

COORDENAÇÃO E COLABORAÇÃO FEDERATIVA NA POLÍTICA E GESTÃO DA FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES DE 2003 A 2006

Eixo 2 - Políticas de educação básica e de formação e gestão escolar
Clotenir Damasceno Rabelo
clotenirdr@gmail.com

RESUMO

O texto discute a política e a gestão da formação continuada de professores no Brasil, considerando a coordenação e colaboração federativa entre 2003 e 2006. Apresenta análise realizada em documentos da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica e evidencia as diretrizes assumidas para a criação de esforços colaborativos entre os entes federados e Universidades na implementação dessa política. O exame revela marcas de uma formulação federal centralizada e oferta descentralizada, e aponta diferentes reações de estados e municípios ao modelo de federalismo adotado nas políticas, ensejando contradições no desenho dos papéis das unidades subnacionais.

PALAVRAS CHAVES:

Política Educacional; Formação Continuada; Município; Regime de Colaboração.

INTRODUÇÃO

Este artigo faz parte das sucessivas aproximações a um objeto de investigação em andamento, que de modo mais específico discute o problema relativo à formulação e implementação de políticas de formação continuada de alfabetizadores por diferentes governos municipais e em colaboração com demais entes federados. Em particular, analisa as políticas elaboradas em âmbito do governo federal e/ou estadual para ofertar formação continuada no período de 2003 a 2006, considerando as práticas de oferta federal, a recepção das políticas no âmbito municipal e as relações entre os espaços nacionais e subnacionais. Toma como referência a atuação do Ministério da Educação delineada em documentos da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica (BRASIL, 2006) que estabelece, entre outros fatores: a necessidade da constituição de esforços colaborativos na implementação dessas políticas e as ações de colaboração entre os entes federados.

O texto está estruturado em três seções: a primeira seção faz a análise da dimensão da formulação efetivada pelo governo Lula da Silva (2003-2006) e seus propósitos. Na segunda seção analisa a oferta e constituição da Rede Nacional de Formação Continuada, evidenciando

as intencionalidades em relação ao papel municipal no quadro dos acordos gerados entre os entes federados. Na terceira seção aborda a presença colaborativa e o papel assumido pelas Universidades Federais na operacionalização da Rede de Formação Continuada.

1. Políticas de formação continuada de alfabetizadores na gestão de 2003-2006: a formulação e a oferta federal para o âmbito subnacional

É oportuno considerar que o ano de 2003 se manifesta como uma fase transitória e de readequações na Política Nacional de Educação com a entrada do Governo Lula que, mesmo com a expectativa de estabelecer uma Política Educacional sob novas bases, procedeu essa instalação a partir das estruturas solidificadas pelos projetos do governo anterior. Ilustrativo dessa afirmativa é o que fica explícito por meio do Relatório de Gestão de 2003 da então chamada Secretaria de Educação Infantil e Ensino Fundamental (SEIF), hoje Secretaria da Educação Básica no MEC:

[...] os pressupostos que nortearam a ação da SEIF no primeiro ano do Governo Lula foram: o Programa de Governo da coligação Lula Presidente, o Alinhamento Estratégico do MEC, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e o Plano Nacional de Educação. (BRASIL, 2004, p. 8):

Na ação em construção, onde se instrumentalizam e se interligam programas de governos (como o citado alinhamento estratégico do MEC¹), Leis e instrumentos de planejamento educacional supragovernamentais, a política de formação continuada é um elemento também em redefinição. Observa-se que, neste momento, para além das diretrizes até então fixadas desde o governo anterior na legislação e planejamento educacional, figuram outros instrumentos que se diferenciam dos demais. O principal é o plano do governo em instalação para a educação, então intitulado *Programa “Toda Criança Aprendendo”* (BRASIL, 2003b).

