Nova CAPES. Ainda segundo Oliveira (2009),

A ênfase na EAD como política pública para a formação de professores respondeu a pelo menos dois pressupostos importantes: a possibilidade de minimizar rapidamente a falta de qualificação dos professores (já que atende a um grande contingente de pessoas com custos bem menores que a formação presencial), e a de ampliar o acesso à educação superior (p. 11).

Em relação à formação de professores na modalidade a distância, o Documento Final da Conferência Nacional de Educação (CONAE, 2010) entende que:

a modalidade à distância pode contribuir, se bem estruturada como política integrada a um conjunto de ações formativas presenciais, para democratizar o acesso a novos espaços e ações de formação, proporcionando mais flexibilidade na organização e desenvolvimento dos estudos (p. 84).

Entretanto, o Documento defende que a formação inicial ou continuada deverá acontecer de forma, preferencialmente, presencial e só, excepcionalmente, ocorrer na modalidade a distância.

Nesse caso, percebemos que, apesar das pressões da sociedade civil preocupada com a qualidade dos cursos oferecidos nessa modalidade, o número de cursos oferecidos na modalidade a distância por meio da UAB tem se expandido cada vez mais¹⁹, evidenciado tal modalidade como uma das estratégias principais para atendimento aos professores na oferta de formação inicial e continuada.

O terceiro eixo das políticas de formação docente do Governo Luiz Inácio da Silva (2003-2010) corresponde às tentativas de instituição da certificação de competência e na criação de avaliação de ingresso à carreira docente. Essas iniciativas foram realizadas desde o primeiro ano de Governo com a instituição do Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores com a Portaria nº 1.403, de 9 de junho de 2003. Esse sistema, entre outras atribuições, avaliaria os conhecimentos, competências e habilidades dos professores e demais educadores em exercício nas redes de ensino, dos concluintes dos cursos normais de nível médio e dos concluintes dos cursos de licenciatura oferecidos pelas instituições de Ensino Superior, corroborando com as políticas de formação de professores do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), ao enfatizar a construção de competências no processo formativo.

¹⁹ Segundo João Carlos Teatini, diretor de Educação a Distância da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), em entrevista à UOL EDUCAÇÃO, em 24/04/2012, O MEC (Ministério da Educação) tem o plano de triplicar o número de matrículas em cursos públicos de EAD até 2014, passando dos atuais 210 mil alunos para 600 mil (UOLEDUCAÇÃO, 2012).

Essas tentativas, porém, foram interrompidas em decorrência das pressões dos movimentos organizados da área da educação e que impulsionaram mudanças nas orientações políticas do MEC (GATTI, 2008). Essas pressões fizeram com que a portaria que instituiu o Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores fosse revogada pela Portaria nº 1.179, de 6 de maio de 2004, e, em seu lugar, instituído o Sistema Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica, excluindo-se, desta forma, a necessidade da certificação docente.

As políticas de certificação e avaliação docente também tiveram reflexos para a definição das políticas de formação continuada. No segundo mandato do Governo Luiz Inácio da Silva (2007-2010), foi instituído o Exame Nacional de Ingresso na Carreira Docente pela Portaria Normativa nº. 14, de 21 de maio de 2010. Entre os seus objetivos, destacamos que, além de oferecer diagnósticos dos conhecimentos, competências e habilidades para subsidiar a contratação de docentes para a educação básica no âmbito dos estados, municípios e Distrito Federal, está a utilização dos resultados para subsidiar a elaboração de programas de formação continuada.

Segundo Leher (2010) e Oliveira (2009), as iniciativas do governo Lula da Silva seguiram os trilhos da política educacional do governo FHC. Contrariamente às expectativas de vários setores da sociedade brasileira, a ruptura com as orientações neoliberais não se efetivou. A participação da sociedade civil na definição das políticas educacionais também foi limitada. Scheibe (2003), referindo-se à implantação da Portaria nº 1.403/2003, afirma que esta esteve vinculada

a uma forte continuidade em relação às políticas que vinham sendo desenvolvidas pelo governo anterior tanto pela forma como foi produzida, sem discussão mais ampla com a área, como pelo seu conteúdo, o qual vem recebendo sérias críticas nas discussões organizadas pelas diversas entidades educacionais, tais como ANFOPE, ANPED, FORUMDIR, CONED. Apenas foram consultadas, para a sua elaboração, a CNTE, o CONSED e a UNDIME. Acentua a concepção de estado "regulador" presente nas políticas anteriores (diretrizes, referenciais, parâmetros, certificação etc) (SCHEIBE, 2003, p. 10, destaque da autora).

No quarto eixo, identificamos a ampliação do foco no oferecimento dos programas de formação inicial e continuada para os professores em exercício nas escolas públicas entre o primeiro e o segundo mandato do Governo Luiz Inácio da Silva (2003-2010). Durante o primeiro mandato, as políticas priorizaram os docentes da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, relacionados às tentativas de adequação à

titulação mínima exigida pela LDB (1996), em seu Art. 62, e as melhorias dos indicadores educacionais nas avaliações de desempenho. No segundo mandato, entre 2007 e 2010, os programas passaram a envolver os docentes de toda a educação básica, tanto em iniciativas de formação inicial como continuada.

Entre os programas realizados durante o primeiro mandato e destinados aos professores da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental, destacamos o Programa Gestão da Aprendizagem Escolar II – GESTAR II (2004), o Pro-Letramento (2005), e o PROINFANTIL (2005).

O GESTAR II oferece formação continuada em língua portuguesa e matemática aos professores dos anos finais do ensino fundamental em exercício nas escolas públicas. A formação possui carga horária de 300 horas, sendo 120 horas presenciais e 180 horas a distância para cada área temática (BRASIL, 2013d).

O Pró-Letramento é um programa de formação continuada de professores dos anos iniciais do Ensino Fundamental (1ª a 4ª série ou 1º ao 5º ano), voltado para melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura, escrita e matemática (BRASIL, 2013e). De acordo com Gatti, Barreto e André (2011), o Programa fez parte do movimento de revisão dos currículos, dos materiais de apoio aos professores e das próprias metodologias de ensino, diante da defasagem de rendimento dos alunos da educação básica em relação às expectativas de aprendizagem apontada nas avaliações nacionais de larga escala.

O PROINFANTIL consiste em um curso de formação para o magistério, em nível médio, oferecido na modalidade a distância, oferecido para professores em exercício nos sistemas municipais e estaduais de educação, da rede pública ou privada, que não possuem a formação exigida pela LDB (1996), em seu artigo 62. Ao final do curso, o professor é habilitado para o exercício da docência somente na Educação Infantil (BRASIL, 2005).

Embora a maioria dos programas tenha sido destinada ao atendimento dos professores que atuassem no Ensino Fundamental, alguns programas, como o PRO-LICENCIATURA e o Programa de Incentivo à Formação Continuada de Professores do Ensino Médio, atenderam aos docentes de outros níveis da educação básica.

O PRO-LICENCIATURA foi um programa lançado em 2005, que ofereceu formação inicial a distância a professores em exercício nos anos/séries finais do ensino fundamental ou médio dos sistemas públicos de ensino. Ocorreu em parceria com

instituições de Ensino Superior que implementaram cursos de licenciatura a distância (BRASIL, 2013d)

Para os professores que atuavam exclusivamente no Ensino Médio, o MEC, através da Secretaria de Educação Básica, elaborou, em 2006, o Programa de Incentivo à Formação Continuada de Professores do Ensino Médio. Esse Programa teve por objetivo cadastrar instituições de ensino superior para realização de cursos de formação continuada de professores em exercício nas redes públicas estaduais de educação nas diversas áreas do conhecimento. Dessa forma, a partir do cadastro das instituições, as secretarias de educação poderiam selecionar os cursos e instituições que melhor atendessem às necessidades de seu sistema quanto às ações de melhoria da qualidade do ensino (BRASIL, 2013f).

As iniciativas de formação continuada envolvendo os docentes atuantes nos diversos níveis da educação básica foram intensificadas em 2009, ao final do segundo mandato do Governo Luiz Inácio da Silva (2007-2010), a partir da instituição da UAB e da nova Capes, especialmente a partir da PARFOR, no que se refere às políticas de formação inicial dos docentes em exercício nas escolas públicas, e também na oferta de cursos em níveis de especialização, aperfeiçoamento e extensão.

Para atender aos professores em exercício em escolas públicas que não possuíam a formação adequada prevista pela LDB (1996), o MEC, por intermédio da CAPES e em colaboração com as secretarias de educação de estados e municípios, formulou o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR), instituído pela Portaria Normativa n. 9, de 30 de junho de 2009. De acordo com a apresentação do Plano, o PARFOR é um Programa emergencial ofertado na modalidade presencial, cujo objetivo é induzir e fomentar a oferta de educação superior, gratuita e de qualidade, para professores em exercício na rede pública de educação básica, para que estes profissionais possam obter a formação exigida pela LDB (1996) e contribuam para a melhoria da qualidade da educação básica no País (BRASIL, 2013h).

O Plano fomenta a oferta de turmas especiais em cursos de 1ª licenciatura, para os que não possuem graduação, cursos de 2ª licenciatura, para os licenciados que atuam fora da área de formação e cursos de formação pedagógica para bacharéis sem licenciatura. Entre 2009 e 2010, foram oferecidas cerca de 330 mil vagas, pelas universidades públicas federais, estaduais e pelos institutos federais, além de instituições comunitárias e confessionais respaldadas pelos Fóruns Estaduais.

Os cursos de formação continuada dirigidos aos professores da educação básica foram, na sua maioria, oferecidos pela UAB, sendo de 383 cursos em 2010, o que representa 51% do total de cursos oferecidos pelo Programa. Esses cursos estiveram distribuídos entre especialização (20%), aperfeiçoamento (25,9%) e extensão (9,6%) (GATTI; BARRETO; ANDRÉ, 2011).

Diferentemente dos cursos de formação continuada voltados para os docentes da Educação Infantil dos anos iniciais do Ensino Fundamental que estiveram ligados às temáticas voltadas para a melhoria do desempenho escolar com foco nas disciplinas de português e matemática, a maioria dos cursos oferecidos pela UAB é dirigida a temas ligados à diversidade cultural. Segundo Gatti, Barreto e André (2011, p. 71),

em que pesa a relevância dos temas ligados à diversidade [...], surpreende o lugar secundário destinado ao aperfeiçoamento e ao aprofundamento da formação docente nas áreas específicas do currículo da educação básica, dada a dimensão dos desafios colocados pelos baixos índices de desempenho escolar no país.

Durante os dois governos Luiz Inácio da Silva (2003-2006/2007-2010), percebemos o aumento da responsabilidade do poder público no que se refere à formação inicial e continuada dos professores da educação básica, especialmente após a definição de novas responsabilidades à CAPES e a criação da UAB. As políticas de formação docente foram marcadas também pela ampliação do número de vagas, no que se refere à formação inicial, com ênfase na expansão da iniciativa privada e da modalidade a distância nesse processo. No tocante à avaliação da qualidade educacional, o Governo Luiz Inácio da Silva (2003-2010) aprofundou as políticas de avaliação externa do desempenho escolar, com o foco nas disciplinas de Português e Matemática, tendo rebatimentos nas políticas de formação docente, em especial nas iniciativas de formação destinadas aos professores dos anos iniciais, como o caso do Pro-Letramento e GESTAR II. Essa mesma política, entretanto, não foi observada nos cursos de formação continuada oferecidos pela UAB, já que poucos foram os cursos que objetivavam diretamente o fortalecimento das disciplinas específicas, priorizando as discussões ligadas aos temas transversais ao currículo.

CAPÍTULO 2

O PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA - METAS PARA A EDUCAÇÃO: PERSPECTIVAS PARA A EDUCAÇÃO PÚBLICA NO ESTADO DE PERNAMBUCO

O objetivo deste capítulo é realizar uma análise do contexto da reforma do Estado em Pernambuco, seu processo de implantação, suas proposições para a organização do Estado e para a área educacional, mais especificamente, para o Ensino Médio, assim como a formação de professores durante os governos de Jarbas vasconcelos – PMDB (1999-2006) e de Eduardo Campos – PSB (2007-2010), em seu primeiro mandato. Nesse sentido, analisamos o Programa de Modernização da Gestão no estado de Pernambuco/Metas para a Educação (PERNAMBUCO, 2007a), discutindo suas propostas para a educação básica.

Para isso, investigamos o contexto da reforma do Estado de Pernambuco, as dimensões das propostas do ajuste fiscal, da valorização dos servidores, da reestruturação institucional e da modernização gerencial. A proposta de reforma do estado em Pernambuco esteve associada ao processo de reforma do Estado no âmbito federal, pautada no gerencialismo e nas teses de redefinição das atribuições do Estado defendidas pela ideologia neoliberal. Posteriormente, examinamos os desdobramentos da reforma do estado nas políticas educacionais e nas iniciativas voltadas para a formação de professores durante o Governo Jarbas Vasconcelos – PMDB (1999-2006) e o Governo Eduardo Campos – PSB (2007-2010). Entendemos que no Governo Vasconcelos foram constituídas as bases da reforma gerencial na administração pública e na educação pernambucana, que foram aprofundadas no Governo Campos.

O estudo da proposta do governo Campos para o estado de Pernambuco e para a educação toma como referência o Programa de Modernização da Gestão/Metas para a Educação (PERNAMBUCO, 2007a). Analisamos a organização, seus objetivos, propostas e pressupostos, para o setor educacional, vinculando-o ao programa de modernização gerencial do estado de Pernambuco e ao processo de reforma do Estado no país, a partir dos anos 1990, nos marcos do neoliberalismo.

2.1 Primeiro momento da reforma do estado de Pernambuco (1999-2006): Contexto e inovações

A Reforma do Estado de Pernambuco teve como principal objetivo a redefinição do papel do Estado, que foi marcado pela busca do equilíbrio fiscal, pela intensificação das parcerias público-privadas e pela instituição da avaliação do desempenho de funcionários e instituições públicas. Esse processo contou com a participação de organismos internacionais, como o BID, na definição das políticas públicas, a partir do financiamento de programas.

Para alcançar esse objetivo, o Governo Jarbas Vasconcelos¹ (1999-2006) elaborou instrumentos legais, como a Lei nº 11.629, de 28 de janeiro de 1999, que dispõe sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo Estadual, o Plano Diretor de Reforma do Estado de Pernambuco², aprovado em 2000 pela Resolução nº 002 da Comissão Diretora de Reforma do Estado, a Lei Complementar nº 49 de 2003, que dispõe sobre as áreas de atuação, estrutura e funcionamento do Poder Executivo, o Decreto nº 25.346 de 2 de abril de 2003, que regulamenta o Programa de Modernização da Gestão Pública (PROGESTÃO), e o Decreto nº. 29.289, de 7 de junho de 2006, que instituiu o Projeto de Modernização da Gestão e do Planejamento do Estado de Pernambuco (PNAGE-PE).

A primeira iniciativa para promover a modernização da gestão pública correspondeu à promulgação da Lei nº 11.629/1999, que, segundo Espírito Santo (2010), transformou a Secretaria de Administração do Estado em uma super secretaria, denominada Secretaria de Administração e Reforma do Estado (SARE), instituindo no

¹ Jarbas Vasconcelos foi eleito para o seu primeiro mandato em 1998, como candidato da Frente União por Pernambuco, na ocasião formada por PMDB e PFL. Nessa eleição contou com dois contextos favoráveis: o apoio do Governo Federal a partir da aliança política com Marco Maciel (PFL), vice-presidente da República, na chapa encabeçada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso (PMDB). As ações realizadas durante o primeiro mandato, a partir de recursos de políticas de privatização foram destinadas a obras de infraestrutura, muitas das quais de grande visibilidade. Estas iniciativas ajudaram a alavancar a candidatura de Jarbas Vasconcelos em direção ao segundo mandato, em 2003 (BARRETO, 2004).

² O Plano Diretor de Reforma do Estado de Pernambuco (2000), apesar de ser um documento fundamental para analisar o processo de implantação da reforma do estado, não foi encontrado durante a elaboração deste estudo. Solicitamos uma cópia desse documento à Assembleia Legislativa, entretanto, não foi encontrada pelos funcionários. Por este motivo, utilizamos fontes secundárias para discuti-lo: o trabalho de Carvalho Filho (2003), gerente do Programa de Modernização da gestão Pública de Pernambuco no período de 2000 a 2003, a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (2000) e o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (PERNAMBUCO, 2008a), que descrevem e analisam este documento sob diferentes perspectivas.

âmbito desta a Comissão Diretora da Reforma do Estado, com poderes idênticos aos do Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), no âmbito federal. De acordo com ABONG (2000), se a Lei 11.629/1999, por um lado, promoveu a centralização da administrativa pela SARE, por outro lado, criou condições legais para diminuir a estrutura governamental e promover a privatização.

Em 2000, foi aprovado o Plano Diretor da Reforma do Estado de Pernambuco que, de acordo com Carvalho Filho³ (2003), está estruturado em quatro dimensões principais: o ajuste fiscal, a valorização dos servidores, a reestruturação institucional e a modernização gerencial.

Segundo o Plano Diretor de Pernambuco (2000), a necessidade de realizar um ajuste fiscal parte do diagnóstico da crise fiscal do Estado de Pernambuco. Para a superação dessa crise, destaca a necessidade da recuperação da poupança pública para evitar o déficit fiscal e aumentar a taxa de investimento social (PERNAMBUCO, 2000 *apud* ABONG, 2000).

Para viabilizar a valorização dos servidores, o Plano Diretor (2000) propôs como estratégia um processo de seleção que tivesse por base a qualificação, destacando ainda a necessidade da capacitação dos servidores e estratégias de avaliação de seu desempenho e das instituições públicas.

A reestruturação institucional, terceira dimensão do Plano Diretor de Reforma do Estado de Pernambuco, foi pautada na implantação de um modelo de Estado forte na condução e coordenação das políticas e estratégias públicas, promovendo uma nova configuração da estrutura do Estado. Nessa nova estrutura, de acordo com o Plano de Reforma do Estado de Pernambuco (2000), o estado estaria dividido em quatro setores: atividades estratégicas, atividades exclusivas, serviços não exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado⁴, como previsto no Plano Diretor da Reforma do Estado brasileiro (PERNAMBUCO, 2000 *apud* ABONG, 2000). Nessa nova organização a educação é classificada como atividade não exclusiva do estado, que, embora não

³ Acácio Ferreira de Carvalho Filho foi gerente do Programa de Modernização da Gestão Pública de Pernambuco, no período de 2000 a 2003.

⁴ As atividades estratégicas englobam as funções de formulação, supervisão e controle das políticas públicas e daquelas de comando executivo do estado. As atividades exclusivas se referem às atividades que devem contar com as estruturas de serviços tratados apenas pelo Estado ou pelas agências executivas e onde é exercido o poder de regulamentar, fiscalizar e coagir. Já as atividades não exclusivas, entre as quais figuram educação, saúde, cultura, trabalho, direitos da cidadania etc., podem ser realizadas por delegação do Estado ou mesmo de forma autônoma por entidades sociais ou setor privado. A produção de bens e serviços para o mercado envolvia a distribuição de energia elétrica e alternativa, o fornecimento de água e esgotamento sanitário, a manutenção e melhoria das rodovias, terminais portuários e rodoviários, etc. (PERNAMBUCO, 2000 *apud* ABONG, 2000).

exclua o poder público estadual de oferecer subsídios à educação básica, pode ser delegada aos municípios através de convênios, de cooperação técnica e financeira ou ainda ser descentralizada para o terceiro setor.

O Plano Diretor (2000) reduz a atuação direta do governo central na execução de atividades em setores como saúde, educação e cultura, por exemplo, através de delegação de tais atividades a entes públicos e privados. O governo passou a considerar o terceiro setor como parceiro no que diz respeito à prestação de serviços públicos.

Em 2003, dando continuidade e aprofundando as medidas iniciadas em 1999, foi instituída a Lei Complementar nº 49, de 31 de janeiro de 2003, que dispõe sobre as áreas de atuação, a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo estadual pernambucano. Entre as suas principais linhas de ação, destacam-se a definição das áreas exclusivas e não exclusivas de atuação do Poder Executivo, alinhadas às determinações do Plano Diretor (PERNAMBUCO, 2000), e a previsão legal de novas tecnologias de gestão, como a elaboração dos processos de planejamento estratégico, contratos de gestão e monitoramento, conforme apresentado no art. 66 da Lei complementar nº 49 de 2003:

Art. 66. Os órgãos da administração direta e indireta do Estado assinarão, em prazo não superior a doze meses, com as Secretarias de Estado a que se vinculem, ouvida a Comissão Diretora de Reforma do Estado, termos de desempenho e contratos de gestão, com índices quantificáveis, relativos a metas com referenciais comparativos, atrelados a sistema de consequências, em função dos resultados alcançados.

§1º Os indicadores de desempenho serão fruto de processo de planejamento estratégico, coordenado pela Secretaria de Administração e Reforma do Estado, em articulação com a Secretaria de Planejamento.

§2º Os resultados da execução do planejamento estratégico e dos seus indicadores quantificáveis serão monitorados através de processo coordenado pelas Secretarias de Administração e Reforma do Estado e de Planejamento (PERNAMBUCO, 2003b).

Nesse sentido, a Lei Complementar nº 49 sistematiza mecanismos de administração pública gerencial, estruturando a avaliação dos órgãos da administração direta pautada por critérios de desempenho atrelados ao sistema de consequências, em função dos resultados alcançados. A partir da definição dos contratos de gestão e da valorização dos resultados e metas estabelecidos entre o governo central e suas instituições associadas a sistemas de consequências, Pernambuco passa a propor a utilização desses resultados como a perspectiva da tipologia de “alto risco”, apresentada

por Ravello (2003). Apesar do destaque dado à utilização de resultados nessa abordagem, os mecanismos para sua implantação ocorreram apenas no Governo Eduardo Campos (2007-2010), período que consideramos como de aprofundamento do modelo gerencial na educação.

Para operacionalizar o processo de modernização da gestão pública, em especial para dar materialidade ao Art. 66 da Lei Complementar nº 49 de 2003, foi regulamentado, através do Decreto nº 25.346, de 2 de abril de 2003, o Programa de Modernização da Gestão Pública (PROGESTÃO), considerado pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco como marco institucional da reforma administrativa gerencial em Pernambuco (PERNAMBUCO, 2008a).

O objetivo maior desse Programa, segundo a lei que o regulamenta, consiste na promoção da modernização gerencial das instituições públicas, contribuindo para a busca de organizações eficazes, eficientes e efetivas, superando-se o modelo de administração burocrática dos governos anteriores (PERNAMBUCO, 2003a). Além desse objetivo, destacam-se: promover a implantação da auto-avaliação anual das instituições da administração direta e indireta, de acordo com os critérios de excelência na gestão pública; incentivar a capacitação gerencial do corpo de administração das organizações, especialmente nas ferramentas de planejamento estratégico, critérios de excelência na gestão e gestão por resultados; definir os mecanismos de avaliação do desempenho das organizações; e apoiar a SARE na implantação de programas de modernização gerencial concebidos em âmbito nacional, mediante recursos de outras fontes, notadamente, de organismos multilaterais (PERNAMBUCO, 2003a).

A atuação de organismos multilaterais, mais especificamente o BID, na reforma do estado de Pernambuco, ocorreu por meio da disseminação de uma agenda da reforma e da concessão de empréstimos para dar suporte ao processo de modernização da gestão pública, visando à promoção do equilíbrio fiscal. Em Pernambuco, essa parceria foi firmada a partir da instituição do Decreto nº. 29.289, de 7 de junho de 2006, que instituiu o Programa de Modernização da Gestão e do Planejamento do Estado de Pernambuco (PNAGE-PE), em adesão ao Programa Federal (PNAGE)⁵.

Sobre essa parceria, o texto do PNAGE-PE destaca que

⁵ O PNAGE, conforme apresentado no Capítulo 1 deste estudo, foi um Programa Federal de reforma da gestão dos estados brasileiros criado em 2006 ao final do primeiro Governo Luiz Inácio da Silva (2003-2006) e teve como objetivo melhorar a efetividade do gasto público, contribuindo para a modernização da gestão pública estadual. O Programa foi viabilizado por meio de convênios dos estados com o Governo Federal e o BID.

O PNAGE-PE será executado com recursos de financiamento, oriundos do Acordo de Empréstimo firmado entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), transferidos mediante Convênio de Participação no Programa, a ser firmado entre o Governo do Estado e o MP e com os correspondentes recursos de contrapartida a cargo do Estado (PERNAMBUCO, 2006).

Dessa forma, a implantação do programa de modernização do estado de Pernambuco teve suporte financeiro externo, a partir do estabelecimento de convênio do estado com o Ministério do Planejamento e o BID. Em contrapartida, esses últimos passam a exigir o cumprimento das metas pactuadas dos entes federados acompanhado dos indicadores de desempenho.

De acordo com os critérios federais para a distribuição dos recursos do PNAGE para os governos estaduais para a modernização da gestão pública, o valor para Pernambuco implantar as reformas definidas no Programa foi de R\$ 28 milhões. Esses recursos deveriam ser destinados à capacitação dos gerentes das secretarias do estado, ao planejamento estratégico das Secretarias e instituições, à ampliação dos centros de atendimento aos cidadãos, bem como a contratos de gestão e sistema de resultados (PERNAMBUCO, 2008a).

Segundo Abrúcio e Gaetani (2006), no plano federal, o PNAGE incorpora a agenda de modernização das finanças públicas, agregando questões de cunho gerencial, de responsabilização da administração pública. Nesse sentido, a instituição do PNAGE no âmbito de Pernambuco aprofundou o processo de implantação do modelo gerencial no Estado, iniciado nos Governos Jarbas Vasconcelos.

A reforma empreendida em Pernambuco, aos moldes da reforma realizada em âmbito federal, permitiu a reformulação do modelo de intervenção do estado, redefinindo suas áreas de atuação, com a criação de mecanismos legais que definiram a abertura da administração pública às iniciativas privadas, especialmente, por meio das parcerias público-privadas. Além disso, o processo de reforma instituiu um modelo gerencial da administração pública baseada na definição dos objetivos e metas das instituições públicas, no controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados e na avaliação de desempenho dos servidores.

Segundo Espírito Santo (2010, p. 41), a reforma no estado de Pernambuco

teve o formato ideológico neoliberal conforme o modelo da Administração Pública Gerencial. Traz como escopo consubstanciar a redução do Estado objetivando promover: a desregulamentação e a desestatização que compreende a privatização, a publicização (terceiro setor) e a terceirização, buscando recuperar a Governabilidade e a Governança. Prevê a obrigatoriedade da inserção na cultura do Estado dos novos modelos gerenciais, *pari passo* com os instrumentos operacionalizados pela iniciativa privada.