Mobilizada pela “missão constitucional do MEC”, a saber, a formulação de políticas educacionais e a coordenação nacional de ações voltadas para a melhoria do sistema educacional e para a oferta de apoio técnico e financeiro às unidades da federação, a SEIF apresenta a partir da nova gestão, como imperiosa necessidade, a interlocução, diálogo e negociação com Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como com os diversos setores da sociedade civil. Nesta direção, toma como primeira medida a instituição do *Comitê Permanente de Políticas da Secretaria de Educação Infantil e Fundamental*, constituído com a participação de diversas entidades nacionais de educação². Pelo exposto nos documentos, o Comitê exerceu significativa influência nas Políticas do governo iniciante, em especial na *Política Nacional de Valorização de Formação de Professores*, que se definia como uma das

linhas de ação prioritárias do Programa “*Toda Criança Aprendendo*”, publicado em 05 de Junho de 2003. O documento do Programa é reconhecido como a síntese do objetivo do Ministério da Educação de “inaugurar, por meio de um pacto nacional que reúna o conjunto de entes da Federação, uma década de elevação acelerada da qualidade do ensino”. (BRASIL, 2003b, p. 197). Nestes termos, evidencia entre outras ações que

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

No conjunto da Política Nacional de Valorização de Formação de Professores, redesenhada no início de 2003 sob essas bases, toma formato o Sistema nacional de Formação Continuada e a Rede Nacional de Formação Continuada que se explicitam com mais detalhes no exame dessa seção à frente. Para essa tarefa são tomados alguns documentos básicos publicados pelo Ministério da Educação que informam a Política de Formação Continuada na gestão em análise. Incluem-se neste *corpus* de instrumentos governamentais os documentos: Orientações gerais – Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica (Objetivos, Diretrizes, Funcionamento) (BRASIL, 2005); Orientações Gerais/Catálogo 2006 – Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica/Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2006); Programa de Apoio à Leitura e Escrita- PRALER - Guia Geral (BRASIL, 2007); Edital 01/2003 – SEIF/MEC; Pró-Letramento – Programa de Formação Continuada de Professores dos Anos/Séries Iniciais do Ensino Fundamental (Guia geral) (BRASIL, 2012), entre outros.

Os dois primeiros documentos são similares, no sentido de que o segundo, o Orientações Gerais/Catálogo 2006 – Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica/Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2006) se mostra como um texto revisado e ampliado em relação ao primeiro. Em suma, tratam “das diretrizes, ações e processos de implementação da política de formação continuada que vem sendo desenvolvida pelo MEC/SEB desde 2003”. (BRASIL, 2005, p. 9; 2006, p. 9).

2. A coordenação federal e as relações colaborativas entre os entes na REDE: esforços e limitações na direção de um sistema nacional

As iniciativas em desenvolvimento desde 2003 se expressa na chamada *Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica (REDE)*, instalada em Julho de 2004, com o objetivo de dar “resposta à necessidade de articular a pesquisa, a produção

acadêmica à formação dos educadores, processo que não se completa por ocasião do término de seus estudos em cursos superiores” (BRASIL, 2006, p.3). Ilustrativo dessa afirmação encontra-se na apresentação dos dois textos:

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

A apresentação desta política pelo MEC é feita indicando uma ação que sai do eixo federal como centro de definição e produção em direção aos espaços de efetivação, o plano subnacional, revelado no que o Ministério coloca ao dizer que está cumprindo seu papel de indutor de políticas e que, em conformidade com o sistema federativo brasileiro, propõe aos sistemas de ensino a adesão a essa formação. Os dispositivos da indução dessas políticas, compreendidos nesse estudo como de natureza centralizadora e desconcentradora, não se coadunam com os elementos basilares da autonomia dos entes federados, nem na perspectiva relacional e articulada, nem na perspectiva autogestionária, porque se insere no suposto pacto colaborativo para a execução da política um teor coercitivo, expresso nos marcos legais regulatórios dessa relação, e que imputam aos entes subnacionais sua “obrigação” em aderir aos programas centralmente formulados, sob pena de estarem contribuindo para desfigurar o princípio federativo.

Com essa feição de coordenação federativa, o MEC não coloca as relações entre estes entes como práticas colaborativas, dado que a feição coordenadora, que a princípio inclui coordenar um projeto coletivo e democrático, se revela como um ato de conduzir o projeto centralmente elaborado, ofertado de forma “consensual” aos municípios e estados como ideal às suas demandas, sem a necessária atuação destes nas práticas de definição e comprometimento com tais políticas. Dessa forma, efetiva-se a coordenação federativa pela complexa relação verticalizada entres os entes, que no dizer de Araújo (2010) se realiza na atitude defensiva do governo federal, ou livrando-se de encargos com extinção de sua intervenção, ou incentivando programas de descentralização, nos quais assume postura de fiscalizador dos processos. A colaboração que se almeja conquistar enseja a natureza aberta e democrática da formulação de políticas em espaços coletivos institucionalizados, como fóruns de pactuação, e requer a coordenação federal frente às diferentes condições econômicas e de gestão das unidades subnacionais, na tarefa de estabelecer conjuntamente funções e

responsabilidades pela incorporação autônoma e compromissada dos entes federados com as políticas nacionalmente referenciadas.

Para o Ministério da Educação, a *Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica* tem a finalidade de contribuir com a qualidade do ensino e a melhoria da aprendizagem e, nesse sentido, deve promover ampla articulação de atores nos quais se incluam os órgãos gestores, os sistemas de ensino (municipais e estaduais) e as instituições de formação, com ênfase nas Universidades. Essa referência à tarefa indutora do MEC e aos papéis dos demais entes federados na política de formação continuada se manifesta mais nítida no documento quando cita que

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

A estreita colaboração não aparece no documento tão nítida quanto a assunção pelo Ministério de seu papel definidor, indutor e coordenador. Definitivamente, quando se fala de colaboração e de articulação entre as esferas governamentais na implementação de políticas, as práticas efetivas se colocam obscurecidas e sem concreticidade, salvo as situações em que, como defende Arretche (2004), o perfil da política e das relações historicamente estabelecidas determinem mais claramente essa colaboração. Daí se dizer que tratar da ideia de colaboração nessa política difere do tratamento dado à execução dos Programas da fase anterior porque resgata, ainda que minimamente, a normativa constitucional da colaboração e o perfil federativo, questões não consideradas nos documentos das políticas na gestão FHC.

É possível encontrar uma expressão menos centralizadora do MEC na condução das políticas de formação continuada de professores no documento da Rede quando é textual a definição da política de formação continuada desde 2003 vinham sendo objeto de trabalhos coletivos que envolveram o diálogo entre o Ministério, as Universidades, as entidades e Associações da área, as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação e os Centros de Pesquisa integrantes da Rede. Em contraposição, importa acentuar a natureza centralizada das primeiras versões da política em construção, elaboradas por meio do trabalho de uma equipe técnica e consultores do MEC/SEB, com base em vários instrumentos como o Edital 01/2003 – SEIF – MEC que estabelecia a constituição dos Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação (a ser tratado mais à frente), os documentos oficiais da época, as indicações do

Comitê de Política da Educação Básica, as pesquisas na área, bem como as reflexões e experiências a partir do trabalho que já vinha sendo feito até então. (BRASIL, 2005; 2006).

No seu formato, o documento da Rede situa brevemente a formação inicial dos professores no Brasil e seus parâmetros desde seus remanescentes nos anos 1980, as influências das alterações da Constituição de 1988, das prerrogativas elencadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei Nº 9.394/96), das adequações da Política Educacional às exigências da Reforma do Estado e às referências da pedagogia das Competências e de empregabilidade. Neste conjunto, se inclui o cenário das mudanças da organização acadêmica do sistema de ensino superior, da criação de novas instâncias de formação de professores à época, os ISE's (Institutos Superiores de Educação) - Resolução 01/99 do CNE (Conselho Nacional de Educação). O documento atesta as dificuldades e desafios para a formação continuada desde esse panorama e afirma a necessidade de se constituir políticas de formação de professores que garantam a articulação entre formação inicial, continuada e profissionalização, como desenhada nos moldes da ANFOPE (1998), e na perspectiva de uma política global do magistério como defendida por Freitas (2002). Para tal tarefa sugere