Os princípios defendidos pela reforma do estado em Pernambuco, norteados pela necessidade apresentada pelo governo de realização do ajuste fiscal e da reformulação do intervencionismo estatal, seguindo os princípios da política neoliberal, provocaram a redução dos recursos para as políticas sociais e a ampliação da flexibilidade das relações de trabalho dos servidores. De acordo com o Plano Diretor (2000), os servidores poderiam ter perdas e riscos reais na fase inicial de estruturação da reforma, provocando prejuízos para os funcionários diretos da administração pública no aspecto financeiro. O Plano destaca ainda a necessidade de transformar as bases institucionais legais que regiam o relacionamento com os servidores, superando o conceito de segurança no emprego (ABONG, 2000).

Segundo o Tribunal de Contas de Pernambuco, ao analisar os impactos da reforma no setor social, o afastamento do Estado dos investimentos sociais da reforma administrativa no período de 2003 a 2006, seja transferindo aos municípios ou integrando estruturas públicas não estatais em sua execução, tem gerado preocupação quanto ao real significado dessas políticas, uma vez que se traduzem mais como estratégias para o Estado deixar de prestar serviços diretamente à sociedade do que ao enfrentamento dos problemas sociais, especialmente nos setores da saúde e educação pública (PERNAMBUCO, 2008a).

O Governo Jarbas Vasconcelos (1999-2006), ao pactuar com o Governo Federal e o BID, assumindo em Pernambuco os preceitos da reforma gerencial do Estado iniciou a implantação da modernização da gestão pública no estado. Esse processo visou à redefinição da atuação estatal no setor econômico e social com base nos princípios do neoliberalismo de Terceira Via.

Compreendemos que o Governo Vasconcelos iniciou o processo de modernização gerencial da administração pública de Pernambuco, a partir dos dispositivos legais, especialmente do Plano Diretor, da Lei Complementar nº 49/2003, do PROGESTÃO e do PNAGE-PE. Entretanto, apesar de destacar a importância da promoção de estratégias gerenciais, especialmente na valorização da política com foco em resultados e na

responsabilização dos agentes públicos, como na Lei Complementar nº 49, estas foram utilizadas ainda como estratégia de “baixo risco”. Os resultados gerais obtidos pelas instituições públicas foram utilizados para informação aos responsáveis pelas decisões políticas, não sendo, neste momento, associados a nenhum sistema de premiação ou punição específica para servidores públicos.

O Governo Campos implementa o modelo do estado regulador, pautado na intensificação do uso dos indicadores de desempenho das instituições públicas e dos servidores. Esses indicadores, no caso da educação, por exemplo, passam a ser aplicados anualmente sob a perspectiva do “alto risco”, descrito por Ravella (2003), incluindo políticas de premiação aos servidores pelo alcance das metas pactuadas entre as escolas e a Secretaria de Educação. Nesse sentido, associamos este governo ao processo de consolidação da reforma gerencial no estado. Esse processo é discutido na sequência.

2.2 Segundo momento da reforma do estado de Pernambuco (2007-2010): mudança de governo, consolidação e aprofundamento dos princípios da reforma administrativa

O segundo momento da reforma do estado de Pernambuco, o de consolidação, deu-se a partir do Governo Eduardo Campos (PSB), no período de 2007 a 2010. Apesar de Campos apresentar-se como oposição declarada ao governo Jarbas Vasconcelos – PFL (1999-2006), o seu Programa de Governo não se afastou do projeto político-econômico adotado pelo governo anterior. Pelo contrário, a estratégia assumida pela administração evidenciou convergência com as orientações de reforma do estado propostas pelo neoliberalismo e com modelo de modernização da gestão pública, uma vez que manteve a base dos dispositivos legais que nortearam a redefinição das atribuições do estado em Pernambuco, em especial o PNAGE-PE, que teve início em 2006 e perpassou todo o primeiro mandato do “novo” governo.

O embate político ocorrido nas eleições para o governo de Pernambuco, em 2006, deu-se entre as três principais frentes partidárias do estado⁶: a União por Pernambuco⁷,

⁶ Participaram do pleito, ainda, a Frente de Esquerda Poder Popular (Partido Socialismo e Liberdade – PSOL e Partido Comunista do Brasil - PCB) e a Frente Trabalhista Social Cristã (Partido Social Liberal – PSL, Partido Trabalhista Cristão – PTC, Partido Republicano Progressista – PRP, Partido Trabalhista do Brasil – PTdoB), além dos candidatos de partidos que não se coligaram: Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados – PSTU, Partido de Reedificação da Ordem Nacional – Prona, Partido Social

do qual fazia parte o PMDB do então governador Jarbas Vasconcelos e que apoiava o candidato Mendonça Filho (PFL), a Frente Popular de Pernambuco⁸, que contava com a indicação de Eduardo Campos (PSB) para o governo do estado, e a Frente Melhor para Pernambuco⁹, que apoiava o candidato Humberto Costa (PT).

Os acontecimentos envolvendo os partidos e candidatos da Frente União por Pernambuco e da Frente Melhor para Pernambuco tornaram o cenário político bastante favorável à Frente Popular de Pernambuco para as eleições em 2006¹⁰.

O estudo do Programa de Governo da Frente Popular de Pernambuco, de Eduardo Campos, e dos dispositivos legais que orientaram o processo de reforma em seu governo (2007-2010) permite afirmar que, apesar de suas propostas terem sido apresentadas como projeto alternativo ao modelo de gestão neoliberal realizado por Jarbas Vasconcelos (PMDB -1999-2006), não se afastavam do projeto político implementado pelo governo anterior e também estiveram revestidas dos princípios inerentes do projeto neoliberal de Terceira Via, discutidos no Capítulo 1 deste estudo.

Os programas e dispositivos legais elaborados pelo Governo Campos (2007-2010) estiveram voltados para a construção de estratégias políticas que possibilitassem a redefinição do papel do Estado na administração pública, superando a proposta do Estado mínimo neoliberal e assegurando a construção de uma nova relação entre o governo e o cidadão com vistas à governabilidade, entendida pela Terceira Via, como a articulação entre a esfera estatal e privada (LIMA; MARTINS, 2005). Ao mesmo

Democrata Cristão –PSDC e Partido da Causa Operária – PCO. Segundo Barreto (2006), “estes partidos jamais ameaçaram do ponto de vista eleitoral as três principais frentes”

⁷ A União por Pernambuco era composta pelo Partido da Frente liberal – PFL, Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, Partido Humanista da Solidariedade – PHS, Partido Trabalhista Nacional – PTN, Partido Popular Socialista – PPS e Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB.

⁸ A Frente Popular de Pernambuco era formada pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB, Partido Progressista – PP, Partido Democrático Trabalhista – PDT, Partido Liberal – PL e Partido Social Cristão – PSC.

⁹ A Frente Melhor para Pernambuco era composta pelo Partido dos Trabalhadores – PT, Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, Partido Comunista do Brasil – Pcdob, Partido Republicano Brasileiro – PRB, Partido dos Aposentados da Nação – PAN e o Partido da Mobilização Nacional –PMN.

¹⁰ Entre esses acontecimentos, destacamos o enfraquecimento do então governo do estado de Pernambuco (PMDB), componente da Frente União por Pernambuco, ao ter realizado, no período de 2003 a 2006, a administração estadual em oposição ao governo do PT em âmbito federal, que gozava de crescente apoio popular em Pernambuco. No que se refere aos obstáculos enfrentados pela Frente Melhor para Pernambuco, destacamos as denúncias de envolvimento do candidato indicado pela Frente, Humberto Costa (PT), no caso dos sanguessugas e na máfia dos vampiros, que se referiam a possíveis desvios de verba do setor da saúde no governo federal, prejudicando sua imagem frente ao eleitorado pernambucano. Em contrapartida, a exclusão do nome do candidato da Frente Popular de Pernambuco, Eduardo Campos (PSB), do chamado “caso dos precatórios”, envolvendo emissão ilegal de títulos públicos, enquanto era Secretário Estadual da Fazenda (1995-1998), e a estreita relação do PSB como Governo Lula (PT) contribuíram para fortalecer a intenção de votos a Eduardo Campos (BARRETO, 2006), levando à sua eleição para o governo estadual em 2007.

tempo, tais estratégias buscavam o fortalecimento do modelo de administração pública gerencial, a partir da criação de mecanismos planejamento de metas e de avaliação de desempenho das políticas públicas do estado e seus servidores.

No que se refere às ações políticas destinadas à reconfiguração do Estado, destacamos a regulamentação da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) através do Decreto nº 30.433/2007. Essa regulamentação foi proposta ainda no Programa de Governo da Frente Popular (2006) do candidato Eduardo Campos como substituição da antiga Secretaria de Administração e Reforma do Estado (SARE), instituída, em 1999, pelo Governo Vasconcelos (1999-2006). Segundo o Programa de Governo (2006), a SARE preconizou um enxugamento das instituições estatais atendendo a uma perspectiva de modelo liberal de gestão do Estado. Essa redução teria provocado a diminuição da importância estratégica do estado no atendimento às demandas sociais. Diante dessa crítica, o Governo Campos (2007-2010) buscou, de acordo com o proposto no Programa, por meio da SEPLAG, aumentar a interferência pública nas políticas estaduais, assegurando o fortalecimento dos modelos de gestão que contemplassem as políticas em todo o estado.

A SEPLAG envolve ações que vão desde a coordenação e captação de recursos, o planejamento e supervisão de política de meritocracia até o monitoramento e avaliação das políticas, buscando a elevação do nível de eficiência e eficácia das metas propostas pelo governo (PERNAMBUCO, 2007b), por meio de suas secretarias¹¹.

Nesse sentido, a SEPLAG representou uma alternativa de gestão mais centralizadora do Governo Campos (2007-2010) em relação ao SARE do governo anterior. Com a SEPLAG, o executivo estadual objetiva centralizar a definição das políticas estatais, das prioridades, das metas a serem alcançadas e a realização da avaliação de seu alcance. Desse modo, o Governo Campos, em Pernambuco, buscou instituir o modelo de estado regulador e avaliador, conforme analisado por Freitas (2007) no âmbito federal. Esse modelo de Estado compreende, ao mesmo tempo, a descentralização da execução das políticas sociais, que passam a ser efetivadas pelas parcerias público-privadas, ONGs, organizações sociais, por serem atividades não exclusivas do Estado.

¹¹ A Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) está subdividida em seis secretarias: Secretaria Executiva de Planejamento, Orçamento e Captação de Recursos, Secretaria executiva de Gestão Estratégica, Secretaria executiva de Gestão por Resultados, Secretaria Executiva do Desenvolvimento do Modelo de Gestão e a Superintendência Geral Técnica e de Gestão.

Para obter consenso de suas propostas e legitimidade política, o Governo Campos criou o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social (CEDES) e o Modelo Todos por Pernambuco.

O CEDES foi criado por meio do Decreto nº 30.313, de 27 de março de 2007. Foi instituído diante da necessidade apontada pelo governo de articular com a sociedade civil políticas capazes de promover o desenvolvimento econômico e social do estado. Segundo o Decreto 30.313/2007, em seu Art. 2º, compete ao Conselho “construir parcerias no âmbito público e privado para juntos fazerem levantamentos indicadores de desenvolvimento econômico e social e propor metas de desenvolvimento” (PERNAMBUCO, 2007b). Dessa forma, o CEDES enfatiza o estreitamento das relações entre público e privado, com subordinação à gestão privada, característico do projeto do neoliberalismo de Terceira Via.

Outro instrumento utilizado para contribuir com o processo de legitimação das ações do governo, a partir da articulação entre sociedade civil e sociedade política, e acompanhar as ações administrativas do estado foi a formatação do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco: gestão democrática e regionalizada com foco em resultados, pela SEPLAG. O Modelo Todos por Pernambuco é definido pelo Programa como um mecanismo de consulta e de participação social na definição das prioridades e no acompanhamento das ações de governo. Essas consultas deveriam ser realizadas por meio de plenárias e conselhos regionais, sendo apresentadas como uma forma de gestão democrática, regionalizada e com foco em resultados (PERNAMBUCO, 2013).

As fragilidades desse processo democrático no Governo Campos (2007-2010), sob as premissas do modelo neoliberal de Terceira Via, são analisados por Silva e Antônio (2011). Para os autores, o modelo consultivo adotado por Campos, por meio do Movimento Todos por Pernambuco, vitima a sociedade civil que se organiza apenas para atuar na aferição dos compromissos e das políticas públicas do Estado nas diversas áreas. Para eles, esse modelo tem provocado o desprestígio de conselhos e conferências estaduais de habitação, saúde, segurança, transporte, educação, comunicação, por exemplo. Nesse sentido, o governador se utilizou das conferências promovidas pelo Todos por Pernambuco como mera formalidade desviada de sua missão.

A análise dos limites da participação da sociedade civil no Governo Campos (2007-2010) é corroborada por Silva (2013, p. 79), ao afirmar que

a participação efetiva da população e dos servidores públicos se resumiu ao consultivo, à legitimação da política. A participação funcional da população no processo de planejamento não demonstrou ir além do levantamento de demandas e, de fato, pareceram visar muito mais ao aumento da margem de efetividade do governo do que propriamente o fortalecimento dos mecanismos de democracia direta.

As premissas do equilíbrio fiscal, da articulação entre a sociedade civil e o governo, da eficiência do gasto público e do controle dos resultados apresentadas pelo CEDES e pelo Modelo Todos Pela Educação foram consolidadas em 2009, com o estabelecimento do Modelo Integrado de Gestão pela Lei Complementar nº 141, de 3 de setembro de 2009. A aprovação desse modelo, correspondeu, segundo Silva (2013), à consolidação do modelo gerencial em Pernambuco. Essa Lei teve como objetivo a racionalização do uso dos recursos disponíveis e a ampliação do desempenho geral do governo, adotando, para isso, metodologias e práticas gerenciais desenvolvidas nas áreas de ciência da administração, aplicáveis ao setor público (PERNAMBUCO, 2009c). Além disso, o Modelo Integrado de Gestão visou: coordenar as relações do governo, na implantação de suas políticas públicas com os diferenciais setores da sociedade civil organizada, através de instrumentos de consulta; instituir sistemas de controle interno, envolvendo a responsabilização dos governantes a partir de sistemas de auditoria, transparência e combate à corrupção, assim como envolver os secretários vinculados às secretarias na execução das metas prioritárias do governo (PERNAMBUCO, 2009c).

De uma forma geral, o direcionamento da administração pública estadual pelo Governo Campos – PSB (2007-2010) revelou a ausência de antagonismos em relação ao governo anterior. Os eixos norteadores para a condução das políticas em Pernambuco propostos pelo Governo Campos buscaram a consolidação das bases da reforma iniciada durante o governo Jarbas Vasconcelos – PMDB (1999-2006), fundada na redefinição do papel do Estado, na intensificação das parcerias público-privadas e na instituição da avaliação do desempenho.

As reformas educacionais empreendidas por Eduardo Campos (2007-2010) podem ser analisadas na mesma perspectiva do aprofundamento dos direcionamentos políticos implementados no Governo Jarbas Vasconcelos (1999-2006). Apesar de criticar as condições precárias do sistema educacional de Pernambuco, e em especial os indicadores educacionais, as ações de Campos para a superação dos entraves

educacionais não divergiram em grande escala das estratégias adotadas pelo governo anterior, como observaremos a seguir.

2.3 Governo Jarbas Vasconcelos (1999-2006): início da modernização gerencial na educação pública estadual pernambucana

As diretrizes educacionais no estado de Pernambuco, na década de 1990 e início dos anos 2000, seguiram os preceitos neoliberais da reforma do Estado brasileiro e da educação, implementadas a partir de 1995, e da reforma gerencial da administração pública, realizada no estado de Pernambuco nos anos 2000.

A necessidade de uma reforma da educação em Pernambuco é defendida com a apresentação de um cenário de crise, descrita no Plano Estadual de Educação de Pernambuco (2000-2009), como condições precárias de infraestrutura das unidades de ensino, baixa qualificação dos docentes, necessidade da universalização, com qualidade, do Ensino Fundamental e da ampliação da oferta do Ensino Médio e, especialmente, os baixos indicadores educacionais, tomando-se como parâmetro o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) (PERNAMBUCO, 2002a).

Para modificar esse quadro, o Governo do estado de Pernambuco promoveu uma modernização gerencial objetivando a ampliação da eficácia do setor educacional. Essa modernização foi proposta pela instituição da Lei 12.252, de 8 de julho de 2002, que aprovou o Plano Estadual de Educação (PEE)¹². De uma forma geral, as ações do PEE (2000-2009) envolveram três eixos: a descentralização da gestão educacional; a participação dos agentes internacionais no financiamento das políticas educacionais e instituição de parcerias público-privadas; o fortalecimento das políticas de avaliação.

Com relação ao primeiro eixo, a proposta de descentralização da educação em Pernambuco, defendida pelo PEE, teve como base a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e de Valorização do Magistério (1996), aprovados durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Esses documentos explicitaram um novo modelo de distribuição de responsabilidades entre União, estados e municípios. Segundo a legislação citada, os estados deveriam assegurar o Ensino Fundamental e oferecer com prioridade o Ensino Médio, enquanto aos municípios, caberia oferecer a Educação Infantil e,

¹² Apesar do referido Plano Estadual de Educação de Pernambuco ter sido aprovado apenas em 2002 pela Assembleia Legislativa, o período de abrangência desse documento envolveu o decênio 2000 a 2009.

prioritariamente, o Ensino Fundamental. Embora a lei não exclua a responsabilidade das dependências administrativas dos diferentes níveis ou modalidades de ensino, enfatizando o sistema de cooperação e co-responsabilidade, observamos a tendência de transferência de responsabilidades no atendimento ao direito à educação básica para os estados, no que se refere ao Ensino Médio e, para municípios, a oferta do Ensino Fundamental, conforme a tabela a seguir.

Tabela 1. Dinâmica da matrícula nos níveis infantil, fundamental e médio no Estado de Pernambuco dos anos de 1998 e 2006 (em %)

Anos	Educação Infantil		Ensino Fundamental (1ª a 4ª séries)		Ensino Fundamental (5ª a 8ª séries)		Ensino Médio	
	1998	2006	1998	2006	1998	2006	1998	2006
Municipal	61,1	57	48,7	73,6	25,4	40,5	12,9	6,3
Estadual	1,8	1,7	38,9	11,5	60,8	46,6	68,0	80,7
Federal	0,1	0	0,1	0	0,1	0,1	0,9	0,7

Quadro elaborado a partir de dados apresentados por Silva (2006) e dados do INEP (1999-2006).

Percebe-se, na Tabela 1, que houve um aumento significativo na proporção das matrículas da Educação Infantil e no Ensino Fundamental na rede municipal, ao passo que a oferta destes níveis no âmbito estadual teve um considerável decréscimo. Por outro lado, no que se refere ao Ensino Médio, a rede estadual aumentou a oferta de matrículas em mais de 12 pontos percentuais entre 1998 e 2006, respondendo por mais de 80% do total de vagas neste nível de ensino. A matrícula no nível federal, em termos proporcionais, pouco representou frente à oferta das demais redes.

De acordo com Oliveira (2006), a municipalização acelerada no Ensino Fundamental em Pernambuco, apoiada pelo Governo Federal, como em todo o País, ocorreu, independentemente da existência de condições administrativas e técnico-pedagógicas locais favoráveis para tal. Segundo a autora, esse processo pode estar sendo reiterativo do processo que tem norteado a expansão do sistema de ensino em detrimento de quaisquer compromissos com a qualidade da rede escolar e de ensino. Nesse sentido, a descentralização da oferta da educação básica, por meio da possibilidade dos municípios poderem organizar seus próprios sistemas de ensino, conforme preconizado pela LDB (1996), não constitui medida capaz de, por si só, produzir resultados transformadores positivos, uma vez que requer condições prévias e

mecanismos de coordenação nem sempre factíveis de serem criados de imediato pelo poder local (OLIVEIRA, 2006).

Além da defesa da descentralização da educação como proposta para a ampliação, com qualidade, da oferta da educação básica, o PEE (2000-2009) defendeu a proposta da descentralização como elemento capaz de proporcionar a participação popular no controle dos resultados. Segundo o Plano, a participação da população nos processos decisórios e no controle dos resultados é considerada como elemento essencial para a obtenção de uma educação de qualidade. De acordo com o próprio Plano, o seu processo de elaboração resultou de longo processo de discussão com a sociedade, através da criação do Fórum Permanente para o Desenvolvimento da Educação em Pernambuco, contando com a participação das organizações e instituições ligadas à educação - universidades, sindicatos, associações, grêmios estudantis, diretorias executivas regionais de educação, escolas, prefeituras, secretarias municipais de educação, secretarias de governo e representantes de organizações nacionais e internacionais (PERNAMBUCO, 2002a).

O segundo eixo das políticas do governo Jarbas Vasconcelos (1999-2006), corresponde à participação dos agentes internacionais na definição das políticas educacionais do estado devido ao grande número de programas e projetos elaborados, financiados e avaliados. Entre as agências internacionais, destacamos a participação do Banco Mundial, BID e UNESCO, em programas como o Projeto Alvorada, o FUNDESCOLA e o Programa de Melhoria da Qualidade da Educação. De acordo com o PEE (2000-2009), os empréstimos concedidos por essas agências foram fundamentais para o avanço das reformas educacionais. Para essas reformas, o Governo de Pernambuco contou, ainda, com parcerias com universidades, centros federais tecnológicos, Sistema "S", como também com a iniciativa privada, em especial a Aliança Empresarial Pró-Educação (PERNAMBUCO, 2002a), fortalecendo a articulação entre as esferas públicas e privadas.

O sistema de parcerias público-privado foi fundamental para a implantação do modelo das escolas *Charter* em Pernambuco, no ano de 2005, representando a consolidação inicial do paradigma gerencial na educação pública no estado.

O modelo de Escolas *Charter* foi desenvolvido nos Estados Unidos durante a década de 1990 sendo considerado elemento importante nas reformas de ensino de cidades como Nova York e Chicago, com o envolvimento das mais diversas fundações e organizações do terceiro setor. Esse modelo parte da perspectiva de que a gestão

compartilhada das escolas entre setor público, empresas e fundações pode contribuir de forma eficaz para a melhoria do ensino (DIAS; GUEDES, 2010).

Este modelo foi concebido e viabilizado institucionalmente em Pernambuco pelo Programa de Desenvolvimento dos Centros de Ensino Experimental (Procentro), desenvolvido no estado em parceria com o Instituto de Co-responsabilidade pela Educação (ICE)¹³. De acordo com Dias e Guedes (2010), as escolas *Charter* em Pernambuco consistem nas escolas de Ensino Médio Integral, cuja gestão é compartilhada entre os setores públicos e privados, contando inclusive com financiamento entre as duas instâncias. O objetivo da implantação dessas escolas é alcançar uma eficiência do desempenho dos estudantes, tomando-se como referência os indicadores da educação do estado, o SAEPE e, em âmbito nacional, o SAEB.

Para alcançar esse objetivo, as escolas do PROCENTRO contam com estratégias específicas diferentes das demais escolas da rede estadual. Nessas instituições, o número de estudantes em sala de aula tende a ser menor do que as escolas regulares e os alunos são selecionados por critério de mérito.

O critério de seleção dos estudantes para ingressarem nas escolas de Ensino Médio em tempo integral foi alterado em 2006, devido a injunções do Ministério Público de Pernambuco (MPPE). De acordo com Dias e Guedes (2010), a Secretaria de Educação de Pernambuco assinou um Termo de Ajustamento de Conduta, comprometendo-se a respeitar a regra de proximidade de residência do estudante como as demais escolas da rede pública. Porém, como a demanda, em muitos Centros, ultrapassava o número de vagas disponíveis, um critério adicional passou a ser o histórico escolar (DIAS; GUEDES, 2010).

Essas escolas contam ainda com flexibilidade para contratação de professores ou demissão em caso de “baixo desempenho”. O processo seletivo desses profissionais é realizado entre os docentes concursados e efetivos da Secretaria de Educação, envolvendo a análise dos currículos, prova de conhecimentos específicos e entrevistas. A característica principal das escolas que pertencem a este modelo corresponde ao direcionamento de suas práticas pedagógicas tendo como foco os resultados de

¹³ O Instituto de Co-responsabilidade pela Educação (ICE) se apresenta como uma entidade privada, sem fins lucrativos, que trabalha pela promoção da melhoria da qualidade da educação pública brasileira. O Instituto atua estimulando a mobilização da sociedade em geral e da classe empresarial, em particular. O ICE produz e aplica soluções educacionais inovadoras e replicáveis em conteúdo, método e gestão através de parcerias com instituições governamentais e privadas, guiado pela ética da co-responsabilidade (ICE, 2010).

aprendizagem, representados pelos indicadores de desempenho (DIAS; GUEDES, 2010).

As escolas do Procentro atendem a princípios fundamentais do modelo gerencial. Entre eles, destacamos a autonomia das instituições de ensino traduzidas como o processo de *accountability*. Essas práticas de gestão do setor empresarial têm como foco o aumento do desempenho dos alunos, representado pelos indicadores escolares. As escolas que atendem a este modelo têm a liberdade para administrar recursos humanos, materiais e financeiros, desde que atinjam os objetivos quantitativos pré-determinados.

O terceiro eixo das políticas educacionais do Governo Jarbas Vasconcelos (1999-2006) se refere à ênfase nos indicadores de desempenho da educação básica.

Segundo o PEE (2000-2009), a criação de um sistema de avaliação permite um diagnóstico dos patamares de aprendizagem dos alunos em cada escola e das demandas de formação no Estado, sendo a alternativa para se ter melhor visibilidade das deficiências e das potencialidades da rede de ensino e para subsidiar ações de formação continuada dos professores, voltadas para as necessidades reais da escola (PERNAMBUCO, 2002a).

O sistema de avaliação da educação em Pernambuco, como parte do processo de modernização gerencial da educação, teve início a partir da criação, no ano 2000, do Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SAEPE) em parceria com a UNESCO. Esse sistema teve como finalidade monitorar o padrão de qualidade do ensino.

Os testes do SAEPE têm como objetivo avaliar as competências e habilidades, na área de Língua Portuguesa e de Matemática, dos estudantes das redes Estadual e Municipal nas 2ª, 4ª, e 8ª séries ou 3º, 5º e 9º dos anos do Ensino Fundamental e do 3º ano do Ensino Médio, incluindo os projetos de correção do fluxo escolar (PERNAMBUCO, 2009b).