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

Diferente da tarefa exercida pelo Governo Federal por meio do MEC no período de 1995 a 2002, onde política de formação continuada esteve focalizada nas séries iniciais do ensino fundamental, primeiro por meio da elaboração centralizada de diretrizes, parâmetros e referenciais, e segundo, com foco na formação, procurando influenciar os currículos de formação inicial e continuada por meio de Programas como “Parâmetros em Ação” (PCN's) e o Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (PROFA), nos anos a partir de 2003, o MEC se atribui o papel de, “em regime de colaboração com as secretarias de Estados e Municípios, estabelecer uma política nacional de formação continuada”. (BRASIL, 2005; 2006, p. 17). Parece oportuno enfatizar o fato de que, em contraposição à formulação e oferta de programas específicos para áreas distintas, o projeto do governo 2003-2006 se propõe à criação de uma política de formação continuada que possibilite mais simetria entre municípios com suas demandas particulares por meio da prática colaborativa (ABRUCIO, 2005).

As bases legais fundamentais dessa política é reconhecidamente as mesmas, oriundas das alterações feitas desde a aprovação da LDB, mas se centram em especial na compreensão de política de formação de professores incorporada no Plano Nacional de Educação (PNE),

que em tendo as normativas anteriores postas, privilegia a presença e atuação do Ministério da Educação, dos entes subnacionais (municípios e estados, sobretudo) representados por suas secretarias de educação e novos atores nessa tarefa, as universidades, em sua constituição e execução, revelando como proposto por Abrucio (2005) maior coordenação intergovernamental, por meio de arenas decisórias na formulação e execução de políticas.

Além da posição tomada na direção da formulação de uma estratégia de formação diferenciada, o fato de ser vista como uma política de formação continuada voltada para os professores e demais profissionais de educação, representa um avanço nessa nova fase. Além disso, a formação continuada de alfabetizadores aparece englobada no conjunto da política ampla implementada nesse momento, não mais como um Programa específico e focalizado. Na direção de uma proposta articulada, o MEC lembra por meio do documento que

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

E confirma, por essa razão, a necessidade de um esforço integrado e colaborativo objetivando institucionalizar a formação continuada de professores e demais profissionais da educação (BRASIL, 2005, 2006). Evidencia-se na proposição da política o reconhecimento da necessidade de estabelecer estratégias para dar cabo à tarefa de criar mecanismos de integração e de colaboração entre os entes governamentais e entre estes e outras instituições, promovendo não só relações verticais, mas também horizontais (SANO, 2008) para a efetivação da política de formação continuada. O não desenho concreto do que seja o regime de colaboração entre os entes parece motivar no formato da política de formação continuada a criação de uma série de dispositivos particulares para superar essa ausência.

A política de formação continuada que se evidencia no período de 2003 a 2006 aparece estruturada em uma relação que articula a política da Secretaria da Educação Básica do MEC, na qual um dos eixos é a formação inicial e continuada dos profissionais da educação, a Rede Nacional de Formação Continuada (como política materializadora dessa proposta) e os sistemas públicos de ensino, estabelecendo articulações com as instituições de Ensino de Ensino Superior. No pensamento da SEB/MEC, a qualificação dos professores para a qualidade social do ensino implica uma política que envolva municípios e estados em suas secretarias de educação, as universidades e demais instituições de formação de professores. (BRASIL, 2005, 2006).

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

Acentua-se aqui o questionamento em relação a que diferenças existem entre o que se define como “institucionalização da formação continuada nas universidades e órgãos gestores da educação”, defendida nessa proposta, e “implementação de uma cultura de desenvolvimento profissional continuado em estados e municípios”, meta precípua dos programas entre 1995-2002.

No caso em descrição, a ação das universidades e dos órgãos gestores da educação nas diferentes esferas administrativas, em especial nos âmbitos estadual e municipal, inserem-se como bases operacionais da política ao lado da função coordenadora e de suporte técnico do MEC, todos constituindo diferentes centros de poder como lembra Sano (2008) e Abrucio (2001), o que implica diferentes incorporações e atuações na execução da política.