O SAEPE foi realizado pela primeira vez em 2000. Em 2005, ele foi novamente aplicado, mas seus resultados somente foram consolidados e divulgados em 2007. Nesse momento, os resultados não eram utilizados para punição ou premiação dos profissionais da educação. Apenas em 2008, no Governo Eduardo Campos (2007-2010), o SAEPE começou a ser realizado anualmente e seus resultados passaram a compor o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco (IDEPE). Os resultados serviram de referência para intervenções nas políticas educacionais. Essas intervenções ocorreram, sobretudo, nas políticas de formação docente, voltadas para as áreas de

português e matemática, tendo em vistas a melhoria dos resultados do SAEPE. As ações formativas destinadas às escolas da rede pública de ensino, entre 1999 e 2006, foram executadas por empresas privadas contratadas pela Secretaria de Educação de Pernambuco, como discutimos a seguir.

2.3.1 Formação de professores no contexto da Reforma da Educação em Pernambuco (1999-2006)

De acordo com o Governo de Pernambuco, a necessidade da elaboração de políticas para a formação de professores no Estado surgiu diante do diagnóstico, apresentado pelo Plano Estadual de Educação (2000-2009), do reduzido número de professores com a certificação mínima exigida pela LDB (1996) (PERNAMBUCO, 2011a). Segundo a LDB (1996), em seu artigo 62º, a formação de docentes para atuar na educação básica deverá ser realizada em nível superior, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na Educação Infantil e nas quatro primeiras séries do Ensino Fundamental; a oferecida em nível médio, na modalidade Normal.

De acordo com o PEE de Pernambuco (2000-2009), o número de docentes que lecionavam nos primeiros anos do Ensino Fundamental exercendo suas atividades com titulação inferior ao Ensino Médio era de aproximadamente 70%, e os que atuavam nos anos finais desse mesmo nível sem o ensino superior chegavam a 10% (PERNAMBUCO, 2002a).

Outro aspecto negativo apresentado pelo PEE (2000-2009) se refere aos baixos índices educacionais obtidos pelos estudantes das escolas públicas no estado, resultados abaixo da média nacional nos no Ensino Fundamental e Médio (PERNAMBUCO, 2002a). Para superação desse cenário, a Secretaria de Educação de Pernambuco, por meio do PEE (2000-2009), considerou os docentes como fundamentais para a melhoria da qualidade de educação, advogando que a certificação docente teria relação direta com a melhoria dos resultados educacionais (PERNAMBUCO, 2002a).

Para mudar o quadro da baixa qualificação docente, o governo do estado, segundo relatório de gestão da Secretaria de Educação (1999-2006), empreendeu diversas ações. Essas ações buscaram promover a certificação de professores por meio de cursos de graduação ou pós-graduação, implantar as reformas educacionais a partir do estudo dos documentos norteadores da educação em nível federal, estimular a participação de empresas privadas no financiamento e na condução dos programas de formação de

professores e utilizar mecanismos de avaliação como referência para o planejamento de políticas de formação docente (PERNAMBUCO, 2002a).

Dentre os principais projetos e programas de formação de professores realizados pela Secretaria de Educação de Pernambuco no período de 1999 a 2006, destacamos os seguintes:

QUADRO 2. PROGRAMAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES (1999-2006)

Programa/ projeto	Objetivo	Público alvo	Financ.	nº prof. atendidos
1. Cursos de especialização para professores escolares (1999/2006)	Elevar a escolaridade, levando os docentes a refletirem sua prática pedagógica, repensar conteúdos mais relevantes e metodológicos de formação, compreender atividades que favoreçam a construção de uma nova prática interdisciplinar e contextualizada.	Professores da rede pública estadual de ensino dos níveis fundamental (História/Geografia) e médio (Histórica, Geografia, Sociologia, Filosofia, Matemática, Química, Física e Biologia)	Secretaria de Educação e Projeto Alvorada ¹⁴	998
2. Projeto Professor Ricardo Ferreira (2005/2006)	Preparar professores formadores da rede pública estadual para acompanhar e apoiar mudanças nos modelos de ensino dos professores participantes do projeto.	Professores da área de Ciências da Natureza, Matemática e suas tecnologias.	Secretaria de Educação	221
3. Projeto Graciliano Ramos (2005)	Contribuir para aprimorar a prática pedagógica dos professores promovendo o intercâmbio entre escolas do ensino médio.	Professores do ensino médio.	Secretaria de Educação e Projeto Alvorada	1596
4. Programa Qualiescola (1999/2006)	Promover a melhoria do desempenho escolar em língua portuguesa e matemática dos alunos de 1ª a 4ª séries tomando como referência os conteúdos/habilidades das séries previstas nos Parâmetros Curriculares Nacionais.	Professores, educadores de apoio, diretores que atuam nos quatro primeiros anos do ensino fundamental.	Recurso do Tesouro/ Salário Educação e Instituto Qualidade da Educação (IQE)	25.336
5. Programa Especial de Graduação em Pedagogia (PROGRAPE) (2003-2006)	Desenvolver o perfil de profissional necessário para fazer com que o patamar da qualidade da Educação do Estado seja elevado e sintonizado com as novas orientações curriculares para a educação básica	Professores da educação infantil e do ensino fundamental (1ª a 4ª séries).	Secretaria de Educação e Projeto Alvorada	4.188
6. Programa Qualidade no Ensino (PQE) (1999)	Melhorar o desempenho dos alunos de 1ª a 4ª séries nas avaliações de português e matemática realizadas pelos sistemas de avaliação estadual e federal.	Professores do ensino fundamental (1ª a 4ª séries)	Secretaria de Educação e Aliança empresarial Pró-Educação	150
TOTAL DE DOCENTES ATENDIDOS				32.489

FONTE: Quadro elaborado a partir de informações contidas no PEE (2000-2009) e pelo Relatório de Gestão da Secretaria de Educação (1999-2006).

¹⁴ Projeto Alvorada foi criado em 2000 como uma ação coordenada de vários ministérios e órgãos públicos federais, utilizando recursos exclusivos do Tesouro Nacional, tendo como missão reforçar e intensificar o gerenciamento de ações para reduzir as desigualdades regionais por meio da melhoria das condições de vida da população dos estados que apresentavam Índice de Desenvolvimento Humano – IDH inferior a 0,5. Foram beneficiados os estados do Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rondônia, Rio Grande do Norte, Sergipe e Tocantins. O projeto previu investimentos em construção, reforma e ampliação de escolas de Ensino Médio, aquisição de equipamentos, mobiliários e material didático, além da capacitação de docentes, cujas metas compreendem o atendimento a 1,5 milhão de alunos de escolas públicas dos estados participantes (BRASIL, 2012).

Os programas de formação mais abrangentes em número de atendidos envolveram os professores das séries iniciais do Ensino Fundamental, especialmente por meio dos programas Qualiescola e PROGRAPE. A ênfase no atendimento a esses professores pode ser justificada, por um lado, pelos baixos índices no desempenho dos alunos dessa etapa no SAEB desde 1997, comparado com a média do Brasil e do Nordeste. Por outro, para contribuir com a superação da baixa qualificação docente no estado, tomando como referência a titulação mínima para atuar nesse nível de ensino pela LDB (1996).

Com o objetivo de superar os baixos índices obtidos pelos estudantes nas avaliações de desempenho, os programas estiveram direcionados para a adequação dos docentes ao processo de reforma da educação da década de 1990, representados pelos parâmetros e diretrizes curriculares nacionais, em especial nos componentes de português e matemática, avaliados nos sistemas de avaliação nacional e estadual.

As iniciativas destinadas à formação em nível superior dos professores que atuavam na docência de 1ª a 4ª séries tiveram como meta o cumprimento das políticas de formação docente estabelecidas pelo PEE (2000-2009), no sentido de assegurar que, no prazo de cinco anos, todos os docentes em exercício na Educação Infantil e no Ensino Fundamental tivessem a titulação mínima estabelecida pela LDB (1996) (PERNAMBUCO, 2002a).

Os programas de formação de professores destinados aos docentes que atuam no Ensino Médio, pelo menos na etapa inicial da reforma da educação no estado de Pernambuco (1999-2006), não tiveram orientações diretas para a adequação aos documentos federais norteadores desse nível de ensino. Entretanto, nos cursos de especialização ofertados aos professores do Ensino Médio da rede pública estadual, pode ser identificada uma orientação geral para o estímulo à perspectiva da interdisciplinaridade e da contextualização, em conformidade com os parâmetros curriculares nacionais.

A incorporação dos princípios da reforma educacional no país foi apresentada como necessária para mudar o cenário da baixa qualidade do ensino no estado. Segundo o PEE (2000-2009), para melhorar essa qualidade, era necessário criar uma rede de formação que assegurasse, a médio e a longo prazo a implantação das reformas curriculares propostas para a educação básica nacional.

Em praticamente todos os programas de formação docente desenvolvidos em Pernambuco observa-se a articulação da Secretaria de Educação com empresas de

assessoria, como o Instituto Qualidade da Educação (IQE) e a Aliança Empresarial Pró-Educação¹⁵. A partir da década de 1990, sobretudo no Governo Vasconcelos (1999-2006), como consequência do processo de reforma do estado, essas empresas começaram atuar como intelectuais orgânicos na definição das políticas públicas educacionais no estado de Pernambuco, assumindo a bandeira da responsabilidade social, passaram a propor, coordenar e avaliar as políticas educacionais no estado, com destaque para a formação docente.

Segundo Martins (2008), as iniciativas que visam incentivar as práticas de “voluntariado” e legitimar as empresas como organismos “socialmente responsáveis” são exemplos da atuação das forças do capital para produzir e consolidar um novo padrão de sociabilidade, pautado na colaboração entre o aparelho de estado e a sociedade civil. É importante destacar, que nessa perspectiva, o conceito de sociedade civil é reduzido à noção de terceiro setor. Essas iniciativas acabaram permitindo o surgimento de uma direita para o social, ou seja, num amplo agrupamento de empresários que passa a atuar na ampliação dos horizontes de luta política por meio de intervenções sistemáticas nas “questões sociais”.

A reforma educacional de Pernambuco, desde o início dos anos 2000, contou com a participação efetiva desses grupos empresariais e seus institutos na definição das políticas públicas, com destaque para o setor social e educacional. Foi intensificada no Governo Eduardo Campos (2007-2010), que contribuiu para a consolidação do modelo gerencial da educação, reforçando os princípios de racionalidade, eficiência e produtividade como discutido na sequência.

¹⁵ A Aliança Empresarial Pró-educação de Pernambuco desenvolve, desde 1999, o Programa Qualidade no Ensino. É formada por 36 empresas, entre elas: Celpe- Grupo Neoenergia, Chesf - Companhia Hidroelétrica do São Francisco, Colégio Fazer Crescer, Construtora Queiroz Galvão, Faculdade Santa Helena, Gerdau S/A, Maximagem Diagnóstico por Imagem, Philips do Brasil, Tim Nordeste S/A, Wal-Mart Brasil, White Martins Gases Industriais do Nordeste S/A, Centro Diagnóstico Boris Berenstein, Clínica Radiológica e Ultrassonografia, Imax- Diagnósticos Médicos, Maximagem Diagnóstico por Imagem, Acripel Pharma, entre outras. As empresas contribuem com uma taxa mensal de R\$ 800,00 (valor referente ao ano 2000), aplicada na capacitação e apoio dos professores das escolas. O objetivo da aliança é contribuir para o desenvolvimento da qualidade do ensino no estado. O Programa é desenvolvido pelo Instituto Qualidade no Ensino (ICE) e atua nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática, consideradas fundamentais para a aprendizagem de outras disciplinas. Sua meta pedagógica é fazer com que 75% dos alunos dominem, nessas duas áreas do conhecimento, pelo menos 70% dos conteúdos e habilidades contidos nos parâmetros curriculares nacionais elaborados pelo MEC (ANDRADE, 2000).

2.4 Aprofundamento da modernização gerencial na educação pública estadual de Pernambuco: o Programa de Modernização da Gestão Pública/Metas para a Educação (2007-2010), sua base institucional, implementação e principais componentes.

No ano de 2007, dando continuidade ao processo de modernização da gestão pública iniciado por Jarbas Vasconcelos – PMDB (1999-2006), o Governador Eduardo Campos – PSB (2007-2010), lançou, em 2007, o Programa de Modernização da Gestão em Pernambuco, abrangendo a gestão nas áreas de saúde, educação, segurança e finanças. Esse Programa visava à melhoria dos indicadores econômicos e sociais do estado de Pernambuco.

Para o setor educacional, foi criado o Programa de Modernização da Gestão/Metas para a Educação (PMG/ME), em 2007, que orientou as políticas para o setor, objetivando assegurar, por meio de uma política de Estado, a educação pública de qualidade. De acordo com a apresentação do Programa, a implantação de um modelo de gestão que tem o foco em resultados na área da educação significa o meio mais eficaz para alcançar melhores indicadores sociais, diminuindo as taxas de repetência e evasão escolar, de analfabetismo e, sobretudo, proporcionando uma educação de qualidade às crianças e jovens pernambucanos, na qual todos tenham o direito a aprender e evoluir (PERNAMBUCO, 2007a).

O PMG/ME parte do princípio de que a construção de uma educação de qualidade depende do engajamento de toda a sociedade, destacando a participação dos pais, professores, estudantes, sociedade civil e iniciativa privada. Segundo o Programa, estes, junto ao poder público, serão capazes, de superar os desafios de elevar os índices educacionais de Pernambuco.

Apesar de enfatizar a participação de todos para elevação da qualidade educacional no estado, o próprio Programa foi elaborado em parceria com o MBC e o INDG, sob a lógica da empresa privada, estipulando visão, missão e valores para a política educacional em Pernambuco associados à melhoria dos indicadores. Não consta no Programa a participação da sociedade civil na sua elaboração e na definição dos objetivos da educação no estado, apenas a importância da participação de todos, sob uma perspectiva de um colaboracionismo de classes característico do neoliberalismo de Terceira Via.

As principais ações elaboradas pelo Governo Eduardo Campos entre os anos de 2007 e 2010 no contexto do PMG/ME podem ser analisadas sob cinco eixos: a ênfase nas políticas voltadas para os estudantes do Ensino Médio da Rede Estadual de Pernambuco; os reduzidos impactos das políticas de valorização docente no que se refere a plano de cargos e carreiras dos profissionais da educação; a instituição de instrumentos de administração gerencial, materializada em Termo de Compromisso; a intensificação das políticas de avaliação da educação básica, com alterações no Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SAEPE) e a criação do Índice de Desenvolvimento Educacional de Pernambuco (IDEPE); e a instituição de mecanismos de incentivo e punição dos servidores docentes, com a implementação do Bônus de Desempenho Educacional (BDE).

O primeiro eixo das políticas educacionais no contexto do PMG/ME (2007-2010) se refere à ênfase nas políticas voltadas para os estudantes do Ensino Médio da Rede Estadual de Pernambuco, com destaque para as ações de correção de fluxo para os jovens e adultos matriculados nesse nível de ensino, das ações pedagógicas destinadas à construção de uma cultura empreendedora e ao ingresso no mercado de trabalho, e a expansão do modelo de escolas *charter* no estado, iniciada no Governo Jarbas Vasconcelos (1999-2006).

Segundo o Programa de Governo Campos, a política educacional do Ensino Médio pretendia atacar dois problemas fundamentais:

O primeiro refere-se a dotar os cidadãos de capacidade e autonomia para aproveitar oportunidades de emprego e ocupação que se lhes apresentem e, também, para formar uma força de trabalho mais qualificada, a qual contribua para o aumento da produtividade do sistema econômico. O segundo está relacionado com a preocupação de que para conter a onda de crescente violência e de criminalidade entre jovens será preciso investir na construção de uma alternativa de futuro para a juventude (CAMPOS, LIRA; GOMES, 2006, p. 23).

Nesse sentido, grande parte dos programas implementados para este nível de ensino esteve relacionada à preparação dos estudantes para atender às necessidades do setor produtivo, fundamentada nos valores do empreendedorismo, como capacidade criativa, flexibilização, competitividade e senso de responsabilidade social, característicos do neoliberalismo de Terceira Via. Entre os principais projetos realizados

entre 2007 e 2010, destacam-se os programas Qualifica Pernambuco¹⁶, Preparando para o Primeiro Emprego¹⁷, além dos projetos Jovem Empreendedor¹⁸, Juventude Empreendedora Digital¹⁹ e *workshops* de capacitação sócio-profissional do Estaleiro Atlântico Sul²⁰ (PERNAMBUCO, 2011b). Esses projetos estavam voltados para a inserção do jovem no mercado de trabalho, visando ao atendimento das demandas da dinâmica econômica do estado.

Com relação às políticas de correção de fluxo para jovens e adultos matriculados no Ensino Médio, o relatório de gestão da SEDE destaca a implantação, em 2007, do Programa de Aceleração de Estudos de Pernambuco - Travessia, através da parceria com o Instituto Ayrton Senna e a Fundação Roberto Marinho. O Travessia configurou-se, segundo relatório da SEDE, como uma política pública de ensino do governo de Pernambuco, cuja finalidade era a redução da defasagem idade/série dos estudantes do Ensino Médio da Rede Estadual de educação pública. Para efetivação dos objetivos desse programa, a Secretaria de Educação atuou junto aos jovens do Ensino Médio com dois anos ou mais de defasagem escolar, por meio da metodologia do Telecurso. Durante o primeiro governo Campos, foram atendidos aproximadamente doze mil alunos tanto na região metropolitana do Recife quanto no interior do Estado (PERNAMBUCO, 2011b).

Com relação à expansão do modelo de escolas do Ensino Médio baseadas no modelo *charter school*, estas foram realizadas a partir da instituição da Lei

16 Programa efetivado através da parceria firmada com e sob a coordenação da Secretaria Especial de Juventude e Emprego do governo do estado. A intenção foi promover ações de qualificação social e profissional, com a criação de oportunidades de empregabilidade e geração de renda, através da inclusão no banco de dados da Agência do Trabalho, de jovens e adultos do Ensino Médio, EJA Médio e Travessia, a partir dos 18 anos (PERNAMBUCO, 2011b).

17 Programa efetivado através da parceria da Secretaria Especial de Juventude e Emprego, Instituto Empreender e o USAID (PERNAMBUCO, 2011b).

18 Projeto realizado em parceria com a Secretaria Especial de Juventude e Emprego e a Unidade Técnica Agência do Trabalho, que teve o objetivo de promover a qualificação profissional e a capacidade empreendedora dos jovens estudantes do Ensino Médio da rede estadual de Pernambuco, estimulando e fortalecendo o papel das escolas públicas como centro de formação numa aproximação da educação formal do mundo do trabalho (PERNAMBUCO, 2011b).

19 Projeto realizado em parceria com a Secretaria Especial de Juventude e Emprego e a Unidade Técnica Agência do Trabalho. Teve início em 2010 com o objetivo de qualificar estudantes das escolas públicas do Estado, de forma complementar, em informática, *internet* e empreendedorismo, estimulando e fortalecendo o papel das escolas públicas como centros de formação, contribuindo para aproximar a educação formal do mundo do trabalho (PERNAMBUCO, 2011b).

20 Através da parceria com o Estaleiro Atlântico Sul e a Secretaria Especial de Juventude e Emprego, a Secretaria de Educação proporcionou, em formato de *workshop*, com carga horária de 8 horas, a divulgação da oferta de vagas, funções profissionais e qualificação profissional com foco no perfil exigido pelo Estaleiro com vistas à inserção no mercado de trabalho (PERNAMBUCO, 2011b).

Complementar nº 125 de 10 de julho de 2008, que cria o Programa de Educação Integral e dá outras providências. Nesse sentido, o Governo Eduardo Campos (2007-2010) assume a continuidade do Procentro, instituído no Governo Jarbas Vasconcelos (1999-2006), fortalecendo, assim, o sistema de parcerias público-privadas na educação no estado.

As escolas que pertencem ao Programa de Educação Integral, segundo Dutra²¹ (2012), possuem currículos, jornadas de estudo e infra-estrutura diferenciados com relação às demais escolas de Ensino Médio regular na rede estadual de Pernambuco. Nas escolas de referência, o currículo foi estruturado para atender a estudantes do Ensino Médio em jornada integral e semi-integral. Considerando as características dos alunos que buscam esse nível, bem como as questões de defasagem idade-série, definiu-se um horário flexível para essas escolas, com o intuito de atender a uma quantidade maior de estudantes (DUTRA, 2012).

Em relação às condições de infraestrutura, foram estabelecidos padrões básicos para a rede física das escolas de referência, como laboratórios, salas temáticas e refeitórios. A seleção do pessoal docente e administrativo teve por horizonte as metas referentes ao padrão de qualidade definido para as escolas, bem como o corpo discente a ser atendido (DUTRA, 2012).

Os professores que atuam nas escolas de referência também possuem tratamento distinto dos demais da rede estadual de ensino. Os docentes que atuam nas escolas de jornada semi-integral²² possuem carga horária de 32 horas semanais e recebem 159% a mais no vencimento básico em comparação aos docentes que atuam no Ensino Médio regular não integral, enquanto os que atuam nas escolas em tempo integral²³ atuam com carga horária de 40 horas por semana e possuem um acréscimo de 199% sobre esse mesmo vencimento (PERNAMBUCO, 2008b). O número dessas unidades de ensino na rede estadual de Pernambuco passou de 13, em 2006, durante o governo Jarbas, para 160, em 2010, um aumento de 1.100%, no primeiro governo Campos

²¹ Paulo Fernando de Vasconcelos Dutra exerceu o cargo de Gerente Geral do Programa Educação Integral em 2008 e atualmente é Secretário Executivo de Educação Profissional de Pernambuco.

²² Os professores das escolas que atuam em regime semi-integral são contratados para uma carga horária mensal de 200h mensais distribuídas, semanalmente, em três dias atuando em dois turnos (manhã e tarde) e três dias em dois turnos (manhã ou tarde). O horário de funcionamento dessas escolas corresponde aos mesmos horários das escolas que ofertam o Ensino Médio regular: das 7h:30min às 12h:00min, no período da manhã, e das 13h:30min às 18h:00min, no período da tarde.

²³ Nessas escolas, o professor é contratado para uma carga horária de 200h mensais, porém a organização de sua carga horária se diferencia das demais. Suas aulas estão distribuídas, durante a semana, em quatro dias com nove aulas mais um dia com quatro aulas.

(PERNAMBUCO, 2011a). As escolas de referência estão sob a responsabilidade da Secretaria de Educação Profissional.

Com relação ao segundo eixo, as políticas de valorização docente promovidas pelo governo Campos (2007-2010), destacamos os impactos dessas políticas no plano de cargos e carreira e salários dos professores e o Programa Professor Conectado.

A mudança nas condições salariais do professor, no período, foi referente ao cumprimento da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que instituiu o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público na educação básica. Essa implementação representou avanço no processo de valorização dos profissionais da educação em Pernambuco. Entretanto, o seu alcance, em âmbito estadual, foi minimizado pela aprovação da Lei Complementar nº 154, de 26 de março de 2010, que incorporou a gratificação de 60% pelo Exercício do Magistério ao vencimento básico dos docentes. De acordo com o Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco (SINTEPE), a Lei Complementar n. 154/2010 impede avanços no que se refere ao aumento salarial dos docentes, mesmo com Supremo Tribunal Federal tendo julgado constitucional o artigo 2º da Lei 11.738/2008, considerando que, para atingir o Piso, não poderão ser somadas as gratificações. Ainda segundo o Sindicato, a Lei Complementar fez com que diversos profissionais da educação passassem a receber a parcela de irredutibilidade remuneratória, ou seja, o abono para que as remunerações não fossem diminuídas (SINTEPE, 2011). A partir dessa Lei, os docentes com mais tempo na rede estadual e os recém-contratados tiveram os salários praticamente equiparados.

Dessa forma, o aumento dos salários não foi efetivado de forma proporcional para todos os profissionais da educação, mas foi realizado a partir de restrições a outros grupos do setor educacional. Esse fato parece ter sido uma tendência a partir da reforma do Estado na década de 1990. De acordo com estudos realizados por Souza e Gouveia (2012), sobre as alterações salariais dos professores em sete estados brasileiros entre 1997 e 2007, ocorreu um relativo achatamento salarial no alto da carreira docente. Nesse sentido, os profissionais mais experientes foram os que menos tiveram seus ganhos atualizados. Segundo as autoras, como estes compõem um grupo quantitativamente grande comparado com os professores menos experientes, o poder público tende a obstaculizar seus avanços salariais (SOUZA; GOUVEIA, 2012).

É importante destacar que, mesmo com a afirmação do cumprimento do piso salarial nacional por parte da administração pública estadual de Pernambuco, ao final do

primeiro mandato do Governo Eduardo Campos (2007-2010), o estado pagava o pior salário entre as unidades federativas, conforme dados apresentados pela Associação dos Professores de Ensino Oficial do Estado do Ceará – APEOC (2010).

Ainda como parte da política de valorização docente, o Governo do Estado apresentou, em 2008, a implantação do Programa Professor Conectado²⁴, visando promover a inclusão digital dos professores. Nesse programa, cada um dos 26.000 professores efetivos da rede estadual recebeu um computador portátil no valor de R\$ 2.3000,00, contando com um investimento de aproximadamente R\$ 60 milhões (PERNAMBUCO, 2011a).

O terceiro eixo do PMG/ME corresponde à instituição de instrumentos de administração gerencial, referente ao contrato de gestão firmado entre dirigentes das instituições escolares e secretário da educação. Este tem origem nas orientações do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995) ao propor que esses contratos possibilitariam o enfrentamento da incapacidade do Estado em promover atividades nas áreas essenciais para a sociedade, como as de saúde, educação, pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente e cultura. Segundo André (1999), o contrato de Gestão é um instrumento de compromisso administrativo interno ao Estado, firmado entre o poder executivo e a diretoria de instituições de direito público, privado e empresas estatais. Trata-se de um instrumento da administração gerencial que tem o propósito de induzir mudanças culturais que façam com que o Estado e cada uma das entidades de interesse social dele dependentes ou a ele vinculadas construam e mantenham níveis elevados de efetividade, eficácia e eficiência (ANDRÉ, 1999).

Em Pernambuco, na educação, o Contrato de Gestão esteve representado pelo Termo de Compromisso (TC), elaborado pela Secretaria de Educação de Pernambuco, sob amparo legal no Contrato de Gestão, instituído pela Portaria Normativa nº 6.703, de 07.11.2005, durante o governo Jarbas Vasconcelos. Segundo a Portaria, o Contrato de Gestão é um instrumento jurídico-formal, que estabelece deveres e obrigações das partes (Secretaria de Educação, as unidades de ensino e as gerências regionais de ensino); define e especifica as atividades, projetos e ações, visando ao cumprimento das

²⁴ Em 2011 a Secretaria de Educação lançou a segunda edição do Programa Professor Conectado. Nessa fase, o Programa atendeu a 2.650 professores efetivos e técnicos educacionais da rede estadual, que receberam computadores no valor de R\$ 2.000,00. O investimento nessa etapa foi de 5 milhões de Reais (PERNAMBUCO, 2011a).

diretrizes, medidas e planos governamentais; quantifica metas; define sistemas; orienta processos operacionais; e estabelece mecanismos de monitoração e controle do desempenho gerencial (PERNAMBUCO, 2005).

Segundo Zaponi²⁵ e Valença²⁶ (2009), o TC expressa a responsabilidade da Secretaria de Educação em assegurar as condições adequadas de funcionamento para as escolas e define as responsabilidades da equipe gestora em elaborar e executar seu plano de ação. Está relacionado, portanto, à construção de uma cultura de responsabilização. A consolidação dessa cultura, de acordo com as autoras, depende da capacidade da Secretaria de Educação, como órgão central do sistema de ensino, de superar os desafios e assegurar as condições adequadas de funcionamento das unidades escolares e viabilizar a adesão dos envolvidos.

De acordo com o Termo, a Secretaria de Educação deve apoiar a escola na elaboração e na implementação de sua proposta pedagógica, oferecendo a infraestrutura necessária e desenvolvendo ações que garantam a presença de professores em todas as suas turmas e disciplinas (PERNAMBUCO, 2009b).

Os compromissos firmados entre Secretaria de Educação e as escolas são apresentados, pelo PMG/ME, como uma “via de mão-dupla”, na qual o Governo estadual fornece condições necessárias às instituições de ensino para a efetivação de uma educação de qualidade e, ao mesmo tempo, cobra a melhoria de seus resultados (PERNAMBUCO, 2007a).

A perspectiva da “via de mão-dupla” entre a Secretaria de Educação e as escolas, segundo o PMG/ME, numa primeira análise, sugere uma busca da qualidade da educação construída de forma horizontal entre a instância central e as unidades de ensino. O papel da SEDE, nesse sentido, consistiria no apoio à efetivação das propostas pedagógicas definidas pela escola, através de responsabilidades recíprocas. Dessa forma, a proposta do PMG/ME parece está fundamentada em uma “qualidade negociada” (FREITAS, 2005; 2007), compreendida como a construção local de mudança apoiada²⁷ e não como uma transferência de um órgão central para a “ponta” do sistema.

²⁵ Margareth Zaponi foi Secretária Executiva de Gestão da Rede da Secretaria de Educação de Pernambuco, no período de 2007 a 2012.

²⁶ Epifânia Valença é Gerente de Avaliação e Monitoramento das Políticas Educacionais da Secretaria de Educação de Pernambuco, desde 2007.

²⁷ Segundo Freitas (2005, p. 924), a construção local apoiada é guiada por um projeto pedagógico da instituição, local – consideradas as políticas globais emanadas de órgãos centrais – que configura uma cesta de indicadores com os quais se compromete e se responsabiliza, demandando do Poder Público as

Porém, diferentemente da perspectiva de qualidade negociada, apresentada por Freitas (2005, 2007), a busca pela qualidade da educação a partir do Termo de Compromisso da Secretaria de Educação de Pernambuco é definida verticalmente, excluindo-se o processo democrático e participativo representado na escola pelo Projeto Político-Pedagógico, e tem como referência os indicadores de desempenho definidos pela Secretaria de Educação. Segundo o TC, as responsabilidades das instituições de ensino estão são:

- a) Cumprir e fazer cumprir as diretrizes estabelecidas na legislação federal e na Política Educacional do Governo de Pernambuco.
- b) Desenvolver a Proposta Pedagógica e o Plano de Ação da Unidade Escolar, com a participação da comunidade.
- c) Implantar a Matriz Curricular e o desenvolvimento integral do currículo em consonância com as Diretrizes da Secretaria de Educação, cumprindo o calendário escolar com no mínimo de 800 (oitocentas) horas anuais, distribuídas em 200 (duzentos) dias letivos, conforme dispõe a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
- d) Promover um ambiente de aprendizagem na escola e o desenvolvimento profissional do corpo docente, com o objetivo de elevar a qualidade da educação pública, conforme os indicadores e as metas pactuadas neste Termo de Compromisso e Responsabilidade (PERNAMBUCO, 2009d).

As responsabilidades das escolas referem-se à execução de ações e metas definidas pela Secretaria. Segundo Freitas (2005), nas políticas neoliberais, a mudança é vista como parte de ações gerenciais administrativas desde um “centro pensante” e técnico, diferentemente da tendência das políticas participativas que buscam gerar envolvimento na “ponta” do sistema. A melhoria da qualidade do ensino pactuada pelo TC limita-se à aferição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco (IDEPE), que consiste no indicador da qualidade da educação no estado.

O quarto eixo do PMG/ME diz respeito à ênfase nos indicadores sociais representados por alterações no Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SAEPE) e pela criação do Índice de Desenvolvimento Educacional de Pernambuco (IDEPE). Esses elementos correspondem a importantes instrumentos utilizados pelo

condições necessárias à sua realização. Esta forma de relacionamento exclui tanto as formas autoritárias de gestão baseadas na verticalização das decisões como exclui igualmente o populismo e o democratismo de formas de gestão que transferem inadequadamente (para não dizer que abandonam) para a “ponta” as decisões, unilateralizando-as e se omitindo.

governo do estado para promover e avaliar a qualidade da educação pública estadual de Pernambuco.

Conforme apresentado nas discussões acerca das políticas educacionais do Governo Jarbas Vasconcelos (1999-2006), O SAEPE foi realizado pela primeira vez em 2000. Em 2005 foi novamente realizado, no entanto, seus resultados somente foram consolidados e divulgados em 2007. A partir de 2008, durante o primeiro Governo Eduardo Campos (2007-2010), passou a ser realizado anualmente.

De acordo com o Programa de Modernização da Gestão, o IDEPE permite diagnosticar e avaliar a evolução de cada escola, ano a ano. O cálculo do IDEPE deve considerar dois critérios complementares: o fluxo escolar e o desempenho dos alunos da 5º e 9º anos do Ensino Fundamental (anos iniciais e finais) e do 3º ano do Ensino Médio nos exames do SAEPE em língua portuguesa e matemática.

Os resultados do IDEPE, além de servirem de diagnóstico para o sistema de educação de Pernambuco, são o requisito fundamental para o estabelecimento do Bônus de Desempenho Educacional (BDE) para os profissionais da educação, cujas metas são descritas através do Termo de Compromisso firmado entre a Secretaria de Educação e a escola. O IDEPE possui a mesma metodologia do IDEB, mas, diferentemente deste, que é calculado a cada dois anos, o IDEPE é realizado anualmente.

No período de 2008 a 2010, os índices das escolas estaduais pernambucanas passaram de 3,7, nos anos iniciais do Ensino Fundamental; 2,7, nos anos finais do Ensino Fundamental, e 2,6, no terceiro ano do Ensino Médio, para 4,0; 3,4, e 3,0²⁸ respectivamente. Essa elevação foi apresentada pelo Programa de Governo Campos (2011-2014) como um avanço significativo para a melhoria da qualidade da educação, atribuído ao conjunto de iniciativas realizadas pela Secretaria, que envolve as ações do PMG/ME (CAMPOS, 2010).

Os dados do IDEPE são fundamentais para a realização do monitoramento das escolas pela Secretaria de Educação, objetivando constatar se as metas firmadas entre a Secretaria de Educação e as escolas, no Termo de Compromisso, foram efetivadas e para o cálculo do BDE dos profissionais da educação.

Destacamos a utilização dos resultados da avaliação de desempenho dos alunos como ponto de partida e de chegada das políticas educacionais. A partir desses resultados são elaboradas, pela Secretaria, as estratégias para melhoria dos seus índices,

28 Dados disponíveis no site da Secretaria de Educação de Pernambuco (PERNAMBUCO, 2013).

como as políticas de formação continuada de professores, por exemplo, sendo, ao mesmo tempo, objetivo final dessas políticas, uma vez que essas visam ao aumento dos indicadores educacionais. Esses índices norteiam as políticas a partir de fatores como eficácia e superação. Segundo Ravela (2003), a eficácia diz respeito à média dos resultados nas provas de matemática e língua materna. Já a perspectiva da superação se refere à média das diferenças verificadas entre as pontuações dos estabelecimentos nas provas atuais em relação à aferição anterior. Através dela, as instituições identificam os pontos de partida e definem as metas para o aumento do desempenho escolar.

De acordo com Sousa (2008), as características presentes nos procedimentos adotados por esses processos de avaliação do desempenho são: ênfase nos produtos ou resultados, atribuição de mérito a alunos, instituições ou redes de ensino, dados de desempenho escalonados, resultando em classificação, dados predominantemente quantitativos e destaque para a avaliação externa, não articulada à auto-avaliação. Essas características são identificadas nas iniciativas de avaliação adotadas pelo SAEPE que compõe os resultados do IDEPE.

É importante destacar que, a partir dos resultados do IDEPE, a Secretaria de Educação institui o sistema de premiações aos profissionais da educação que atuam na escola que atingiram as metas pactuadas com a Secretaria. Dessa forma, Pernambuco inaugura o processo de implantação de estratégias associadas à tipologia de “alto risco” apresentado por Ravela (2003).

Nessa direção, o quinto eixo das políticas do PMG/ME corresponde à implantação do Bônus de Desempenho Educacional (BDE), que foi instituído no âmbito do estado de Pernambuco por meio da Lei nº. 13.486, de 1º de julho de 2008, e, posteriormente, alterada pela Lei nº. 13.696, de 18 de dezembro de 2008. Consiste em um incentivo financeiro para os profissionais de todas as escolas que atingirem as metas estabelecidas entre a Secretaria de Educação e as escolas (PERNAMBUCO, 2009b). Esse bônus não faz parte do salário mensal dos profissionais da educação, embora seja destacado pelo governo estadual como instrumento de valorização desses trabalhadores. Tem o objetivo de promover a melhoria no processo de ensino-aprendizagem, subsidiar as decisões sobre a implementação de políticas educacionais voltadas para a elevação da qualidade, equidade e eficiência do ensino e da aprendizagem e fortalecer a política de valorização e remuneração dos profissionais da educação (PERNAMBUCO, 2009b). Pelas análises realizadas neste estudo, entendemos que o BDE tem consistido em um importante instrumento usado pela Secretaria de Educação para a implementação do modelo de

modernização gerencial da educação estadual e para a aceitação e comprometimento de gestores e docentes com o alcance das metas do IDEPE.

Segundo o Decreto nº 32.300, de 8 de setembro de 2008, que regulamenta o BDE, o Bônus corresponde a uma premiação por resultados concedida aos servidores lotados e em exercício nas unidades escolares da rede pública estadual de ensino, em função do seu desempenho no processo educacional, de acordo com as metas e condições estabelecidas pela Secretaria de Educação (PERNAMBUCO, 2008b).

A bonificação varia de 50% a 100% da remuneração percebida pelo servidor no mês de dezembro do ano correspondente a coleta das informações para o cálculo do IDEPE. As escolas estaduais que obtiverem um índice global abaixo de 50% não recebem o bônus. A escola que alcançar 50% da meta estipulada recebe a metade do bônus. A partir de então, o valor é proporcional ao percentual da meta atingido (PERNAMBUCO, 2009b). O BDE é coletivo, uma vez que todos os funcionários lotados e em exercício na escola têm direito ao bônus.

Só têm direito a receber o bônus os profissionais da educação que atuam nas escolas estaduais que possuam turmas que são avaliadas pelo IDEPE (4ª e/ou 8ª séries do Ensino Fundamental e/ou 3º ano do Ensino Médio) (PERNAMBUCO, 2009b).

Nos quatro primeiros anos do BDE, a análise da evolução de sua distribuição nas escolas públicas estaduais, de acordo com os números divulgados pela Secretaria de Educação de Pernambuco, permite a identificação da dinâmica do número de profissionais da educação que tiveram direito à bonificação, conforme pode ser observado no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Número de profissionais da educação que receberam o BDE (2008-2011)

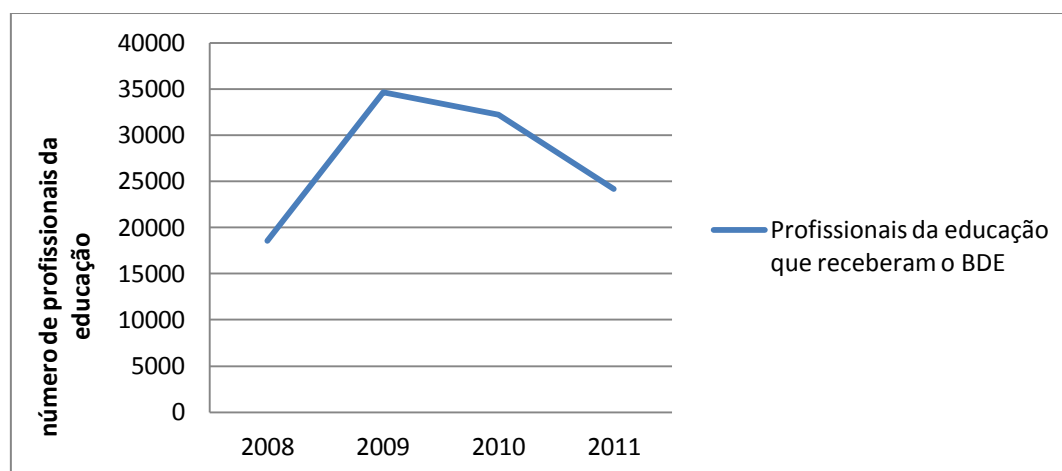
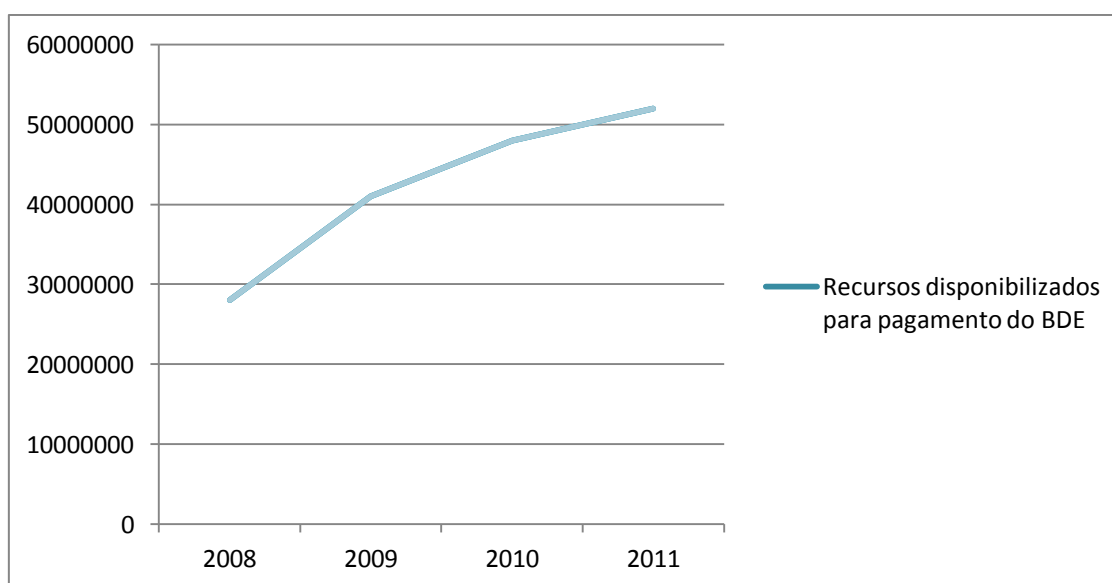


Gráfico elaborado a partir de dados apresentados pela Secretaria de Educação de Pernambuco (PERNAMBUCO, 2011a).

Nos anos de 2008, período de implantação do Bônus, e 2009, o número de servidores contemplados aumentou significativamente. De 2009 a 2011, percebe-se a redução dos profissionais da educação contemplados. Apesar dessa redução do número de trabalhadores a alcançar as metas firmadas com a Secretaria de Educação e, consequentemente, ter direito a receber o Bônus, os valores disponibilizados para o pagamento dessa bonificação pelo governo do estado apresentaram crescimento de 85% no período de quatro anos, passando de aproximadamente 28 milhões em 2008 para 52 milhões em 2011, conforme representado no Gráfico 2 a seguir.

Gráfico 2 – Recursos disponibilizados para pagamento do BDE (2008-2011)



Fonte: Gráfico elaborado a partir dos relatórios de gestão da Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco – 2007 a 2010 e do relatório 2011 (PERANMBUCO, 2011a).

É importante destacar que o montante destinado para o pagamento do BDE em 2008, ano da implantação do Programa, superou significativamente os investimentos em qualificação dos profissionais da educação, que não chegou a 30 milhões de reais em seu período de maior alocação de recursos (2009), sofrendo significativa queda no ano de 2010.

A importância atribuída às iniciativas do governo não se expressa unicamente nos discursos de seus representantes, mas, sobretudo, pelo volume de recursos destinados a realização dessas ações. Esse Governo valorizou o programa de bonificação para efetivação de suas políticas educacionais, independentemente de ser construído um consenso entre os docentes acerca da pertinência e necessidade das mudanças propostas

na educação estadual para a construção de uma qualidade da educação numa perspectiva do quase-mercado²⁹.

De uma forma geral, o PMG/ME de Pernambuco buscou efetivar o caráter gerencial na educação pública estadual, especialmente no que se refere à implementação de mecanismos de avaliação de desempenho de alunos e escolas, do estímulo à performatividade, empregando julgamentos e comparações como meios de controle dos resultados educacionais a partir da instituição do Termo de Compromisso entre as instituições de ensino e a Secretaria de Educação e o fortalecimento do SAEPE e da instituição do IDEPE e BDE.

O paradigma gerencial adotado em Pernambuco também está presente na formulação de políticas de formação de professores, especialmente, as de formação continuada, articulando-se ao Programa de modernização da gestão educacional e visando contribuir com as metas formuladas pelo Governo para a Educação.

Trataremos no próximo capítulo das propostas de formação de professores, com destaque para as de formação continuada de professores do Ensino Médio, implementadas pela Secretaria Executiva de Educação (SEDE), discutindo suas relações com a reforma do estado e com o PMG/ME.

²⁹ Tomamos, nesse estudo, a expressão quase-mercado, no sentido utilizado por Afonso (2010). Segundo o autor, o termo refere-se à introdução de lógicas e valores de mercado no interior do sistema público estatal, referindo-se às formas diversas de comparação, concorrência e concretização da liberdade de escolha entre o público e o privado. Nesse sentido, o autor utiliza a expressão quase-mercado para se referir ao desenvolvimento de lógicas e valores de mercado, mas que não são rigorosamente mercado.

CAPÍTULO III

A PREPARAÇÃO DE PROFESSORES NA REDE PÚBLICA DE ENSINO DE PERNAMBUCO (2007-2010): UMA ANÁLISE DAS INICIATIVAS DE FORMAÇÃO CONTINUADA DOS DOCENTES DO ENSINO MÉDIO NO CONTEXTO DE CONSOLIDAÇÃO DA REFORMA DA EDUCAÇÃO

Neste capítulo, identificamos e analisamos as iniciativas de formação continuada de professores do Ensino Médio, realizadas pela Secretaria de Educação de Pernambuco, no primeiro mandato de Eduardo Campos (2007-2010), e suas vinculações com a reforma da educação promovida nesse período.

Iniciamos o capítulo apresentando a política de formação docente adotada pelo estado de Pernambuco no período estudado, compreendendo essa política como um dos instrumentos utilizados para a implantação da reforma educacional. Na sequência, examinamos as iniciativas de formação continuada realizadas pela Secretaria de Educação (SE), através da Secretaria Executiva de Desenvolvimento Educacional (SEDE) e da Gerência de Políticas Educacionais do Ensino Médio (GPEM). Discutiremos, em um sentido geral, as características das iniciativas de formação, bem como se a definição dessas iniciativas contou com a participação dos docentes e as funções que tais iniciativas assumiram no processo de consolidação da reforma no estado de Pernambuco, sob a hegemonia do neoliberalismo de Terceira Via. Utilizamos como referência dessa investigação as contribuições de autores que analisam as políticas de formação docente, Demailly (1992), Prada (1997), Candau (2003), Shiroma (2003), Silva (2004), dentre outros.

Nesse estudo, foram examinados os relatórios das atividades realizadas pela SEDE/SE e pela GPEM/SEDE, bem como os planos de trabalho dos programas de formação continuada desenvolvidos no período de 2007 a 2010. Esses documentos foram estudados no contexto de sua produção e considerados na sua intenção de promover a manutenção ou a alteração de determinadas práticas docentes, conhecimentos e concepções de sociedade e educação. A pesquisa parte da compreensão de que os docentes são intelectuais fundamentais para o êxito das reformas do Estado e da própria educação. Daí a importância que a sua formação assume nos contextos de mudanças.

3.1 Políticas de formação de professores da rede estadual de educação de Pernambuco no Governo Eduardo Campos (2007-2010)

De acordo com a Secretaria de Educação, antes do primeiro Governo Eduardo Campos (2007-2010), a educação em Pernambuco passava por uma crise educacional que precisava ser enfrentada. Segundo a SE, os indicadores educacionais da rede estadual estavam abaixo da média nacional, registrando, em 2006, um dos piores índices educacionais, com a obtenção do pior IDEB do Brasil nos anos finais do Ensino Fundamental, além de elevadas taxas de reprovação, abandono e distorção idade-série (PERNAMBUCO, 2007d).

Para superar esses desafios, a Secretaria de Educação, nesse período, estruturou sua política educacional em três eixos: gestão pedagógica, acompanhamento e monitoramento do sistema; melhoria da qualidade do ensino; valorização e qualificação do profissional de ensino. Segundo a Secretaria, esses eixos estão interligados e objetivam a melhoria da qualidade do ensino (PERNAMBUCO, 2011a).

O primeiro eixo, gestão pedagógica, acompanhamento e monitoramento do sistema, envolveu iniciativas como a elaboração e implementação em 2007 do Sistema de Monitoramento e Avaliação para os diversos níveis e modalidades de ensino e a promoção da gestão democrática e participativa das ações e espaços educativos da SEDE (PERNAMBUCO, 2011a).

O segundo eixo, a melhoria da qualidade de ensino, teve como diretrizes a implantação de programas para correção do fluxo escolar, aquisição de materiais didáticos e análise e reelaboração das matrizes curriculares (PERNAMBUCO, 2011a).

O terceiro eixo, a valorização e qualificação do profissional de ensino, foi apresentado, pela Secretaria de Educação, como elemento fundamental para a superação dos baixos indicadores educacionais. Segundo o Relatório da SEDE/SE, este eixo contribui para a qualificação da aprendizagem conceitual e significativa do aluno, justificando a necessidade dos investimentos em formação inicial e continuada de professores. Ainda de acordo com a SE, esse eixo deveria promover uma cultura de construção das políticas educacionais, envolvendo os profissionais do sistema educacional (PERNAMBUCO, 2011a). Entendemos, assim como o Relatório, que políticas públicas devem ser formuladas com e para os docentes, o que envolve sua participação na elaboração dessas políticas. O PMG/ME (2007a) também destaca a participação, em sua elaboração, dos beneficiários das políticas do Estado, ao afirmar

como um dos objetivos a consolidação da cultura da democracia e da participação popular nas unidades de ensino.

O objetivo enunciado pela SE/PE da participação dos profissionais da educação na definição das políticas educacionais, segundo Cavalcanti (2011), não foi alcançado. Ao analisar a proposta de gestão democrática do PMG/ME, a autora afirma

a falácia da utilização dos termos neste sentido, e ao contrário do que expressei contribui para legitimar as decisões autoritárias do grupo gestor do Governo. Até onde foi investigada a questão, a prática da gestão democrática nos modelos do PMG/ME em Pernambuco tem evidenciado sua forma autoritária na elaboração das políticas educacionais através de metas, imposição de Termos de Compromisso às unidades escolares e entregues às escolas para assinatura com a recomendação do “cumpra-se” e outras ações de monitoramento. A pretensão do Governo é conquistar a qualidade na educação e elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) (CAVALCANTI, 2011, p. 2, destaques da autora).

Nesse sentido, a gestão participativa da educação, nos moldes do modelo gerencial adotado em Pernambuco, possui aspectos bastante limitados para as definições das políticas educacionais. A análise dos relatórios da SEDE e da GPED possibilitou a identificação de estímulos à oferta e participação docente na formulação dessas políticas. Entretanto, essas políticas mostraram-se frágeis e pouco contribuíram para o fortalecimento da participação docente na definição das políticas de formação continuada.

A partir do estudo do Relatório das Ações de Ensino da SEDE, identificamos as principais características das políticas de formação docente implantadas no primeiro Governo de Eduardo Campos (2007-2010), envolvendo a formação inicial, a formação continuada e os investimentos nessa ação.

A política de formação continuada desenvolvida pela SEDE/SE buscou envolver os diversos profissionais da educação, em diferentes modalidades de qualificação, como cursos de especialização ou extensão, encontros, debates, formação de grupos de estudo no interior da Secretaria de Educação, das Gerências Regionais de Ensino (GRE) e das escolas. No período de 2007 a 2010, a Secretaria de Educação promoveu ações de capacitação com aproximadamente 48 mil vagas para professores da educação básica da rede estadual nas diversas áreas do conhecimento, envolvendo as ações realizadas em articulação com o Governo Federal, municípios e instituições de Ensino Superior (PERNAMBUCO, 2011a).

De uma forma geral, essas iniciativas de formação foram marcadas pela falta de uma política ampla de formação inicial de professores, pela ênfase na formação continuada dos profissionais da educação, com destaque para a utilização da modalidade a distância, e pelo aumento dos investimentos em qualificação docente nos primeiros anos desse governo, seguida pela redução significativa desses recursos no último ano do primeiro mandato de Eduardo Campos.

Com relação às iniciativas de formação inicial, são desenvolvidos três programas: o Programa de Formação de Professores em Exercício (PROFORMAÇÃO) e o Programa de Formação Inicial para Professores em exercício na Educação Infantil (PROINFANTIL), ambos desenvolvidos pelo MEC, e o Programa Especial de Graduação em Pedagogia (PROGRAPE), de iniciativa do governo estadual. Esses programas tiveram o objetivo de atender às exigências da LDB (1996), que, em seu Art. 62, define que a formação de professores deverá ocorrer em cursos de licenciatura, graduação plena, e estabelece, como formação mínima para o exercício do magistério na Educação Infantil e nos quatro primeiros anos do Ensino Fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal. Em 2007, o número de docentes que atuava nessas séries com titulação inferior ao nível médio, em Pernambuco, era de 969 professores, correspondendo a aproximadamente 4,5% do total desses profissionais (PERNAMBUCO, 2008a). Esses cursos ocorreram em articulação com as secretarias municipais e instituições de Ensino Superior, conforme descritos no quadro a seguir:

QUADRO 03 Programas de formação inicial de docentes da educação básica na Rede Estadual de Pernambuco (2007-2010)

Programa/ projeto	Objetivo	Público alvo	Modalidade	Parcerias	nº de docentes atendidos
1. PROFORMAÇÃO (2007) MEC	Habilitar para o magistério, em nível médio, na modalidade Normal , os professores que exercem atividades docentes nas séries iniciais, classes de alfabetização do Ensino Fundamental	Professores das séries iniciais do Ensino Fundamental, classes de alfabetização e/ou pré-escola.	Semi-presencial	Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco, Secretaria de Educação a Distância/MEC e municípios ¹ .	166
2. PROINFANTIL (2008/2011) MEC	Habilitar para o magistério, em nível médio , na modalidade Normal, os professores que exercem atividades docentes na Educação Infantil.	Professor de Educação Infantil	A distância	Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco, MEC e municípios ² .	192
3. PROGRAPE (2007-2010) UPE	Habilitar para o magistério, em superior em Pedagogia , os professores que exercem atividades docentes nas séries iniciais, classes de alfabetização do Ensino Fundamental	Professores das séries iniciais do Ensino Fundamental, classes de alfabetização e/ou pré-escola.	Presencial	Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco e Universidade de Pernambuco (UPE)	163
TOTAL DE DOCENTES ATENDIDOS					521

FONTE: Quadro elaborado a partir de informações contidas no Relatório das Ações de Ensino (2007-2010) (PERNAMBUCO, 2011a).

Os programas de formação inicial de professores ocorreram, em grande medida, com apoio do Ministério da Educação, situação do PROFORMAÇÃO e PROINFANTIL, que ofereceram 68,7% das vagas. Desses programas, apenas o PROGRAPE é de iniciativa estadual, que foi iniciado no Governo Jarbas Vasconcelos (1999-2006) e teve continuidade no Governo Campos. Esse Programa representou 31,3% das vagas ofertadas para os professores que atuavam na Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental no estado de Pernambuco, no período analisado.

A oferta de vagas em cursos de formação inicial por parte do Governo do Estado esteve abaixo das reais necessidades dos docentes, no que se refere à adequação ao Art. 62 da LDB (1996), uma vez que, de acordo com o Censo Escolar 2010 realizado pela Secretaria de Educação (PERNAMBUCO, 2010), havia ainda 1.106 funções docentes

¹ Os municípios envolvidos nesse Programa foram Marajá, Amaraji, São Benedito do Sul, Lagoa dos Gatos e Águas Belas (PERNAMBUCO, 2011a).

² O PROINFANTIL atendeu a professores que atuam nos municípios de Pesqueira, Belo Jardim, Palmares, Amaraji, Chã de Alegria, Santa Cruz do Capibaribe, Cumaru, Fernando de Noronha, Marajá e Joaquim Nabuco, no período de 2008 a 2011 (PERNAMBUCO, 2011a).

(21,6%) nas escolas de Educação Infantil e Ensino Fundamental com titulação inferior ao Ensino Médio.

As políticas de formação continuada de professores no Governo Campos envolveram um maior número de profissionais do magistério em comparação com as ações de formação inicial. Além das iniciativas de formação continuada realizadas diretamente pela SE, o governo estadual também aderiu às políticas desenvolvidas pelo Governo Federal, durante a gestão do segundo mandato de Luiz Inácio da Silva (2007-2010), PROFORMAÇÃO e PROINFANTIL.

Nos cursos de formação continuada ofertados destacaram-se as temáticas relativas ao uso das tecnologias da informação na educação, tendo sido conferida atenção especial às áreas de Língua Portuguesa e Matemática e ênfase à Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental. As iniciativas de formação continuada realizadas em Pernambuco foram desenvolvidas a partir da adesão da SE aos programas federais, como é o caso dos cursos PROINFO, GESTAR e Brasil Alfabetizado. Os demais foram oferecidos pela própria SE/PE em articulação com municípios e instituições de Ensino Superior públicas e privadas, conforme apresentamos no quadro 4:

QUADRO 4 Programas de formação continuada de docentes da educação básica na Rede Estadual de Pernambuco (2007-2010)

Programa/ projeto	Objetivo	Público alvo	Modalidade	Parcerias	nº docentes atendidos
1 - PROINFO (2007-2010)	Capacitar professores e gestores educacionais para o uso pedagógico das tecnologias de informação e comunicação nas escolas de educação básica das redes públicas de ensino.	Professores, gestores e técnicos educacionais da educação básica.	A distância	Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco, Governo Federal.	21.475
3 - GESTAR I e II (2008 a 2009)	Colaborar para melhoria do processo ensino-aprendizagem dos estudantes nas áreas temáticas de Língua Portuguesa e Matemática.	Professores de Língua Portuguesa e Matemática do Ensino Fundamental e da Educação de Jovens e Adultos.	Semi-presencial	Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco, MEC.	7.517
4 - Arte na escola (2007 e 2010)	Implantar as Orientações Teórico Metodológicas do Ensino de Arte.	Professores de Educação Artística da educação básica.	Presencial	Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco, UFPE.	360
5 - Ciência na escola (2009 e 2010)	Possibilitar a reflexão sobre as Orientações Teórico Metodológicas de Ciências.	Professores de Ciências e educadores de apoio.	Presencial	Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco, Secretaria Estadual de Saúde, Faculdade de Enfermagem Nossa Senhora das Graças.	297
6 - Educação especial (2008)	Capacitar professores que atuam em classes regulares com educação inclusiva.	Professores da educação básica que lecionam na área de Educação Especial.	Presencial	Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco, secretarias municipais.	*
7 - Brasil Alfabetizado (2007-2008)	Fortalecer a formação de alfabetizadores contribuindo para um ensino de qualidade.	Professores alfabetizadores	Presencial	Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco, secretarias municipais e MEC.	750
TOTAL DE DOCENTES ATENDIDOS					30.399

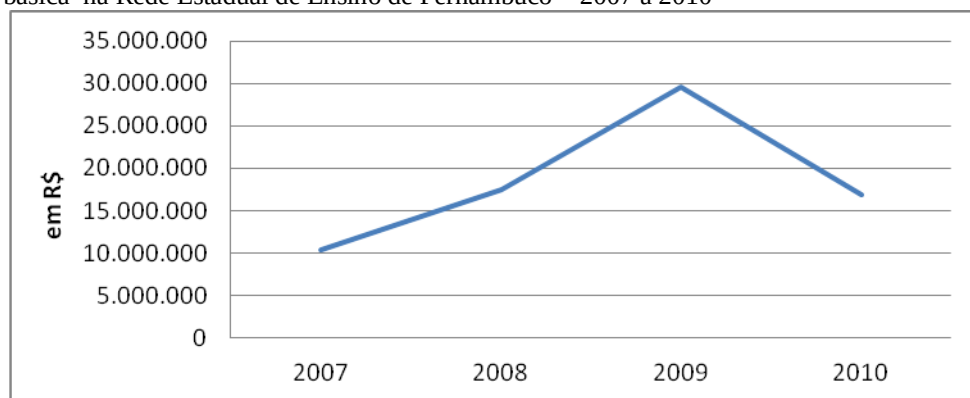
FONTE: Quadro elaborado a partir de informações contidas no Relatório das Ações de Ensino (2007-2010) (PERNAMBUCO, 2011a).

*Dado não disponibilizado pela Secretaria de Educação.

No que se refere ao financiamento realizado pelo Governo Eduardo Campos (2007-2010) em qualificação docente, identificamos o aumento dos recursos para este fim. Os dados apresentados pelos relatórios de gestão e pela Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco mostram a destinação de receitas para a efetivação das políticas

de formação de professores (PERNAMBUCO, 2008c, 2009, 2010, 2011c). Foram repassados para a qualificação desses profissionais 0,79%, em 2007, 1,07%, em 2008, 1,6%, em 2009 e, 0,83%, em 2010, do total das receitas utilizadas pela Secretaria de Educação³. Percebe-se um aumento na destinação dos recursos da educação para a formação continuada, triplicando os valores alocados nos três primeiros anos do Governo Campos, porém, com decréscimo de aproximadamente 43% no último ano⁴, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 3 - Recursos destinados à formação continuada dos profissionais da educação básica na Rede Estadual de Ensino de Pernambuco – 2007 a 2010



Fonte: Dados elaborados a partir dos relatórios de gestão da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco - 2007 e 2010 (PERNAMBUCO, 2011a).

O número de cursos ofertados e dos professores atendidos nos cursos de formação continuada elaborados pela Secretaria de Educação de Pernambuco e oferecidos em parceria com o governo federal, bem como a ampliação dos gastos com preparação continuada, apontam para a priorização dessa oferta em comparação às iniciativas de formação inicial realizadas nesse período.

A ênfase na formação continuada de professores pode significar a adesão à perspectiva de que a qualidade de ensino é determinada mais pela formação contínua de professores do que pela sua formação inicial, conforme defendido pela UNESCO (1999). Essa perspectiva traduz, ainda, a concepção do Banco Mundial, que estabelece

³ Dados elaborados a partir dos relatórios de gestão apresentados pela Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco entre os anos 2007 e 2010. Nas informações apresentadas pela Secretaria da Fazenda não foram especificados os montantes para cada modalidade e a utilização específica desses recursos nos momentos de formação docente.

⁴ Nas análises dos recursos utilizados pela Secretaria de Educação para o desenvolvimento das políticas educacionais não foi possível identificar o motivo da redução dos valores a qualificação docente ocorrida no ano de 2010. Em 2011 os investimentos voltaram ao patamar alcançado em 2009, de acordo com o Balanço Geral 2011 elaborado pela Secretaria da Fazenda (PERNAMBUCO, 2012).

que a formação inicial costuma ser um “beco sem saída”, enquanto a formação continuada em serviço emerge como uma “avenida promissora” (TORRES, 2000), visto que contribuiu mais para a melhoria dos resultados educacionais com custos mais baixos.

Das ações desenvolvidas na rede estadual de ensino de Pernambuco, tanto os programas de formação continuada realizados pela Secretaria de Educação de Pernambuco, quanto os realizados pela adesão aos programas do Governo Federal, 95,3% das vagas foram ofertadas na modalidade a distância. Esse dado revela, por lado, a ênfase, do estado, no uso da educação a distância na preparação permanente dos docentes, como já definido no art. 80 da LDB (1996) e traduz, por outro, a adoção, pelo governo em estudo, de mais um princípio defendido pela UNESCO, uma vez que permite importante economia nos gastos educacionais (UNESCO, 1999).

A seguir, são analisadas as iniciativas de formação continuada de professores do Ensino Médio, no período de 2007 a 2010.

3.2 Propostas de formação continuada de docentes do Ensino Médio da rede estadual de Pernambuco e a reforma gerencial da educação

As propostas dos cursos de formação continuada de professores do Ensino Médio organizadas pela Secretaria de Educação tiveram, segundo Relatório das Ações de Ensino da GPEM (PERNAMBUCO, 2011b), os seguintes objetivos: contribuir para aprimorar a prática pedagógica, para a melhoria da qualidade de ensino e a valorização profissional, bem como fortalecer a matriz curricular do estado, representada pela Base Curricular Comum de Pernambuco, e elevar os indicadores educacionais referenciados pelo SAEPE.

No Ensino Médio, no período de 2007 a 2010, foram desenvolvidos diversos programas com estratégias e modelos diferenciados de formação continuada direcionados aos professores dos diversos componentes curriculares. Esses programas envolveram temáticas específicas desses componentes e, também, discussões mais gerais sobre as orientações curriculares nacionais e estaduais para o Ensino Médio. Essas iniciativas de formação apresentaram justificativas, objetivos, duração e metodologias variadas.

Os relatórios das ações da SEDE e da GPEM, no período de 2007 a 2010, indicam a formação continuada como condição fundamental à melhoria das práticas pedagógicas desenvolvidas no cotidiano escolar, visando à promoção da aprendizagem dos alunos. Segundo os relatórios:

pretendemos com essa formação continuada minimizar para os docentes as lacunas referentes à teoria e à prática desses componentes curriculares [que compõem o ensino médio], bem como oferecer sugestões, suporte e troca de experiências entre os pares para o bom desempenho no processo ensino-aprendizagem (PERNAMBUCO, 2011b).

é um espaço que possibilita a troca de experiências e o norte para a construção de ações educativas que viabilizem mudanças na postura dos docentes nos seus respectivos processos de ensino-aprendizagem (PERNAMBUCO, 2011b).

propõe novas metodologias, espaços de produção de novos conhecimentos, de troca de diferentes saberes, de repensar e refazer a prática do professor da construção de competências do educador visando à melhoria da qualidade de ensino na Rede Pública Estadual (PERNAMBUCO, 2011a).

Esses trechos apontam o entendimento da Secretaria de Educação acerca da formação continuada como correção da formação inicial, assim como a compreensão de que as ações de formação possibilitam que os conhecimentos adquiridos pelo professor tenham impacto na sala de aula. Indicam, ainda, a concepção de um modelo de formação pautado na visão de que os cursos devem ensinar propostas pedagógicas a serem aplicadas pelos professores em sala de aula.

Após a análise dos programas e relatórios disponibilizados pela GPEM, identificamos que essa Gerência realizou, em 2008, um levantamento, nas 17 GRE do estado, das necessidades dos professores para que, a partir dele, fossem elaborados os programas de formação continuada. Pelo levantamento, foram identificadas 639 temáticas demandas pelos docentes que envolviam desde aspectos particulares de cada componente curricular aos mais gerais do currículo e de metodologias de ensino (PERNAMBUCO, 2011b).

Essa primeira ação da Gerência de Políticas Educacionais do Ensino Médio (GPEM) sinaliza para a uma tentativa de superação do modelo de elaboração das políticas de formação continuada de professores, que, historicamente, tenderam a

excluir os beneficiários diretos dessas iniciativas, servindo apenas para atender aos objetivos dos órgãos centrais. Entretanto, tal levantamento não consistiu em referência para a definição das ações relativas à qualificação docente.

Num estudo realizado sobre a participação docente nos processos de implementação das políticas educacionais, na década de 1990, Zibas (2005) destaca que, no desenvolvimento de políticas para o setor, existe a ausência de um efetivo debate democrático nos processos de elaboração e implantação das novas diretrizes e que mecanismos de consulta, tais como audiências públicas e solicitação de pareceres a especialistas, têm sido meramente formais.

No período do primeiro Governo Eduardo Campos (2007-2010), identificamos 53 iniciativas de formação continuada de professores do Ensino Médio, que sistematizamos em quatro grupos, de acordo com suas características gerais semelhantes, em termos de concepções, modelos e ênfases.

O primeiro grupo corresponde às ações empreendidas diretamente pela Secretaria de Educação de Pernambuco, representada pela GPED, que fizeram parte de um amplo programa denominado Programa de Formação Continuada de Professores do Ensino Médio, envolvendo sete iniciativas formativas. Este programa, ofertado pela GPED, esteve voltado para o processo de implantação da reforma gerencial do estado e tiveram foco na melhoria dos indicadores educacionais.

O segundo grupo refere-se às ações de qualificação docente realizadas por meio de convênios com instituições de Ensino Superior para o oferecimento de cursos de especialização, de atualização ou de extensão nos diversos componentes curriculares do Ensino Médio. Num sentido geral, os cursos desse grupo trataram de temáticas específicas dessa etapa da educação básica não diretamente ligadas ou preocupadas em assegurar o alcance das projeções dos resultados do SAEPE e IDEPE.

No terceiro grupo, estão os cursos promovidos diretamente pela Secretaria de Educação de Pernambuco, com o objetivo de dar suporte aos docentes para as novas disciplinas que foram inseridas na grade curricular da rede no ano de 2008, com a reforma curricular da educação básica. Na matriz curricular do Ensino Médio, foram acrescentadas as disciplinas de Direitos Humanos e Cidadania, Educação Ambiental e Educação e Trabalho e História da Cultura Pernambucana.

Por fim, no quarto grupo, constam as iniciativas voltadas para o treinamento de grupos de professores para a utilização de metodologias ou recursos didáticos

específicos com vistas à melhoria da qualidade do ensino, mas também, assim como o segundo e terceiro grupos, sem uma vinculação direta com as metas do PMG/ME.

O primeiro grupo de cursos de formação continuada oferecidos pela Secretaria de Educação está diretamente relacionado ao Programa de Modernização da Gestão/Metas para a Educação, uma vez que objetivou a elevação dos resultados do índice de desempenho do Ensino Médio no estado, no SAEPE, e nas avaliações externas realizadas pelo governo federal, especialmente do IDEB e do ENEM. Nesse modelo de gestão gerencial, os professores são orientados para o alcance das metas projetadas e para a implantação do currículo de referência para esses exames em nível nacional e estadual, conforme demonstramos nos quadros 5 e 6 a seguir:

Quadro 5 – GRUPO 1 – Cursos de formação continuada de professores do ensino médio

Grupo	Programas		Período	c/h	nº docentes
GRUPO 1	Orientações Curriculares Nacionais para o Ensino Médio		2008	-*	2004
	Base Curricular Comum de Pernambuco (BCC-PE)		2008	20	1600
	Currículo Integrado	Currículo Integrado: princípios, possibilidades e articulações com a BCC-PE	2009	16	1090
		Currículo Integrado: caminhos e possibilidades (História/Geografia)	2009	24	1200
	Programa de Formação Continuada de Professores do Ensino Médio/Rede de Formadores		2009/2010	32	3136
	Dialogando saberes e práxis (Normal Médio)		2009	16	1190
	Ensino das ciências		2009	16	300
	TOTAL DE DOCENTES ATENDIDOS				10.520

Fonte: Quadro elaborado a partir dos planos dos programas de formação continuada dos relatórios da GPEM (2007-2010)

* Dado não disponibilizado pela Gerência de Políticas Educacionais do Ensino Médio.

É possível afirmar, a partir dos relatórios da GPEM (2007-2010), que as iniciativas que compõem o primeiro grupo partem do pressuposto de que a formação inicial dos docentes é precária e que a formação continuada pode ajudar a superação desse problema minimizando as lacunas referentes à teoria e à prática e, especialmente, possibilitar a construção de ações educativas que viabilizem mudanças na postura dos docentes (PERNAMBUCO, 2011b). A perspectiva da intervenção pedagógica fica evidente nos objetivos dos programas, como destacado a seguir:

Propiciar mudanças didático-pedagógicas que articulem teoria e prática de acordo com os documentos oficiais (BCC-PE, OCNEM, OTM) e resultados do SAEPE e ENEM; Elaborar de sequências didáticas (Programa de Formação Continuada de Professores do Ensino Médio/Rede de Formadores).

Os programas do Grupo 1 propiciaram momentos para reflexão – ou apenas para apresentação – dos documentos norteadores do Ensino Médio no estado de Pernambuco, como a BCC, OCNEM e OTM, objetivando a elevação dos indicadores do SAEPE e do ENEM. Nesse sentido, atendem aos objetivos do PMG/ME, tendo centralidade na melhoria dos resultados da educação básica.

O conteúdo dos programas classificados neste grupo de iniciativas de formação continuada reforça nossa compreensão, conforme pode ser observado no Quadro 6.

Quadro 6 – GRUPO 1 – Relação de programas e dos conteúdos dos cursos de formação continuada para docentes do Ensino Médio

Grupo 1	Programas		Conteúdos
Programa de Formação Continuada de Professores do Ensino Médio oferecidos pela SEDE/GEPEM	Orientações Curriculares Nacionais para o Ensino Médio		- Concepção de ensino-aprendizagem dos documentos oficiais (OCNEM, BCC, OTM); - Descritores do SAEPE e matriz de referência do ENEM.
	Base Curricular Comum de Pernambuco (BCC-PE)		- Fundamentos e princípios orientadores da BCC e das OTM; - Produção de materiais didáticos/atividades compatíveis com os princípios teórico-metodológicos propostos na BCC e nas OTM.
	Currículo Integrado	Currículo Integrado: Princípios, possibilidades e articulações com a BCC- PE	- Currículo integrado: conceitos e generalidades e sua articulação com a contextualização e a interdisciplinaridade; - Concepção ensino-aprendizagem nos documentos oficiais (OCNEM e BCC-PE);
		Currículo Integrado: caminhos e possibilidades (História/Geografia)	- Saberes docentes na perspectiva da solidariedade; - Princípios da contextualização e da Interdisciplinaridade. - Competências e habilidades; - Currículo integrado: conceitos e generalidades e sua articulação com a contextualização e a interdisciplinaridade.
	Programa de Formação Continuada de Professores do Ensino Médio/Rede de Formadores		- Concepção ensino-aprendizagem dos documentos oficiais (OCNEM, BCC, OTM); - Descritores do SAEPE e matriz de referência do ENEM; - Plano de ensino, planejamento e sequência didática; - Interdisciplinaridade; currículo integrado; avaliação de aprendizagem; - Temáticas transversais ao currículo; análise dos dados do SAEPE; - Projeto Político-Pedagógico.
	Dialogando saberes e práxis (Normal Médio)		- Concepção ensino-aprendizagem dos documentos oficiais (OCNEM, BCC, OTM); - Descritores do SAEPE e matriz de referência do ENEM; - Plano de ensino, planejamento e sequência didática; - Interdisciplinaridade; currículo integrado; avaliação de aprendizagem; temáticas transversais ao currículo; análise dos dados do SAEPE;
	Ensino das ciências		- Discussões dos conceitos dos experimentos realizados nos encontros; - Orientação do planejamento das atividades através do estudo das OTM, BCC-PE, - Orientações Curriculares Nacionais do Ensino Médio; - Produção de sequências didáticas.

Fonte: Quadro elaborado a partir dos planos dos programas de formação continuada dos relatórios da GPEM (2007-2010)

Observa-se que a quase totalidade desses cursos de formação esteve direcionada ao estudo dos documentos oficiais, como BCC-PE, OCNEM, incluindo o estudo dos

seus eixos metodológicos, interdisciplinaridade e contextualização, além do estudo para fortalecimento da utilização do currículo estadual em sala de aula, com as discussões acerca das OTM e da implantação do currículo integrado no Ensino Médio. Esses cursos estiveram, ainda, direcionados à melhoria dos indicadores de desempenho do estado, baseados nos resultados do SAEPE. Tais iniciativas buscaram estimular os professores de todos os componentes curriculares para a elaboração de sequências didáticas, envolvendo os descritores do SAEPE e a matriz de referência do ENEM, conforme percebemos na análise dos planos de trabalho dos formadores. Os conteúdos propostos nesses programas objetivaram dar suporte ao processo de reforma da educação no estado, mediante implantação de novos instrumentos e estratégias. Esses cursos visaram o comprometimento dos docentes e das escolas com avaliações externas da educação e seus resultados, bem como a elevação desses indicadores de desempenho. Desse modo, objetivaram contribuir para a construção dos resultados propostos pelo PMG/ME.

Compreendemos que a concepção de formação continuada presente nesses cursos se apoia na perspectiva de treinamento apresentada por Prada (1997), que visa a aquisição, por parte do professor, de habilidades por meio da repetição e da reprodução. Em relação a esta concepção, Imbernón (2010, p. 56) acrescenta que existe “uma série de comportamentos e técnicas que merecem ser reproduzidos pelos professores nas aulas, de forma que, para aprendê-los, são utilizadas modalidades como cursos, seminários dirigidos, oficinas com especialistas”. Identificamos que essa visão fundamenta os programas citados, ao estimular o uso de metodologias específicas, representadas pelas sequências didáticas, como estratégia de ensino que possibilitasse o planejamento das aulas dos docentes, visando a associação dos conteúdos das disciplinas com os descritores do SAEPE.

Associamos, ainda, os programas categorizados nesse grupo com o modelo “clássico” de formação, apresentado por Candau (2003), que se refere à promoção dos cursos diretamente pela secretaria de educação. Nesse sentido, a organização da formação se dá por meio de um modelo “escolar” (DEMAILLY, 1992), uma vez que a Secretaria de Educação possui o caráter de legitimação institucional, sendo a responsável pela definição prévia dos conteúdos e das metodologias como instância superior aos formadores e aos formandos. Nessa formatação, os formadores devem ensinar saberes que são definidos exteriormente num programa oficial e não pelo professor.

No processo das reformas educacionais, iniciadas na década de 1990, as políticas de formação continuada baseadas na perspectiva clássica, com foco no treinamento de professores, foram estratégias bastante comuns dos governos, devido ao seu suposto efeito multiplicador (NASCIMENTO, 2003). Essas iniciativas de formação continuada, de acordo com Nascimento (2003), possuem uma reduzida efetividade como estratégia que possibilite as mudanças pretendidas pelas instâncias centrais. De acordo com a autora,

Nestas ações tem-se observado que cabe à instância central dos sistemas educacionais a concepção, o planejamento e elaboração de materiais, o estudo e o aprofundamento teórico. Estes pacotes são, então, repassados [...] para as instâncias intermediárias. Estas, por não deterem o conhecimento que levaram à elaboração da proposta, correm o risco de simplificá-la e fragmentá-la ao repassarem-na para os profissionais da escola. [...] É fácil perceber que esta fragmentação pode, ainda, ser agravada pelos conflitos que possam existir entre as várias instâncias e no interior delas (NASCIMENTO, 2003, p. 77).

O segundo grupo de ações de formação continuada promovidas pela Secretaria de Educação de Pernambuco situa-se na perspectiva que Prada (1997) classifica como superação, referente às iniciativas que objetivam elevar a outros patamares os níveis de titulação universitária ou pós-graduação dos docentes. Esses cursos, no período analisado, envolveram não só os professores que atuam no nível médio, mas todos os docentes da educação básica. Dizem respeito aos cursos oferecidos pelas instituições de Ensino Superior públicas e privadas, nas modalidades presencial e a distância, por meio de convênios com a Secretaria de Educação, sendo apresentados pela SEDE como parte do Programa de Formação e Valorização Profissional de Educação com vistas à melhoria da qualidade do ensino (PERNAMBUCO, 2011a). Diante disso, foram ofertados cursos de educação superior, como especialização, com carga horária de 360 horas, atualização, com carga horária de 180 horas, e extensão, com carga horária de 120 horas. Os cursos objetivaram o aprofundamento do estudo das temáticas específicas dos componentes curriculares da educação básica e a preparação docente para a utilização de determinadas tecnologias ou materiais didáticos.

Percebe-se como característica geral da formação continuada de professores da educação básica em Pernambuco a predominância do “modelo clássico” (CANDAU, 2003) no que se refere ao significativo número de vagas nos cursos de graduação, licenciatura, extensão e pós-graduação e licenciatura para professores do Ensino Médio,

por meio de convênio entre a Secretaria de Educação e instituições de Ensino Superior. Esses cursos, na maioria das vezes, corresponderam à forma universitária, caracterizada por Demailly (1992), uma vez que objetivaram a obtenção de maiores graus de titulação dos docentes, e, sobretudo, a transmissão da teoria.

O relatório das ações da SEDE (PERNAMBUCO, 2011a) informa que durante o governo Eduardo Campos (2007-2010) foram disponibilizadas aos professores dos Ensinos Fundamental e Médio, aproximadamente, três mil vagas em diferentes cursos em convênio com oito instituições de Ensino Superior da capital e do interior do Estado. No estudo desses relatórios, identificamos 40 cursos de educação superior, sendo 26 cursos de especialização, 12 de atualização e dois cursos de extensão.

Das oito instituições de Ensino Superior (IES) que ministraram esses cursos, cinco são públicas e três são privadas. As instituições públicas foram responsáveis pela oferta do maior número de vagas, 79% do total. As IES públicas participantes dessas iniciativas foram o Centro de Ensino Superior do Vale do São Francisco (CESVASF), a Universidade de Pernambuco (UPE), a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), a Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) e a Faculdade de Formação de Professores de Afogados da Ingazeira (FAFOPAI). As três instituições particulares, a Faculdade de Ciências Humanas de Olinda (FACHO), Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP) e Faculdade São Miguel responderam por 31% do total de vagas. Dessas, quatro são instituições universitárias (UPE, UFPE, UFRPE e UNICAP) e quatro são não-universitárias (CEVASF, FAFOPAI, FACHO e Faculdade São Miguel).

Foram promovidos cursos abrangendo áreas de Ciências, História, Geografia, Física, Química, Matemática, Português, Inglês, Espanhol, Artes, Informática, Coordenação Pedagógica, Jovens e Adultos, Segurança Alimentar, Educação Ambiental, Direito Educacional e Educação no Campo.

Os quadros 7, 8 e 9 se referem aos cursos do Grupo 2. No quadro 7, estão os cursos de especialização e, no quadro 8, os de atualização; no quadro 9, estão elencados os cursos de extensão. Esses quadros apresentam a relação de instituições de Ensino Superior e os cursos ofertados, bem como a modalidade e o número de docentes que concluíram os cursos.

Quadro 7 - GRUPO 2 - Cursos de formação continuada de professores da educação básica⁵ - Especialização

Grupo 2	Instituição	Curso	Modalidade	nº docentes concluintes
Cursos de Especialização Oferecidos por instituição de Ensino Superior Duração 15 meses (360horas)	CEVASF	História e Cultura Afro-brasileira e Indígena	Presencial	116
		Língua Portuguesa	Presencial	72
	FACHO	Educação de Jovens e Adultos	Presencial	73
		Coordenação Pedagógica	Presencial	41
	UFPE	Educação de Jovens e Adultos Multiculturalidade e Globalização	Presencial	44
		Educação Física Escolar	Presencial	45
		Gestão Escolar e Coordenação Pedagógica	Presencial	85
		Tecnologia Aplicada ao Ensino da Língua Portuguesa	Presencial	40
		Língua Portuguesa	Presencial	120
		Educação Ambiental	Presencial	88
		Educação e Linguagem	Presencial	40
		Avaliação Educacional e de Aprendizagem	Presencial	38
		Arte Educação	Presencial	40
		UFRPE	Normatização do sistema de ensino e Direito Educacional	Presencial
	Matemática		Presencial	107
	Geografia		Presencial	73
	Ciências e Matemática		Presencial	39
	Língua Portuguesa		Presencial	136
	Biologia		Presencial	54
	História		Presencial	97
	Química		Presencial	47
	Física		Presencial	35
	UNICAP	Arte Educação	Presencial	84
		Ensino Prático de Biologia	Presencial	46
		Ensino de Língua Portuguesa	Presencial	70
		Ensino de Sociologia	Presencial	54
TOTAL DE DOCENTES ATENDIDOS				1.730

Fonte: Quadro elaborado a partir dos planos dos programas de formação continuada dos relatórios da GPEM (2007-2010)

Tomando como base os relatórios da SEDE, identificamos que todos os cursos de especialização destinados aos professores de educação básica da rede pública estadual de Pernambuco foram oferecidos na modalidade presencial, apesar da modalidade a distância ter sido um dos principais eixos das políticas federais nos governos de Luiz Inácio da Silva (2003-2010). Nesse sentido, apesar das recomendações dos organismos internacionais e da política federal de ampliação da oferta da formação inicial e

⁵ Não foi possível identificar o número de docentes do Ensino Médio que realizaram os cursos de especialização, pois os relatórios da SEDE divulgam apenas o número de cursistas, sem indicar a etapa de atuação desses docentes.

continuada mediante o uso da modalidade a distância, as iniciativas do governo estadual pernambucano não promoveram o uso ampliado dessa modalidade de ensino.

A oferta de cursos na modalidade a distância, apesar de ter sido utilizada nos cursos de atualização oferecidos por instituições de Ensino Superior aos docentes da rede pública estadual de Pernambuco, entre 2007 e 2010, não foi significativa conforme observado no Quadro 8 a seguir.

Quadro 8 - GRUPO 2 - Cursos de formação continuada de professores da educação básica⁶ - Atualização

Grupo 2	Instituição	Curso	Modalidade	nº docentes
Cursos de Atualização Oferecidos por instituição de ensino superior Duração 4 meses (180 horas)	FAFOPAI	Atualização em Língua Portuguesa	Presencial	82
	FACULDADE SÃO MIGUEL	Extensão em libras	Presencial	72
		Formação em História e Cultura Afro-brasileira e Africana na sala de aula	Presencial	153
	UFPE	Diversidade textual: os gêneros nas salas de aula	Presencial	162
		Produção de textos na escola: reflexões e práticas no Ensino Fundamental	Presencial	117
		Arte e Educação	Presencial	50
		Educação a Distância: gestão de projetos de ensino e aprendizagem mediados pelas tecnologias da informação e comunicação	A distância	166
		Educação a Distância: possibilidades pedagógicas com uso da Plataforma MOODLE	A distância	48
	UFRPE	Educação Ambiental	Presencial	208
		Botânica aplicada à conservação da biodiversidade	Presencial	43
		Segurança alimentar nas escolas	Presencial	38
		Ensino de ciências naturais professores do ensino fundamental	Presencial	40
TOTAL DE DOCENTES ATENDIDOS				1.179

Fonte: Quadro elaborado a partir dos planos dos programas de formação continuada dos relatórios da GPDM (2007-2010)

⁶ Não foi possível identificar o número de docentes do Ensino Médio que realizaram os cursos de especialização, pois os relatórios da SEDE divulgam apenas o número de cursistas, sem indicar a etapa de atuação desses docentes.

Identificamos, na modalidade a distância, apenas dois cursos no nível de atualização, ambos oferecidos por instituição universitária pública. Porém, apesar desses cursos corresponderem a 5% dos cursos do Grupo 2, representaram 18% das ofertas de vagas ofertadas. A oferta de cursos pela modalidade a distância no estado de Pernambuco esteve, portanto, limitada à Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Os programas elaborados e coordenados diretamente pela SEDE/SE não estiveram estruturados para oferta nessa modalidade. Não identificamos os motivos determinantes para esse descompasso entre o aumento dos programas de formação docente a distância, ocorrido em âmbito federal a partir da década de 1990, e a reduzida oferta no nível estadual.

Nos cursos no nível de extensão, a oferta das vagas se deu exclusivamente na modalidade presencial, conforme apresentado no Quadro 9.

Quadro 9 - GRUPO 2- Cursos de formação continuada de professores do Ensino Médio - Extensão

Grupo 2	Instituição	Curso	Modalidade	nº docentes concluintes
Cursos de Extensão Oferecidos por instituição de Ensino Superior (2007/2008) Duração 3 meses (120 horas)	UFPE	Sociologia	Presencial	350
		Filosofia	Presencial	246
		TOTAL DE DOCENTES ATENDIDOS		596

Fonte: Quadro elaborado a partir dos planos dos programas de formação continuada dos relatórios da GPEM (2007-2010)

Esses cursos, segundo relatório da GPEM, foram realizados para atender às solicitações dos professores da rede pública que trabalhavam com os componentes curriculares de Sociologia e Filosofia⁷ nas unidades de ensino, que, via de regra, não tinham formação específica nessas disciplinas (PERNAMBUCO, 2011b). O conteúdo desses cursos foi definido em articulação com a SE/PE e envolveu disciplinas de

⁷ A obrigatoriedade desses componentes curriculares no Ensino Médio foi determinada a partir da Lei nº 11.684, de 2 de junho de 2008, alterando o art. 36 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir a Filosofia e a Sociologia como disciplinas obrigatórias nos currículos do Ensino Médio.

Sexualidade e gênero, Metodologia, Movimentos Sociais, Família e Juventude, Política, Democracia e Cidadania, Economia e trabalho, entre outros, assim como os cursos do Grupo 1, a legislação em vigor, como as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, os PCN+, as OCN de filosofia e sociologia, focando na abordagem interdisciplinar e contextualizada dos conhecimentos, com o objetivo de melhorar os índices educacionais do estado (PERNAMBUCO, 2011b).

As iniciativas de formação representadas pelos cursos de especialização, atualização e extensão promovidos pelas instituições de Ensino Superior, em convênio com a Secretaria de Educação, diversificam o foco da atuação dessa Secretaria no desenvolvimento das políticas de formação docente, mas continuam tendo como referência o modelo clássico de formação docente. Nesse formato, a instituição de Ensino Superior ou as secretarias de educação definem os conteúdos e as metodologias. De acordo com Demailly (1992), este formato de formação continuada não parte das exigências dos docentes, considerando sua vivência e desafios práticos, e transferem da escola para a universidade o *locus* dessa formação. Nesse modelo, as instituições de Ensino Superior são caracterizadas como produtoras de conhecimento e as escolas assimiladoras e executoras das propostas apresentadas. No modelo escolar, essa função é feita pelo Estado e, na abordagem universitária, a instituição formadora assume esse papel (DEMAILLY, 1992).

É importante destacar que o alcance das iniciativas do Grupo 2 foi limitado em termos numéricos, tendo como referência o número de docentes da educação básica na rede estadual de ensino de Pernambuco no período em estudo, que, em 2010, era de, aproximadamente, vinte e dois mil e trezentos professores (PERNAMBUCO, 2010d). O total de concluintes dos cursos de especialização não ultrapassou 1500 docentes, correspondendo a 6,3% do total de professores que atuavam nessa rede de ensino. Nos cursos de atualização, foram 900 docentes, atingindo a 3,7% do total dos professores⁸.

O terceiro grupo de formação continuada, sistematizado em nossa pesquisa se refere às ações voltadas para subsidiar os professores no atendimento das necessidades das novas disciplinas implantadas no Ensino Médio pela Secretaria de Educação de

⁸ No que se refere ao percentual dos professores que participaram dos cursos de extensão, não conseguimos criar um parâmetro pelo fato da SEDE não disponibilizar o número de professores que atuam nos componentes curriculares de Sociologia e Filosofia.

Pernambuco, a partir de 2008: Educação e Trabalho, Direitos Humanos e Cidadania e Educação Ambiental⁹.

Desde a década de 1990, no processo da reforma educacional brasileira, os parâmetros e diretrizes curriculares nacionais destacavam a importância das discussões de temáticas de forma transversal. Segundo os PCN (BRASIL, 1998), as temáticas como direitos humanos, educação ambiental, orientação sexual e saúde devem ser trabalhadas de forma contínua, sistemática, abrangente e integrada e não como áreas ou disciplinas. Entretanto, o governo estadual de Pernambuco divergiu das orientações do governo federal, dando *status* de disciplina a essas temáticas.

Tais disciplinas não possuíam matriz definida e nem material de apoio adotado pela rede. Os cursos foram oferecidos aos docentes pela Secretaria de Educação, com o objetivo de subsidiar a prática pedagógica dos professores (PERNAMBUCO, 2011b). Envolveram os componentes curriculares de Educação e Trabalho, Direitos Humanos e Cidadania e Educação Ambiental, conforme apresentamos no Quadro 10.

Quadro 10 - GRUPO 3- Cursos formação continuada de professores do Ensino Médio

Quadro 16 - GRUPO 3 - Cursos formação continuada de professores do Ensino Médio					
Grupo 3	Programas		Período	C/H	nº docentes
Cursos oferecidos pela Secretaria de Educação	Formação – Parte diversificada do currículo	Educação e Trabalho	2008	16	520
		Direitos Humanos e Cidadania	2008/2009	24	1300
		Educação Ambiental	2009	24	750
TOTAL DE DOCENTES ATENDIDOS					2.270

Fonte: Quadro elaborado a partir dos planos dos programas de formação continuada dos relatórios da GPEM (2007-2010)

A disciplina de Educação e trabalho, segundo as orientações teórico-metodológicas desse componente curricular, objetivou a compreensão das

⁹ Essas disciplinas foram inseridas na grade curricular do Ensino Médio na rede estadual de Pernambuco a partir da Instrução Normativa nº 03, de 4 de março de 2008, que Dispõe sobre a implantação/operacionalização das Matrizes Curriculares nas Escolas da Rede Estadual de Educação a partir do ano letivo de 2008. De acordo com a Instrução, a oferta dessa disciplina ocorre de acordo com as especificidades de cada escola, devendo acrescentar 1 (um) componente curricular entre Educação, Direitos Humanos e Cidadania, Educação Ambiental, História da Cultura Pernambucana e Educação e Trabalho, observando-se a existência de professores com formação específica ou de áreas afins. A partir de 2011, essa orientação foi modificada pela Instrução Normativa nº 02/2011, publicada no Diário Oficial do dia 29 de janeiro de 2011, que fixa normas para a implantação das Matrizes Curriculares da Educação Básica no âmbito das escolas da Rede Estadual de Ensino de Pernambuco. Esses componentes curriculares deixaram de constar como disciplina na matriz curricular dos Ensinos Fundamental e Médio do estado de Pernambuco, com a orientação de serem desenvolvidos de forma interdisciplinar, perpassando todos os componentes curriculares (PERNAMBUCO, 2008e, 2011d).

transformações pelas quais vem passando o trabalho na sociedade contemporânea, a partir do desenvolvimento de novas tecnologias, identificando as novas profissões e as novas demandas para o profissional, a reflexão sobre o papel da educação na vida dos jovens frente aos desafios do mundo do trabalho (PERNAMBUCO, 2008f).

A implantação da disciplina Educação, Direitos Humanos e Cidadania buscou, segundo relatório da SEDE, materializar as diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos de 2006 e o Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos de 2005 (PERNAMBUCO, 2011a). Além disso, de acordo com Silva, Durans e Farias (2012), a disciplina atuou no sentido da efetivação de conteúdos estabelecidos na Lei 10.639, de 09 de janeiro de 2003, que inclui no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática História e Cultura Afro-Brasileira e dá outras providências (BRASIL, 2003), e na Lei nº 11.645, de 10 de março de 2008, que inclui no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena (BRASIL, 2008). Numa perspectiva mais ampla, a ementa da disciplina destaca como objetivo despertar nos alunos o interesse no debate e na participação em questões afetas à cidadania e à vivência plena dos direitos e contribuindo para o desenvolvimento de responsabilização (PERNAMBUCO, 2008h).

No que se refere à disciplina Educação ambiental, esta apresentou em suas propostas teórico-metodológicas a necessidade de promover discussões acerca do desenvolvimento socialmente sustentável do planeta e sobre a sociedade de consumo e seus impactos no planeta (PERNAMBUCO, 2008i). Segundo Silva, Durans e Farias (2012), analisando as orientações teórico-metodológicas da disciplina Educação ambiental, o cidadão construído no discurso da política curricular estadual é o sujeito da cidadania ambiental, cujo exercício pleno de sua condição implica em sua participação na esfera pública. Nesse sentido, o cidadão é chamado a se responsabilizar pelo ambiente em que vive.

Entendemos que a criação dessas disciplinas visa à disseminação dos valores de sustentabilidade, flexibilização das relações de trabalho, cidadania ativa, que são fundamentais para adequação ao novo padrão de sociedade e sociabilidade propostos pelo neoliberalismo de Terceira Via. Os cursos de formação continuada, nesse sentido, buscaram formar os professores como intelectuais comprometidos com a disseminação desses valores nas escolas que atuam.

Para subsidiar a ação pedagógica dos professores do Ensino Médio que atuavam com as disciplinas de Educação e Trabalho, Direitos Humanos e Cidadania e Educação

Ambiental, a Secretaria de Educação desenvolveu ações de formação continuada com o objetivo de refletir acerca da importância dessas disciplinas, bem como possibilitar aos docentes a compreensão e a (re)construção coletiva da suas estruturas curriculares (PERNAMBUCO, 2011b). Entretanto, o reduzido número de encontros e da carga-horária dessas iniciativas comprometeram e fragilizaram a construção de práticas de formação continuada superadoras da perspectiva clássica e promotora de uma qualificação docente voltada para a perspectiva crítico-reflexiva.

Apesar do projeto desses cursos propor a discussão, a reflexão e a construção de orientações teórico-metodológicas, o elevado número de professores atendidos em um único encontro dificultava a materialização da construção coletiva de uma orientação curricular. A maioria desses cursos ocorria por meio de palestras realizadas nos auditórios e de grupos de trabalho em salas de hotéis¹⁰. Muitas vezes, esses momentos de formação constituíram-se em momentos de apresentação, aos docentes, da estrutura curricular definida previamente pela Secretaria de Educação, com reduzida possibilidade de mudanças na configuração inicial. Desse modo, há o distanciamento entre o proposto nos cursos pela Secretaria de Educação e o efetivado nesses encontros, a transmissão de informações prontas.

A partir das informações apresentadas, compreendemos que os princípios e a operacionalização das iniciativas de formação continuada do Grupo 3 não foram capazes de superar o viés clássico das propostas de formação, mantendo o caráter informativo escolar das mesmas.

O quarto grupo de iniciativas de formação continuada de professores do Ensino Médio corresponde às iniciativas da Secretaria de Educação de Pernambuco realizadas em parceria com outras instituições ou empresas, que objetivaram o treinamento dos docentes para a utilização de materiais didáticos ou metodologias específicas, assim como ocorreu nos programas do Grupo 1. Porém, diferenciam-se daqueles por não terem como objetivo direto o aumento dos indicadores das escolas estaduais de Ensino Médio. Estas propostas foram destinadas aos professores das disciplinas de Literatura, Inglês e Filosofia, conforme observamos no Quadro 11.

¹⁰ Entre os hotéis disponibilizados para os cursos de formação estão o Hotel Canáriu's de Boa Viagem, no Recife, o Hotel Canáriu's de Gaibu, na Cidade do Cabo, o Hotel Portal de Gravatá, na Cidade de Gravatá e o Hotel Estação Cruzeiro, em Pesqueira.

Quadro 11 - GRUPO 4 - Cursos formação continuada de professores do ensino médio

Grupo 4	Programas	Período	c/h	nº docentes
Oferecidos pela Secretaria de Educação/SEDE	Projeto Crônicas na Sala de Aula / Reescrita de Crônicas	2008/2009	24h	800
	Livro Globetrekker	2008	8h	360
	Filosofia: guia do professor	2009	32h	290
TOTAL DE DOCENTES ATENDIDOS				1.450

Fonte: Quadro elaborado a partir dos planos dos programas de formação continuada dos relatórios da GPEM (2007-2010)

Os projetos Crônicas na Sala de Aula e Reescrita de Crônicas fizeram parte de um projeto de formação de educadores para desenvolvimento da capacidade leitora de seus alunos, levando a literatura para o contexto escolar. Segundo apresentação dos programas, seu objetivo era explorar um gênero literário mais acessível ao professor de literatura do Ensino Médio, criando situações de aproximação com a linguagem literária, tendo como focos principais o estímulo à leitura, a valorização da literatura no contexto da educação formal e a difusão do conhecimento sobre o gênero crônica (PERNAMBUCO, 2011b). No processo de execução desta ação, a GPEM contou com a parceria do Itaú Cultural para a produção e divulgação dos cadernos de crônica constituídos pela seleção das melhores produções realizadas pelos estudantes do estado. Nesse sentido, a Secretaria de Educação reafirma a importância das parcerias com empresas privadas para a colaboração na construção da educação de qualidade no estado.

As outras ações de formação envolveram as disciplinas de Filosofia e Inglês, visando à adoção de materiais didáticos para subsidiar sua prática pedagógica. Esses cursos são apresentados pela SEDE como necessários, considerando a situação de muitos dos profissionais que atuam nesses componentes curriculares – no caso de Filosofia –, visto que vários docentes possuíam formação inicial diferente dessa área e assumiam tal disciplina, para complementar a carga horária (PERNAMBUCO, 2011b).

Os programas O curso de Filosofia: guia do educador, o Encontro Pedagógico de professores de Inglês do Ensino Médio e Livro Globetrekker foram destinados à apresentação e divulgação das concepções, metodologias e estrutura organizacional de materiais didáticos recém adotados pela rede estadual e que pudessem subsidiar os docentes em sua prática pedagógica.

A proposta de formação norteadora desses cursos aproxima-se do treinamento de docentes, uma vez que objetivava, assim como no Grupo 1, preparar o professor para o domínio de uma determinada metodologia e sua aplicação na sala de aula. As propostas

de formação para o uso do livro de Inglês Globetrekker, bem como no Projeto Crônicas na Sala de Aula/Reescrita de Crônicas, contavam com a indicação de gêneros textuais a serem trabalhados e, no caso de Inglês, de atividades específicas para salas numerosas. Essas proposições associam-se à perspectiva clássica de formação continuada, representada pela realização de convênios para realização de cursos específicos estabelecidos pela secretaria, sendo que, na situação em análise, foram desenvolvidas por meio de parcerias com empresas privadas e não com universidades.

As características dos programas de formação continuada de professores do Ensino Médio analisados nesse estudo são sintetizadas, tendo como base as discussões conceituais e os modelos apresentados, no Quadro 12.

Quadro 12 - Quadro síntese dos programas de formação continuada ensino médio da Secretaria de Educação de Pernambuco.

GRUPO	CONCEITO (Prada)	MODELO (Demailly)	MODELO (Candau)
Grupo 1	Treinamento	Escolar	Clássico - promovido diretamente pela SE
Grupo 2	Superação	Universitário	Clássico – promovido a partir de convênios entre Secretarias e Universidades
Grupo 3	Atualização/Compensação	Escolar	Clássico – Promovido diretamente pela SE
Grupo 4	Treinamento	Escolar	Clássico – promovido a partir de convênios com empresas privadas

Fonte: Quadro elaborado a partir dos planos dos programas de formação continuada dos relatórios da GPEM (2007-2010)

A maioria desses programas está organizada tendo como referência a formação escolar. Poucas iniciativas pautaram-se no modelo crítico-reflexivo, compreendido, neste trabalho, como forma mais adequada para um trabalho coletivo e que considere as experiências e saberes dos docentes (DEMAILLY, 1992). Para a efetivação de uma política de formação continuada fundamentada nessa abordagem, é necessária a participação docente tanto na definição dessas políticas quanto na permanente avaliação das mesmas. Essa participação não foi identificada nas propostas da SEDE/SE/PE no período de 2007 a 2010.

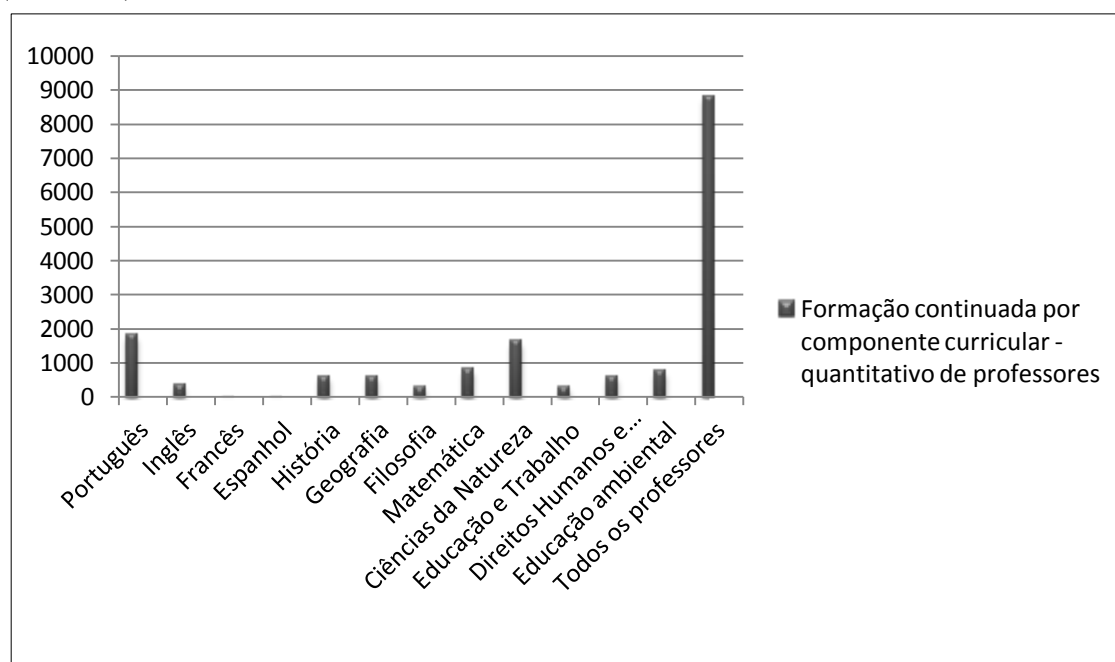
Apesar de destacar em relatórios que os programas da formação continuada de professores foram organizados face às novas demandas, comparando-se o levantamento das necessidades dos docentes com os conteúdos trabalhados nos programas executados nos grupos 1, 2, 3 e 4, entre 2007-2010, percebemos que, na prática, isso não ocorreu.

Pelo exame realizado no Grupo 1, poucas foram as solicitações dos docentes que foram atendidas. A maioria dos conteúdos dos cursos oferecidos diretamente pela Secretaria esteve relacionada a estudos dos documentos oficiais nacionais ou estadual, sugestão de metodologias de ensino como foco na melhoria dos indicadores educacionais. Os conteúdos do Grupo 2 foram definidos pelas próprias instituições de Ensino Superior, ou com participação direta da SEDE, como no caso dos cursos de extensão de Filosofia e Sociologia. O mesmo ocorreu com os conteúdos dos Grupos 3 e 4 que atenderam aos interesses específicos da SEDE.

Analisando os dados divulgados nos relatórios percebemos que esses apresentam uma dificuldade interpretativa da dinâmica da oferta dos cursos de formação continuada. Isto acontece pela falta de dados que mostrem se o mesmo professor participou de mais de uma iniciativa de formação. Calculamos que aproximadamente 79% participaram, no período de quatro anos, de alguma atividade de formação continuada, revelando que cerca de 21% dos professores não participaram de nenhuma iniciativa de formação. Dessa forma, a oferta de formação não envolveu a totalidade dos docentes do Ensino Médio.

Uma análise detalhada dos cursos destinados à formação por componente curricular, conforme Gráfico 4, mostra a priorização da oferta de ações específicas para os componentes curriculares Português, Ciências da Natureza e Matemática e suas Tecnologias. Outras disciplinas como, Inglês, Francês, Espanhol, História, Geografia, Filosofia, Educação e Trabalho, Direitos Humanos e Cidadania e Educação Ambiental, envolveram um número mais reduzido de docentes. Acreditamos que a maior atenção a esses componentes decorra, por um lado, do fato de serem as disciplinas com maior número de professores regentes, por outro, por Português e Matemática, serem as disciplinas avaliadas nas provas de desempenho aplicadas pelo estado no SAEPE e pelo governo federal, caso do SAEB.

Gráfico 4 - Quantitativo docentes nos encontros de formação continuada por componente curricular (2007-2010)¹¹



Fonte: Gráfico elaborado a partir dos planos dos programas de formação continuada dos relatórios da SEDE e da GPEM (2007-2010).

Embora tenhamos identificado uma maior oferta dos cursos direcionados às disciplinas avaliadas pelo SAEPE e IDEB, Português e Matemática, é importante destacar que, nas iniciativas de formação docentes realizadas pela Secretaria de Educação de Pernambuco, reunidas no Grupo 1, todos os componentes curriculares foram estimulados a elaborar atividades dirigidas para o desenvolvimento das competências exigidas nas avaliações externas de desempenho dos alunos. Observamos que Português e Matemática consistiam nas disciplinas principais do currículo do Ensino Médio e as demais eram compreendidas, nesses cursos, como subsidiárias para o desenvolvimento das capacidades específicas desses componentes. Essa situação pode justificar o reduzido número de ações específicas para as demais disciplinas do Ensino Médio e a elevada oferta voltada para as temáticas referentes ao currículo estadual e às diretrizes federais para essa etapa da educação básica, além de discussões sobre os indicadores educacionais e as estratégias para superação dos baixos índices apresentados por Pernambuco.

¹¹ Esses números não incluem os professores que participaram dos cursos listados no Grupo 2 uma vez que corresponderam a iniciativas destinadas a todos os professores da educação básica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo sobre as políticas de formação continuada de professores do Ensino Médio da rede pública estadual de Pernambuco, entre 2007 e 2010, esteve compreendido nesta pesquisa como parte do processo de consolidação do neoliberalismo de Terceira Via no país. As estratégias assumidas a partir deste modelo, orientando-se pela lógica do mercado, inserem-se num conjunto de reformas do Estado que foi apresentado, por seus defensores, como alternativa capaz de resolver os problemas sociais, políticos e econômicos enfrentados na atualidade a partir do processo de mudança estrutural do sistema produtivo. Entretanto, como exposto no primeiro capítulo, em termos sociais, o neoliberalismo promoveu uma acelerada redistribuição regressiva da riqueza, provocando um processo maciço de empobrecimento e uma crescente polarização da sociedade entre ricos e pobres (LAURELL, 2009). Ressaltamos que essas políticas reformistas de base neoliberal se deram, no Brasil, a partir de Collor, mas efetivamente foram implantadas com FHC (1995-1998/1999-2002), continuando e sendo aprofundadas durante o governo Luiz Inácio da Silva (2003-2006/2007-2010).

Iniciamos nossa investigação sobre formação continuada a partir da década de 1990 por entender que foi um período marcado por muitas mudanças educacionais que se inseriram no processo maior de reforma administrativa brasileira.

Entre as ações realizadas pelo governo federal, destacadas no nosso estudo por terem relações diretas com as políticas de formação continuada, estiveram a LDB, o FUNDEF, os PCN, o PNE, o Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores, o Sistema Nacional de Formação continuada de Professores da Educação Básica, a Rede Nacional de Formação Continuada, a instituição da Universidade Aberta do Brasil, da Nova CAPES e do FUNDEB.

Por meio da análise dos programas federais aqui apresentada, observa-se uma priorização do atendimento aos docentes que atuam nos anos iniciais do Ensino Fundamental, visando, em especial, à certificação dos professores para cumprir as determinações da LDB. O atendimento aos professores deste nível de ensino foi enfatizado durante todo o governo FHC, tendo sido ampliado no governo Lula com a Rede Nacional de Formação Continuada, embora a maioria dos programas ainda se destinasse aos professores do Ensino Fundamental.

Essas políticas de formação continuada iniciadas na década de 1990 tiveram significativos avanços, principalmente com a atribuição da responsabilidade da formação continuada para o poder público, em especial, às secretarias estaduais e municipais de educação a que pertencem os docentes, além de definirem as fontes de financiamento dos programas de formação continuada, especialmente a partir do FUNDEF.

A efetivação dessas reformas contou com orientações e financiamentos de organismos internacionais, especialmente nos países periféricos, visando à implantação de mudanças na administração pública e à construção de um consenso no que se refere às estratégias de superação da crise do capital aos moldes do neoliberalismo. Nesse sentido, durante as discussões que realizamos envolvendo estas agências, especificamente o Banco Mundial e a UNESCO, defendemos que, para esses organismos, o investimento em reformas educacionais e na formação de professores tornou-se fundamental para a consolidação das reformas no país, dado o seu destacado papel na construção de uma nova sociabilidade para o capital. A partir da influência dos organismos internacionais, o contexto educacional foi envolvido pelo amplo processo de reforma que abrangeu todos os níveis e modalidades de ensino. Nesse processo as políticas de formação docente ganharam destaque especial, uma vez que, segundo Shiroma e Evangelista (2003), o discurso reformador atribuiu ao professor o papel de “recurso humano” indispensável que precisaria ser (con)formado às demandas da contemporaneidade. Nesse sentido, as mudanças implementadas visaram à formação de um intelectual orgânico para atender às exigências do capital.

No estado de Pernambuco, a promoção de mudanças nos diversos setores da administração pública teve início no final da década de 1990, durante o governo Jarbas Vasconcelos (1999-2002/2003-2006), e teve continuidade no governo de Eduardo Campos (2007-2010), a partir da ampliação do modelo gerencial para todos os setores do governo. A reforma da administração de Pernambuco fez parte do Plano Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE), implementado em 2006. Sob este modelo, assumiu como princípios a qualidade na aplicação dos recursos públicos e o foco em resultados. Esses princípios foram norteadores das políticas elaboradas para a educação, representados pelo Programa de Modernização da Gestão / Metas para a Educação.

Na definição dessas políticas a Secretaria de Educação utilizou os indicadores de desempenho sob a tipologia de “alto risco” (RAVELA, 2003), especialmente, com a

utilização desses resultados como referência para a bonificação dos profissionais da educação. Nesse sentido, o BDE constituiu-se em importante instrumento do governo Campos para a indução dos docentes ao alinhamento aos princípios da administração gerencial da educação defendida em seu programa de governo.

A partir do estudo realizado acerca da política de formação docente da rede de ensino do estado de Pernambuco, analisando seus conceitos, modelos e a participação docente na formulação dessa política, compreendemos que as políticas de formação continuada de professores do Ensino Médio, implantadas no período 2007-2010, ocorreram de forma variada e sob diferentes objetivos. Nesse sentido, é possível observarmos a prevalência de três ênfases: cursos diretamente vinculados à consolidação da reforma educacional, especialmente a partir do trabalho orientado para a construção de habilidades e competências, interdisciplinaridade e contextualização tomando como referências os parâmetros e diretrizes curriculares nacionais elaborados a partir da década de 1990, tendo como foco o alcance das metas estipuladas pelo SAEPE e pelas avaliações realizadas pelo governo federal; as iniciativas de formação que, de forma mediatizada, vinculavam-se aos princípios da reforma e que buscaram consolidar modelos de práticas pedagógicas tidas pela SE/PE como adequadas e preparar os docentes para o uso de materiais didáticos específicos; e ações que objetivaram a divulgação de valores enfatizados pelo “novo” padrão de sociabilidade, defendido pelo Neoliberalismo da Terceira Via, como a sustentabilidade, a flexibilização das relações de trabalho, a cidadania ativa, nas disciplinas de Direitos Humanos e Cidadania, Educação Ambiental e Educação e Trabalho, elencadas, neste trabalho, no Grupo 3 e que foram implantadas na rede estadual de ensino em 2008.

Os cursos oferecidos diretamente pela Secretaria de Educação, que foram categorizados no Grupo 1, apontam no sentido da nossa hipótese de que a formação continuada foi utilizada como estratégia de convencimento para implantação das reformas pretendidas pelo governo. Os cursos, que integram o Grupo 2, possuíram maior número de vagas, carga horária maior do que os do primeiro grupo, e fizeram parte das políticas de certificação docente. Seus objetivos foram diversificados e não determinados diretamente pela Secretaria de Educação, pois foram oferecidos por IES, que, no geral, possuem autonomia para a elaboração das propostas dos cursos que oferecerem. São exceções os cursos de extensão em Filosofia e Sociologia que contaram com a participação da SEDE na definição desses programas. Os cursos do Grupo 3 e 4, embora não visassem declaradamente o aumento dos indicadores educacionais,

estiveram ligados às tentativas de consolidação do ideário neoliberal de Terceira Via, baseados nos princípios de sustentabilidade, cidadania ativa, flexibilização das relações de trabalho, além da intensificação das parcerias público-privadas nas políticas educacionais e na formação docente.

Entendemos que as iniciativas de formação promovidas pela SEDE/SE e pela GPPEM/SEDE/SE foram realizadas, predominantemente, sob o paradigma clássico de formação identificado por Candau (2003). Os programas pautados nesse modelo podem levar à limitação dessas iniciativas, tanto nos objetivos que atendam às necessidades dos professores e tenham foco na sua profissionalização, quanto a limitações à eficiência desses programas no sentido da obtenção dos resultados desejados pelo governo, na perspectiva do PMG/ME de alcançar melhores resultados nos indicadores educacionais. Dessa forma, nos modelos que foram apresentados nesses programas, suas contribuições podem ter sido reduzidas em termos do alcance dos objetivos de professores e da Secretaria de Educação. Entretanto, essas ações de formação continuada constituíram-se como elemento fundamental para a consolidação dos princípios gerenciais na rede de ensino pública em Pernambuco.

O modelo “clássico” de formação vem sendo discutido e criticado por diversos autores utilizados como referência nesta pesquisa, como Candau (2003), Nascimento (2003), Demailly (1992) e Imbernón (2003).

Há, na literatura, propostas de superação dos modelos de formação baseados na perspectiva clássica. Nos referenciais utilizados nesta pesquisa para discutir os modelos de formação continuada docente, são destacadas dimensões que, de uma forma geral, vão de encontro a algumas iniciativas realizadas pela Secretaria de Educação de Pernambuco para os professores do Ensino Médio.

Entre as propostas elencadas para a superação desse modelo, as quais identificamos como possibilidade para reformulação destas políticas pela rede estadual, tomando como base Imbernón (2010) e Candau (2003), figuram: a necessidade de compreender que os problemas não são genéricos, a superação da perspectiva de um trabalho individual para uma prática coletiva e o desenvolvimento de diversos aspectos da formação profissional.

Com relação ao primeiro ponto, Imbernón (2010) destaca que os problemas das instituições de ensino não são genéricos. O tratamento da formação nessa perspectiva ocasiona um sistema de formação baseado em um modelo de treinamento, apresentado nos Grupos 1 e 4 de formação desta pesquisa. Segundo Imbernón (2010), os processos

uniformes, padronizados, planejados pelas instâncias centrais, agravaram o caráter descontextualizado da sala de aula pelos programas de formação docente. Para romper essas práticas, deve-se levar em consideração que todo processo de formação continuada tem que ter como referência fundamental o reconhecimento e a valorização do saber docente (CANDAU, 2003). A referência para a elaboração das políticas de formação nesta perspectiva redireciona as tentativas de implementação das políticas a partir de um modelo *top-down*, para um planejamento e condução do processo político de forma compartilhada que, por meio da ampliação do diálogo entre os diferentes profissionais de educação e das instâncias centrais, possibilitem numa aproximação de interesses entre os diversos grupos.

Outro aspecto destacado pelos autores se refere à necessidade de superação de um trabalho individual para um trabalho colaborativo, por meio de um compromisso e responsabilidade coletiva, “com interdependência de metas para transformar a instituição educacional em um lugar de formação continuada” (CANDAU, 2003, p.64). Segundo a autora, essa formação coletiva supõe “uma atitude constante de diálogo, de debate, de consenso não imposto, de enfrentamento do conflito, de indagação de forma colaborativa para o desenvolvimento da organização, dos indivíduos e da comunidade que os envolve” (CANDAU, 2003, p. 65).

Por fim, “é necessário assumir um compromisso que vai além do meramente técnico e que compreenda os âmbitos pessoal, colaborativo e social” (IMBERNÓN, 2010, p. 111). Na mesma perspectiva, Candau (2003, p. 56) defende que “para um adequado desenvolvimento da formação continuada é necessário ter presente as diferentes etapas do desenvolvimento profissional do magistério”. Para a autora,

não se pode tratar do mesmo modo o professor em fase inicial do exercício profissional, aquele que já conquistou uma ampla experiência pedagógica e aquele que já se está situando em relação à aposentadoria; os problemas, necessidades e desafios são diferentes, e os processos de formação continuada não podem ignorar esta realidade promovendo situações homogêneas e padronizadas, sem levar em consideração as diferentes etapas do desenvolvimento profissional (CANDAU, 2003, p. 56).

Além dessa dimensão pessoal e profissional, destacamos a dimensão social da formação de professores. Nos processos formativos analisados estiveram ausentes discussões mais amplas dos elementos que envolvem a educação e, em especial, a atuação docente, incluindo o âmbito profissional, político e econômico, limitando-se a

aspectos técnicos e conceituais de determinados objetos de estudo selecionados pela GPEM e pelas instituições de Ensino Superior.

A interseção entre as dimensões pessoais e sociais na formação continuada de professores é um elemento fundamental, especialmente num momento de consolidação dos projetos neoliberais nos países latino americanos. Segundo Candau (2003, p. 67), algumas questões, como “que tipo de educação queremos promover?”, “para que tipo de sociedade?”, não podem estar ausentes do debate cotidiano dos professores, junto com a análise crítica das reformas educativas que vêm sendo propostas”.

Diante da diversidade de propostas existentes no meio acadêmico a partir de análises das tendências das políticas de formação continuada que foram ou vêm sendo conduzidas por diversos governos, acreditamos que a adoção de outras possibilidades é possível. Entretanto, com o avanço das ideologias neoliberais essas políticas alternativas são deixadas em segundo plano, ao passo que se observa “uma tentativa de voltar aos enfoques tecnológicos, funcionalistas e burocráticos na formação dos professores, com um discurso que caracteriza uma visão de adequação aos velhos tempos” (IMBERNÓN, 2010, p. 36), com o reforço, na formação continuada, da forma escolar e do foco no treinamento apresentado em muitos cursos analisados nesta pesquisa.

Sendo assim, esperamos que este estudo possa contribuir com as discussões acerca das políticas de formação docente no atual cenário de ampliação da adoção das estratégias de administração gerencial em todos os setores do setor público, especialmente diante do modelo de gestão promovido pelo PSB. As discussões envolvendo as políticas educacionais promovidas pelo governo socialista ganham importância no contexto político dos últimos anos a partir da ampliação da administração do partido em diversos estados e cidades do país, incluindo a capital pernambucana, a partir de 2013.

A partir da ampliação dessas discussões no âmbito acadêmico, acreditamos ser possível suscitar novas questões e propostas que contribuam para o fortalecimento de um discurso contra-hegemônico ao projeto neoliberal, que tem reduzido o papel da educação e da atuação dos professores à busca por melhores indicadores sociais, relegando a segundo plano diversas instâncias que envolvem o processo educativo e seus envolvidos diretos.

REFERÊNCIAS

ABONG. Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais. **Panorama da reforma do estado e a participação social**. Regional Nordeste 1 Dez. 2000.

ABRAMOVAY, Miriam. CASTRO, Mary Garcia. **Ensino Médio**: múltiplas vozes. Brasília: UNESCO, MEC, 2003.

ABRUCIO, F. L. e GAETANI, F. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. In: CONSAD, **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados**, Brasília: Consad, 2006.

AFONSO. Almerindo Janela. Protagonismos instáveis dos princípios de regulação e interfaces público/privado em educação. **Educação e Sociedade**. Vol.31 n.113 Campinas out./dez. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302010000400005&lng=pt&nrm=iso#top8>. Acesso em 18 ago. 2013.

ANDRADE, Inês. Empresa cidadã: investimento social mobiliza empresas. **JCONLINE**, 2000. Disponível em: <http://www2.uol.com.br/JC/_2000/2105/ec2105b.htm>. Acesso em 12 jul. 2012.

ANDRÉ, Maristela Afonso. A efetividade dos contratos de gestão na Reforma do Estado. **Revista de Administração de Empresas**. Jul./Set. 1999. São Paulo, v. 39 – n.3 – p. 42-52. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rae/v39n3/v39n3a05.pdf>>. Acesso em: 08 fev. 2013.

APEOC. Associação dos Professores de Ensino Oficial do Estado do Ceará. **Análise comparativa salarial 2010**. Disponível em: < <http://www.apec.org.br/extra/pesquisa.salarial.apec.pdf>>. Acesso em 02 out. 2013

ARAÚJO, Elizeu Serra de. As reformas da previdência de FHC e Lula e o sistema brasileiro de proteção social. **Revista Políticas Públicas**. São Luis, v. 13, n. 1, p. 31-41, jan./jun. 2009. Disponível em: < https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.revistapoliticaspublicas.ufma.br%2Fsite%2Fdownload.php%3Fid_publicacao%3D10&ei=2sEHUr2nC4_A9gTQ8oCIAw&usg=AFQjCN GKRI_ifsuUCGXiCtrGdy2BfDnLjQ&sig2=W1J4d5DGSpqpIdxYzaZj0g&bvm=bv.50500085,d.eWU>. Acesso em 11 ago. 2013.

ARRUDA, Marcos. ONGs e o Banco Mundial: é possível colaborar criticamente? In: TOMMASI; Livia de; WARDE, Mirian Jorge; Haddad, Sérgio. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3ª ed. – São Paulo : Cortez, 2000.

BANCOMUNDIAL. World Bank: history. 2013. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/about/history>>. Acesso em 22 ago. 2013.

BARRETO, Túlio Velho. Governo Jarbas Vasconcelos, 2003: Uma Breve Avaliação Política do Primeiro Ano de Governo. **V Simpósio OBSERVANORDESTE**, Fortaleza,

CE. 1 a 2 de setembro de 2004. Disponível em:

<http://www.fundaj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=487%3Av-simposio-nordeste-2004-o-voto-das-capitais-01-02122004-&catid=58&Itemid=414>. Acesso em 12 ago. 2013.

BARRETO, Túlio Velho. Vitória de Eduardo Campos (PSB): o fim de um ciclo político em Pernambuco. **VIII Simpósio OBSEVANORDESTE**, Natal, RN, 06 a 08 de dezembro de 2006. Disponível em: <

http://www.fundaj.gov.br/geral/observanordeste/ixedicao/OBSERVANORDESTE_IX_Edicao_texto_PE_rev.pdf>. Acesso em: 20 set. 2012.

BEECH, Jason. Alta Fidelidad: La influencia de las agencias internacionales em las reformas de formación docente em Argentina y Brasil em los 90. In RODRIGUEZ, Margarita Victoria Rodriguez, ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de. [et al.] **Políticas educacionais e formação de professores em tempos de globalização**. Brasília: Liber Livro Editora, UCDB, 2008.

BOITO JÚNIOR, Armando. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamã, 1999.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina**. 1ª edição. Editora 34. São Paulo, 1996.

CAMPOS, Eduardo. LYRA, João. GOMES, Jorge. **Um novo Pernambuco: Programa de Governo Frente Popular de Pernambuco**. Recife, 2006.

CAMPOS, Eduardo. **O novo Pernambuco: Melhor para Trabalhar, Melhor para Viver**. Programa de Governo da frente popular de Pernambuco. 2010. Disponível em: <http://psbpe.org.br/site-2010/wp-content/uploads/plano_governo2011-2014.pdf>. Acesso em 17 ago. 2013.

CANDAU, Vera Maria. Formação continuada de professores: tendências atuais. In: CANDAU, Vera Maria. **Magistério: construção cotidiana**. 5ª Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no Governo Lula. In: MAGALHÃES, João Paulo de Almeida et al. **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra Brasil: proposta de governo**. Biblioteca Virtual de Ciências Humanas. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. Rio de Janeiro, 2008.

CARVALHO FILHO, Acácio Ferreira de. A contratualização da gestão pública na administração direta e indireta de Pernambuco: uma experiência de sucesso. **VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Panamá, 28-31 oct. 2003.

CASTRO, Jorge Abrahão de. MENEZES, Raul Miranda. **Avanços e limites na gestão da política federal de ensino fundamental nos anos 1990**. Textos para discussão nº 947. Brasília. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2003. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4515>. Acesso em 12 jun. 2012.

CAVALCANTI, Ana Cláudia Dantas. **Programa de modernização da gestão pública/ metas para a educação/ 2007-2010**: análise sobre a “Gestão Democrática” da educação de Pernambuco. João Pessoa, 2011. 285f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2011.

COLLARES, Cecília Azevedo Lima; MOYSÉS, Maria Aparecida Affonso; GERALDI, João Wanderley. Educação continuada: a política da descontinuidade. **Educ. Soc.** Campinas, n. 68, p. 202-219, dez. 1999.

CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In. TOMMASI; Livia de; WARDE, Mirian Jorge; Haddad, Sérgio. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3ª ed. – São Paulo : Cortez, 2000.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. 2ª ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CUNHA, Luis Antonio. “As agências financeiras internacionais e a reforma brasileira do ensino técnico: crítica da crítica”. In: ZIBAS, Dagmar (Org.). **O ensino médio e a reforma da educação básica**. Brasília: Plano, 2002.

DAVIES, Nicholas. **FUNDEB**: a redenção da educação básica? Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

DEMAILLY, Lise C.. Modelos de formação contínua e estratégias de mudança. In NÓVOA, António (org.). **Professores e sua formação**. Lisboa: Dom Quixote, 1992.

DIAS, Maria C. N.; GUEDES, Patrícia M. **O modelo de escola charter**: a experiência de Pernambuco. São Paulo: Instituto Fernando Braudel de Economia Mundial : Fundação Itaú Social, 2010. (Coleção excelência em gestão educacional; 2) Disponível em:<
http://www.fundacaoitausocial.org.br/_arquivosstaticos/FIS/pdf/escola_charter_artigo.pdf> Acesso em: 03 jul. 2013.

DRAIBE, Sônia M. PEREZ, José Roberto Rus. O programa TV Escola: desafios à introdução de novas tecnologias **Cadernos de Pesquisa**. n.106 São Paulo Mar. 1999. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15741999000100003&script=sci_arttext#4>. Acesso em: 22 jul. 2013.
DUTRA, Paulo Fernando de Vasconcelos. Política pública de ensino médio integral em Pernambuco: uma possibilidade. **VII Seminário Regional de Política e Administração da Educação do Nordeste**. 20 a 22 de agosto de 2012. Recife. Pernambuco. Disponível em:<

http://www.anpae.org.br/seminario/ANPAE2012/1comunicacao/Eixo02_30/PauloFernandoVasconcelosDutra_int_GT2.pdf>. Acesso em 02 jul. 2013.

ESPÍTIRO SANTO, Ivanise Hosana do. **Terceirização de serviços públicos e reforma gerencial: o caso Secretaria da Fazenda de Pernambuco**. Dissertação (Mestrado Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, 2010.

ESTRELA, Maria Teresa. A formação contínua entre a teoria e a prática. In FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Formação continuada e gestão da Educação**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

EVANGELISTA, Olinda. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. I Colóquio **A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais**. Belém: UFPA, 2009.

FALCONI. **Quem somos?** 2012. Disponível em <<http://www.indg.com.br?sobreindg?index.asp>>. Acesso em 26 ago. 2012

FELDFEBER, Myriam. IMEN, Pablo. A formação continuada dos docentes: os imperativos da profissionalização em contextos de reforma educativa. In FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.) **Formação continuada e gestão da educação**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

FONSECA, Marília. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge;

HADDAD, Sérgio (org). 6. Ed. São Paulo: Cortez 2009.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. Publicado no **Revista Pesquisa & Debate** do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política – Departamento de Economia da PUCSP, SP, Volume 15, n. 2 (26), pp. 225-256, 2004. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/decon/publionline/textosprofessores/fonseca/Origens_do_Desenvolvimentismo.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2012

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17ª. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. **A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

FREITAS, Luiz Carlos de. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 911-933, out. 2005.

FREITAS, Luiz Carlos de. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação e Sociedade**, Campinas,

vol. 2j8, n. 100 – Especial, p. 965-987, out. 2007. Disponível em
<<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em 11 jan. 2013

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. Tradução Luciana Carli. Editora Artenova S.A. Chicago. 1977.

GALL, Norman; GUEDES, Patrícia M. **A reforma educacional de Nova York:** possibilidades para o Brasil. São Paulo: Instituto Fernando Braudel de Economia Mundial : Fundação Itaú Social, 2010. (Coleção excelência em gestão educacional; 1) Disponível em:< http://ww2.itaú.com.br/itausocial2/pdf/reforma_educacional_ny.pdf > Acesso em: Nov. 2012.

GATTI, Bernadete A. Análise das políticas públicas para formação continuada no Brasil, na última década. **Revista Brasileira de Educação**, v. 13, n.37, jan./abr. 2008.

GATTI, Bernadete A. BARRETO, Elba Siqueira de Sá. ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo de Afonso. **Políticas docentes no Brasil:** um estado da arte. Brasília. UNESCO, 2011.

GÉGLIO, Paulo César. Questões da Formação Continuada de Professores. Editora Alfa-Omega, São Paulo, 2006.

GEMAUQUE. Rosana Maria Oliveira. Políticas de financiamento e direito à educação básica: o Fundef e o Fundeb. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 29, p. 90-112, jul./dez. 2011. Disponível em:
<seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/download/6355/5164>. Acesso em 15 mai. 2013.

GENTILI, Pablo A. **A falsificação do consenso:** simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

GOMIDE, Angela Galizzi Vieira . Políticas da UNESCO para Formação de Professores no Brasil: uma leitura da desqualificação da educação brasileira. **Cadernos de Pesquisa**. Pensamento Educacional. PPGEF Da Tuiuti do Paraná, v. 6, p. 01-14, 2010. Disponível em:
<http://www.utp.br/Cadernos_de_Pesquisa/pdfs/cad_pesq11/7_politicas_da_unesco_cp11.pdf>. Acesso em 12 mai. 2013.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Trad.Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**, volume 2. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000

HADDAD, Sérgio. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

HARVEY, David. **O neoliberalismo:** histórias e implicações. 2ª ed. São Paulo : Edições Loyola, 2011.

ICE. Instituto de co-responsabilidade pela educação. **O que é o ICE**. 2010. Disponível em: < <http://www.icebrasil.org.br/wordpress/index.php/instituto/o-que-e/>>. Acesso em 13 ago. 2013.

IMBERNÓN. Francisco. **Formação continuada de professores**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: apolítica social do neoliberalismo. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

LEHER, Roberto. Educação no governo de Lula da Silva: a ruptura que não aconteceu. In Vários autores. **Os anos Lula**: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Editora Garamond. 2010.

LIMA, Kátia R. de S ; MARTINS, André S. Pressupostos, princípios e estratégias. NEVES, Lúcia M. W. (org.) **A nova pedagogia da hegemonia**: estratégias do capital para educar para o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. Estratégias e modelos de desenvolvimento. In: MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. et al. **Os anos Lula**: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

MARQUES, Luciana Rosa. Sentidos hegemônicos da democracia nas políticas de democratização/descentralização da educação. **ANPAE**. III Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação. De 14 a 17 de novembro de 2012. Zaragoza – Espanha. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/LucianaRosaMarques_res_int_GT7.pdf> Acesso em 01 abr. 2013.

MARTINS, André Silva. **Todos pela educação**: o projeto educacional de empresário para o Brasil do século XXI. 31ª Reunião Anual da ANPED, Caxambu, 2008. Disponível em < <http://www.anped.org.br/reunioes/31ra/1trabalho/GT09-4799--Int.pdf> > Acesso em: 06 jul. 2013

MAUÊS, Olgaíses Cabral. Reformas internacionais da educação e formação de professores. **Cadernos de Pesquisa**, n. 118, p. 89-117, março/ 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n118/16831.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

MAUÊS, Olgaíses Cabral. As Políticas Educacionais e o Sistema de Avaliação. In: XXV Simpósio Brasileiro, II Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, 2011, São Paulo. **Cadernos ANPAE**. SÃO PAULO: ANPAE, 2011. v. 11. Disponível em: < <http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0430.pdf>>. Acesso em 21 jul. 2013.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social, 3 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO. **Quem somos?** 2011. Disponível em <http://www.mbc.org.br/mbc/novo/index.php?option=conteudo&Itemid=20&Itemid=20>. Acesso em 26 ago. 2012

NASCIMENTO, Maria das Graças. A formação continuada dos professores: modelos, dimensões e problemática. **Magistério: construção cotidiana**. 5ª Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

NEVES, Lucia Maria Wanderley. As reformas da educação escolar brasileira e a formação de um intelectual urbano de novo tipo. GT 5 - Estado e Política Educacional - **27ª Reunião Anual da ANPEd**. Caxambu, 2004. Disponível em: <http://www.ifch.unicamp.br/formulario_cemarx/selecao/2012/trabalhos/Rafaela%20Sardinha.pdf>. Acesso em 10 jul. 2013.

NEVES, Lucia Maria Wanderley. (Org.) **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005.

OLIVEIRA, Daniela Motta. Políticas de formação continuada de professores. In: OLIVEIRA, Daniela Motta (org). **Formação continuada de professores: contribuições para o debate**. Editora UFJF, Juiz de Fora, 2012.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBPAE** – v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19491>>. Acesso em 11 mai. 2013.

OLIVEIRA, Maria das Graças Corrêa de. (Org.). **Continuidades e discontinuidades das políticas de educação básica: o caso de Pernambuco**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2006.

PRADA, Luis Eduardo Alvarado. **Formação participativa de docentes em serviço**. Taubaté. Cabral Editora Universitária, 1997.

PRADA, Luis Eduardo Alvarado. FREITAS, Thaís Campos. FREITAS, Cinara Aline. Formação continuada de professores: alguns conceitos, interesses, necessidades e propostas. Revista **Diálogo Educação**, Curitiba, v. 10, n. 30, p. 367-387, maio/ago. 2010. Disponível em: <<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww2.pucpr.br%2Ffreol%2Findex.php%2FDIALOGO%3Fdd1%3D3614%26dd99%3Dpdf&ei=9w4gUsLYBMG6sASyjIC4Dw&usg=AFQjCNHw5-u46BRQRzTocAePIUQACoHSSA>>. Acesso em 13 ago. 2013.

RAMOS, Marise Nogueira Ramos. **A pedagogia das competências: autonomia ou adaptação?** 4. Ed. São Paulo. Cortez, 2011.

RAVELA, Pedro. Como os Sistemas Nacionais de Avaliação Educativa da América Latina Apresentam Seus Resultados? (Versão Resumida) PREAL. **Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe/Partnership for Educational Revitalization in the Americas**. n. 22, Maio 2003. (Revisão Técnica Helena Maria B. Bomeny e Raquel B. Emerique; Tradução Paulo M. Garchet). Disponível em:

<http://www.oei.es/evaluacioneducativa/como_sistemas_nacionais_avaliacao_educativa_AL_portugues.pdf> Acesso em 10 jan. 2012

SANTOS, Lucíola Licínio de C.P. A implementação de políticas do Banco Mundial para formação docente. **Cadernos de Pesquisa**, nº111, Fundação Carlos Chagas, São Paulo, 2000 (p.173-182). Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742000000300009>. Acesso em 20 mai. 2012.

SAVIANI, Dermeval. O plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231, out. 2007. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf>. Acesso em 12 mai. 2013.

SCHEIBE, Leda. **Políticas para a formação dos profissionais da educação neste início de século**: análise e perspectivas. Trabalho publicado no GT: Estado e Política Educacional /n.05, na 26ª. Reunião anual da ANPED, Caxambu, 2003.

SHIROMA, E.; EVANGELISTA, O. A colonização da utopia nos discursos sobre profissionalização docente. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 22, n. 2, p. 525-545, 2004. Disponível em: <http://bib.pucminas.br/arquivos/310000/314500/25_314516.htm>. Acesso em 20 set. 2013.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. 4.ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SILVA, Andréia Ferreira da. **Formação de professores para a educação básica no Brasil**: projetos em disputa (1987-2001) 2004. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Educação, 2004. Disponível em: <www.bdtd.ndc.uff.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2073>. Acesso em 23 jul. 2012.

SILVA, Andréia Ferreira da. Plano de Desenvolvimento da Educação: avaliação da Educação Básica e desempenho docente. **Inter-Ação**, Goiânia, v. 35, n. 2, p. 415-435, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://www.jpe.ufpr.br/n8_6.pdf>. Acesso em 07 mai. 2013.

SILVA, A. F. . A relação Estado e sociedade civil no Governo Lula (2003-2010): uma análise dos debates iniciais em torno do novo Plano Nacional de Educação. In: XXVI Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, 2013, Recife. **Cadernos ANPAE**. Timbaúba/PE: Espaço Livre, 2013. v. 17. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/AndreiaFerreiradaSilva-ComunicacaoOral-int.pdf>>. Acesso em 24 ago. 2013.

SILVA, Andréia Ferreira da. ALVES, Miriam F. Análise do PNE e do PDE: continuidades e rupturas? DOURADO, L. F. (Org.) **Políticas e gestão da Educação no Brasil**: novos marcos regulatórios. São Paulo: Xamã, 2009.

SILVA, Edilson. ANTÔNIO, Rosalvo. **Todos Por Pernambuco**: populismo contra controle social. 2011. Disponível em: < <http://www.psolpe.org.br/todos-por-pernambuco-populismo-contra-o-controle-social/>>. Acesso em 05 jul. 2013.

SILVA, Everson Melquiades Araújo. ARAÚJO, Clarissa Martins de. Reflexão em Paulo Freire: uma contribuição para a formação continuada de professores. **V Colóquio Internacional Paulo Freire** – Recife, 19 a 22 set. 2005. Disponível em: < http://189.28.128.100/nutricao/docs/Enpacs/pesquisaArtigos/reflexao_em_paulo_freire_2005.pdf>. Acesso em 11 jan. 2013.

SILVA, Ítalo Agra De Oliveira. **O programa de modernização da gestão pública**: uma análise da política de responsabilização educacional em Pernambuco no governo campos (2007-2011). Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2013.

SILVA, Renata Priscila da. DURANS, Tassia dos Santos. FARIAS, Carmen Roselaine de Oliveira. Ambientalização curricular: o caso da disciplina educação ambiental na política curricular de Pernambuco. **VI Colóquio Internacional Educação e Contemporaneidade**. São Cristóvão, SE. 20 a 22 de setembro de 2012. Disponível em: < http://www.educonufs.com.br/cdvicoloquio/eixo_17/PDF/43.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2013.

SILVA, Ridelson Carneiro. Indicadores da educação básica: 1978-2001. In: OLIVEIRA, Maria das Graças Corrêa *et al.* **Continuidades e descontinuidades das políticas de educação básica**: o caso de Pernambuco. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2006.

SINTEPE. Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco. **LC 154**: um entrave à educação em Pernambuco. 2011. Disponível em: <http://www.sintepe.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1324:lc-154-um-entrave-a-educacao-em-pernambuco&catid=63:colunasemanal>. Acesso em 07 jul. 2013.

SOARES, Maria C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, WARDE, J. M. HADDAD, S. (org.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. GOUVEIA, Andréa Barbosa. Os trabalhadores docentes da educação básica no Brasil em uma leitura panorâmica. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. VIEIRA, Livia Fraga. (org.). **Trabalho na educação básica**: a condição docente em sete estados brasileiros. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012. Fino Traço Editora

SOUZA FILHO, Rodrigo. Crítica à concepção gerencialista de gestão pública: o caso brasileiro. XIX Seminario Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social. El Trabajo Social en la coyuntura latinoamericana: desafíos para su formación, articulación y acción profesional. Universidad Católica Santiago de Guayaquil. Guayaquil, Ecuador. 4-8 de octubre 2009. Disponível em: < <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-019-166.pdf>>. Acesso em 18 jul. 2013.

TAUTZ, Carlos. et al. O BNDES e a reorganização do capitalismo brasileiro: um debate necessário. In: MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. et al. **Os anos Lula:** contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

TONELI, Flávio. QUEIROZ, Antônio Carlos. Trabalho e sindicalismo no governo Lula. In: MAGALHÃES, João Paulo de Almeida et al. **Os anos Lula:** contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

TORRES, Rosa Maria. Tendências da formação docente nos anos 90. In WARDE, Mirian Jorge (Org.). **Novas políticas educacionais:** críticas e perspectivas. Programa de Estudos pós-graduados em educação: História e Filosofia da Educação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 1998.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In. TOMMASI; Livia de; WARDE, Mirian Jorge; Haddad, Sérgio. **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** 3ª ed. – São Paulo : Cortez, 2000.

UNESCO. **Educação:** um tesouro a descobrir. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. São Paulo: Cortez; Brasília; MEC, 1999.

UNESCO. O docente como protagonista na mudança educacional. **Revista prelac** projeto regional de educação para a América latina e o caribe. n. 1/Junho, 2005. Santiago, Chile, junho, 2005. Disponível em: <
http://www.i2c.cl/cmcbrazil2009/documentos/Liderazgo_Docente_.M_Uribe_VPortu.doc.pdf>. Acesso em 02 mai. 2013.

UNESCO. **UNESCO:** histórico e Mandato. 2009. Disponível em: <
http://www2.metodista.br/unesco/perfil_unesco.htm>. Acesso em: 21 ago. 2013.

UOLEDUCAÇÃO. **MEC promete triplicar matrículas em EAD e alcançar 600 mil alunos até 2014** Disponível em: <
<http://noticias.bol.uol.com.br/educacao/2012/04/24/mec-promete-triplicar-matriculas-em-ead-ate-2014-e-alcancar-600-mil-alunos.jhtm>>. Acesso em: 24 ago. 2012.

VIEIRA, S. L. (2002). Políticas de formação em cenários de reforma. In: VEIGA, I. P. A.; AMARAL, A. L. (Org.). **Formação de professores:** políticas e debates. Campinas, SP, Papirus, 2002.

ZAPONI, Margareth. VALENÇA. Epifânia. **Política de responsabilização educacional:** a experiência de Pernambuco. Abril, 2009. Disponível em
<http://somnis.tempsite.ws/p/adm/pdf_upload/24AGOSTO201014.36.47262.pdf>
Acesso em: 20 ago. 2012.

ZIBAS, Dagmar M. L. Refundar o ensino médio? alguns antecedentes e atuais desdobramentos das políticas dos anos de 1990. **Educ. Soc.** Campinas, vol. 26, n.92, p. 1067-1086, Especial. Out. 2005. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> acesso em 05 out. 2012.

DOCUMENTOS

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho de Estado**. Brasília, DF, 1995.

BRASIL. **Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros**: visão geral do Programa. 1996a. Disponível em: <
<http://www.fazenda.gov.br/ucp/pnafe/>>. Acesso em 18 jul. 2013

BRASIL. **Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996b**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996b. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em 20 ago. 2012.

BRASIL. **Lei 9.424 de 24 de dezembro de 1996c**. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério e dá outras providências. Brasília, 1996c.

BRASIL. **Resolução n.º 3, de 8 de outubro de 1997**. Fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <
<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0397.pdf>> Acesso em 15 ago. 2012

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. **Referenciais para formação de professores**. Brasília. 1999. Disponível em: <
<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me000511.pdf>>. Acesso em 11 ago. 2013.

BRASIL. **Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003a**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.639.htm>. Acesso em 23 ago. 2013.

BRASIL. **Portaria n.º 1.403, de 9 de junho de 2003b**. Institui o Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 09 jun. 2003.

BRASIL. **Portaria nº. 1.179, de 6 de maio de 2004**. Institui o Sistema Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 mai. 2004. Disponível em <
<http://www.cref6.org.br/arquivos/leg18.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. **Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica**: orientações gerais. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. **Decreto nº. 5.800, de 8 de junho de 2006**. Institui o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm> Acesso em 20 nov. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. **Decreto n 6.094, de 24 de abril de 2007a**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em 14 mai. 2013.

BRASIL. **Lei n.º 11.502, de 11 de julho de 2007b**. Modifica as competências e a estrutura organizacional da fundação Capes, de que trata a Lei no 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e altera as Leis nos 8.405, de 9 de janeiro de 1992, e 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, que autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica.

BRASIL. **Lei nº 11.645, de 10 de março de 2008a**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, modificada pela Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11645.htm>. Acesso em: 23 ago. 2013.

BRASIL. MEC. **Lei n. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008b**. Institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm>. Acesso em 09 mai. 2013.

BRASIL. **O plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008c. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=84751>. Acesso em 11 mai. 2013.

BRASIL. MEC. **PDE: apenas três municípios não aderiram**. 2008d. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=10964>. Acesso em 13 mai. 2013.

BRASIL. **Decreto n. 6755, de 29 de janeiro de 2009a**. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, Disciplina a Atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes no Fomento a Programas de Formação Inicial e Continuada, e da Outras Providencias. Brasília, 29 de janeiro de 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 1.129, de 27 de novembro de 2009b**. Constitui a Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais da Educação. Disponível em: <<http://www.cmconsultoria.com.br/imagens/diretorios/diretorio14/arquivo2016.pdf>>. Acesso em 10 mai. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Sistema Nacional da Educação Básica (Saeb)**. 2010a. Disponível em: <http://gestao2010.mec.gov.br/o_que_foifeito/program_77.php>. Acesso em 11 ago. 2013.

BRASIL. Ministério Da Educação. **Conferência Nacional de Educação Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação**: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias. Documento Final (CONAE), 2010b, Brasília, DF.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resultados Finais do Censo Escolar 99 - Pernambuco**. 2011a. Brasília, DF. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>>. Acesso em 05 jul. 2013.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resultados Finais do Censo Escolar 2006 - Pernambuco**. 2011b. Brasília, DF. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>>. Acesso em 05 jul. 2013.

BRASIL. FNDE. **Projeto Alvorada**. 2012a. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-concluidos-projeto-alvorada>>. Acesso em 11 ago. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. **Fundeb**. 2012b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=12407&Itemid=725>. Acesso em 11 mai. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Ideb**: apresentação. 2013a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=336>>. Acesso em 11 abr. 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Sobre o PAC**: medidas institucionais e econômicas. 2013b. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/medidas>>. Acesso em 15 jul. 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAGE)**. 2013c. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=171&sec=14>>. Acesso em 11 ago. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **GESTAR II**: Apresentação. 2013d. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12380&Itemid=642>. Acesso em 06 ago. 2013

BRASIL. Ministério da Educação. **Pro-letramento**: Apresentação. 2013e. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=698&id=12346&option=com_content&view=article>. Acesso em 06 ago. 2013

BRASIL. MEC. **Pró-Licenciatura**. Brasília, 2013f. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=708&id=12349&option=com_content&view=article>. Acesso em 15 mai. 2013.

BRASIL. MEC. Secretaria de Educação Básica. **Programa de incentivo à formação continuada de professores do ensino médio**. Brasília, 2013g. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13609&Itemid=859>. Acesso em 15 mai. 2013.

BRASIL, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica – PARFOR**. 2013h. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/educacao-basica/parfor>>. Acesso em 07 ago. 2013.

PERNAMBUCO. **Lei nº 11.629 de 28 de janeiro de 1999**. Dispõe sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo Estadual, cria e extingue cargos e dá outras providências. Disponível em: <<http://assorrrp.com.br/Leis/11629.pdf>>. Acesso em 13 fev. 2013.

PERNAMBUCO. **Lei nº. 12.252, de 8 de julho de 2002a**. Aprova o Plano Estadual de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.pedagogia.seed.pr.gov.br/arquivos/File/planos/PE_PEE_Lei.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2012.

PERNAMBUCO. Secretaria de Administração e Reforma do Estado. **Programa Nacional de Apoio à Modernização do Planejamento e da Gestão dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal – PNAGE**. Recife, 2002b.

PERNAMBUCO. **Decreto nº 25.346, de 2 de abril de 2003a**. Regulamenta o Programa Pernambucano de Modernização da Gestão Pública – PROGESTÃO, e dá outras providências.

PERNAMBUCO. **Lei Complementar nº 49, de 31 de janeiro de 2003b**. Dispõe sobre as áreas de atuação, a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo, e dá outras providências. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=2&numero=49&complemento=0&ano=2003&tipo=>>>. Acesso em 10 fev. 2013.

PERNAMBUCO. **Decreto nº. 29.289, de 07 de junho de 2006**. Institui o Projeto de Modernização da Gestão e do Planejamento do Estado de Pernambuco - PNAGE-PE, e dá outras providências. Assembleia Legislativa de Pernambuco. Sistema LEGISPE - Base de Dados da Legislação Estadual de Pernambuco. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/pesquisa.aspx>> Acesso em: jun. 2012.

PERNAMBUCO. Secretaria de Educação. **Programa de Modernização da Gestão / Metas para a Educação**. Recife, 2007a. Disponível em: <http://www.educacao.pe.gov.br/upload/galeria/644/programa_de_moderniza%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2012.

PERNAMBUCO. **Decreto nº 30.313, de 27 de março de 2007b**. Cria o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado de Pernambuco, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www2.cedes.pe.gov.br/web/cedes/decreto>>. Acesso em: 04 jul. 2013.

PERNAMBUCO. **Decreto nº. 30.433, de 15 de maio de 2007c**. Aprova o regulamento da Secretaria de Planejamento e Gestão, e dá outras providências. Assembleia Legislativa de Pernambuco. Sistema LEGISPE-Base de Dados da Legislação Estadual de Pernambuco. Disponível em: < <http://legis.alepe.pe.gov.br/pesquisa.aspx>> Acesso em: 20 mar. 2013.

PERNAMBUCO, Secretaria de Educação. **Censo Escolar 2007d**. Disponível em: <<http://www.educacao.pe.gov.br/portal/upload/galeria/736/foldercenso2007.jpg>>. Acesso em 30 de jul. 2013.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. **Estrutura administrativa e reforma do estado. 2008a**. Disponível em: http://www.tce.pe.gov.br/contas-governo/2003/Arquivos_PDF/Copia%20de%2003_estrut_adm_e_ref_do_est2003.pdf. Acesso em: 20 jun. 2013.

PERNAMBUCO. **Lei Complementar nº 125, de 10 de julho de 2008b**. Cria o Programa de Educação Integral, e dá outras providências. Assembleia Legislativa de Pernambuco. Sistema LEGISPE-Base de Dados da Legislação Estadual de Pernambuco Disponível em: < <http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=2&numero=125&complemento=0&ano=2008&tipo=>> Acesso em: 18 ago. 2013.

PERNAMBUCO. **Decreto nº 32.300, de 08 de setembro de 2008c**. Regulamenta a Lei nº 13.486, de 01 de julho de 2008, que institui o Bônus de Desempenho Educacional – BDE, no âmbito do Estado de Pernambuco, e dá outras providências. Disponível em <http://www.portaisgoverno.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=160240&folderId=192152&name=DLFE-17461.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2012.

PERNAMBUCO. Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco. Instrução Normativa nº 03 de 04 de março de 2008e. Dispõe sobre a implantação/operacionalização das Matrizes Curriculares nas Escolas da Rede Estadual de Educação a partir do ano letivo de 2008. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**, Recife, 04 de março de 2008.

PERNAMBUCO. Secretaria da Fazenda. Secretaria Executiva do Tesouro Estadual. Contadoria Geral do Estado. **Balanço geral 2007**. Volume I. 2008d.

PERNAMBUCO, Secretaria de Educação. **Censo Escolar 2008e**. Disponível em: <<http://www.educacao.pe.gov.br/portal/upload/galeria/736/foldercenso2008.jpg>>. Acesso em 30 de jul. 2013.

PERNAMBUCO. Secretaria de Educação do Estado. **Orientações Teórico-Metodológicas da disciplina Educação e Trabalho. 2008f**. Disponível em: < <http://www.educacao.pe.gov.br/diretorio/educatrab.doc>> Acesso em 02 ago. 2013.

PERNAMBUCO. Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco. Instrução Normativa nº 03 de 04 de março de 2008g. Dispõe sobre a implantação/operacionalização das Matrizes Curriculares nas Escolas da Rede Estadual de Educação a partir do ano letivo de 2008. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**, Recife, 04 de março de 2008.

PERNAMBUCO. Secretaria de Educação do Estado. **Orientações Teórico-Metodológicas da disciplina Direitos Humanos e Cidadania**. Recife, PE. 2008h.

PERNAMBUCO. Secretaria de Educação do Estado. **Orientações Teórico-Metodológicas da disciplina Educação Ambiental** Recife, PE. 2008i.

PERNAMBUCO. Secretaria da Fazenda. Secretaria Executiva do Tesouro Estadual. Contadoria Geral do Estado. **Balanço geral 2008**. Volume I. 2009a.

PERNAMBUCO. **A avaliação das escolas estaduais e o Bônus de Desempenho Educacional – BDE**. Nota Técnica. 2009b. Disponível em <http://www.educacao.pe.gov.br/diretorio/pmg2nota_tecnica_idepe.pdf> acesso em 24/08/2012.

PERNAMBUCO. **Lei complementar nº 141, de 03 de setembro de 2009c**. Institui o Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo do Estado. Disponível em <http://www.portaisgoverno.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=381739&folderId=406523&name=DLFE-24274.pdf>. Acesso em 10 ago. 2012.

PERNAMBUCO, Secretaria de Educação. **Termo de compromisso e responsabilidade que entre si celebram o Governo de Pernambuco, por intermédio da Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco e a escolas estaduais**. Recife, Pernambuco, 2009d.

PERNAMBUCO. Secretaria da Fazenda. Secretaria Executiva do Tesouro Estadual. Controladoria Geral do Estado. **Balanço geral 2009**. Volume I. 2010a.

PERNAMBUCO. Secretaria Executiva de Educação. **Relatório das ações de ensino 2007 a 2010**. Recife, dezembro de 2010b.

PERNAMBUCO. Secretaria da Fazenda. Secretaria Executiva do Tesouro Estadual. Contadoria Geral do Estado. **Balanço geral 2009**. Volume I. 2010c.

PERNAMBUCO, Secretaria de Educação. **Censo Escolar 2010d**. Disponível em: <<http://www.educacao.pe.gov.br/portal/upload/galeria/736/foldercenso2010.jpg>>. Acesso em 30 de jul. 2013.

PERNAMBUCO. Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco. **Relatório das ações de ensino da Secretaria de Educação (1999-2006)**. Recife, dezembro de 2010e.

PERNAMBUCO. Secretaria Executiva de Educação. **Relatório das ações de ensino da SEDE (2007 a 2010)**. Recife, dezembro de 2011a.

PERNAMBUCO. Gerência de Políticas Educacionais do Ensino Médio. **Relatório de Gestão 2007-2010**. Recife, 2011b.

PERNAMBUCO. Secretaria da Fazenda. Secretaria Executiva do Tesouro Estadual. Contadoria Geral do Estado. **Balanço geral 2010**. Volume I. 2011c.

PERNAMBUCO. Secretaria de Educação do Estado. **Instrução Normativa nº 02 de 29 de janeiro de 2011d**. Fixa normas para implantação das Matrizes Curriculares da Educação Básica no âmbito das escolas da Rede Estadual de Ensino de Pernambuco. Disponível em: < <http://www.slideshare.net/elannialins/instruo-normativa-n-02-2011-republicada-29-jan>>. Acesso em 23 ago. 2013.

PERNAMBUCO. Secretaria da Fazenda. Secretaria Executiva do Tesouro Estadual. Contadoria Geral do Estado. **Balanço geral 2010**. Volume I. 2011f.

PERNAMBUCO. Secretaria da Fazenda. Secretaria Executiva do Tesouro Estadual. Contadoria Geral do Estado. **Balanço Geral 2011**. Volume I. 2012. Disponível em: < <http://www.sefaz.pe.gov.br/flexpub/versao1/filesdirectory/sessions6148.pdf>>. Acesso em 02 out. 2013.

PERNAMBUCO. **Todos por Pernambuco**. 2013. Disponível em: < <http://www.pe.gov.br/programas/todos-por-pernambuco/>>. Acesso em 13 ago. 2013.