3. A presença da universidade na política de formação continuada: base operacional e mediação colaborativa.

Na implementação da Rede de Formação Continuada se colocou como necessária, além dos sistemas de ensino, a presença e atuação das Universidades. No âmbito dessas instituições evidencia-se como participante os Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação, estabelecidos por meio do Edital nº 01/2003 – SEIF/MEC, publicado em 12 de Novembro de 2003 no Diário Oficial da União, e que tornou público o interesse do MEC em receber

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

A Rede e os Centros integram-se ao *Sistema Nacional de Formação Continuada e Certificação de Professores*, instituído através da Portaria Ministerial nº 1.043 de 09 de Junho de 2003, e caracterizado por três estratégias fundamentais: 1) o Exame Nacional de Certificação de Professores, por meio do qual se promovem parâmetros de formação e mérito profissionais; 2) *os programas de incentivo e apoio à formação continuada de professores, implementados em regime de colaboração com os entes federados*; e 3) *a Rede Nacional de Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação*, constituída com o objetivo de

desenvolver tecnologia educacional e ampliar a oferta de cursos e outros meios de formação de professores. (BRASIL, 2003a).

Por meio do Edital nº 01/2003 – SEIF/MEC o Ministério descreve como Centro:

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

De acordo com este documento, a tarefa dos Centros se colocava na perspectiva de pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e prestação de serviços para as redes públicas de ensino. Na estrutura da Rede de Formação Continuada, os Centros se apresentam compostos por equipes que coordenam a elaboração de programas voltados para a formação continuada dos professores de Educação Básica em exercício nos sistemas estaduais e municipais de educação. (BRASIL, 2006). No corpo do edital convite, são explicitadas também as ações que os Centros deveriam realizar:

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

No Edital e demais documentos para a criação dos Centros e da Rede, incluíam-se como áreas prioritárias para a formulação de Programas e cursos de formação continuada de professores as áreas de Alfabetização e Linguagem; Educação Matemática e Científica; Ensino de Ciências Humanas e Sociais; Artes e Educação Física; e Gestão e Avaliação da Educação. Desse modo, a Rede de Formação continuada, através de seus Centros de produção e oferta de oportunidades aos sistemas de ensino municipais e estaduais se constituía, a partir do segundo semestre de 2004, após os resultados da seleção dos Centros³, como estratégia especial da política de formação continuada contemplando não somente os professores, mas demais profissionais do magistério e, por sua vez, tratando não apenas de um segmento e uma área, mas de uma diversidade de áreas de formação.

O resultado do conjunto de produtos (cursos, oficinas, vídeos, materiais didáticos, entre outros) organizados pelas Universidades através de seus Centros foi publicado no

documento Orientações Gerais/Catálogo 2006 – Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica/Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2006). Entre estes, se explicita área de *Alfabetização e Letramento* que, mediante o intento desse exame, se coloca como área prioritária de análise.

A operacionalização da Rede e as ações de formação continuada se colocam como atividades que se dão na relação entre os municípios e estados e as universidades que se integraram e constituíram seus Centros para oferecerem produtos para as secretarias municipais e estaduais, destinados a realizar a formação continuada. O papel federal de coordenação se apresenta na nova engenharia mediatizado pelas universidades e seus Centros.

A presença e atuação dos estados e municípios na estrutura da Rede são encontradas desde a Portaria Ministerial antes citada, quando propõe programas de incentivo e apoio à formação continuada de professores implementados em regime de colaboração com os entes federados e em alguns outros aspectos vistos no documento da Rede. O segundo objetivo da política, por exemplo, trata da ideia da adesão e colaboração dos estados e municípios quando se propõe a “desenvolver uma concepção de sistema de formação em que a *autonomia se construa pela colaboração*, e a *flexibilidade* encontre seus contornos na *articulação e na interação*” (BRASIL, 2005, 2006, p. 22) (grifos nossos). Entende-se que, nesse caso, a autonomia municipal somente é reconhecida na medida da colaboração, e por isso é essencialmente relacional, como defendida por Barroso (2008). O ato de estar colaborando ou não no conjunto da ação, a capacidade de interagir com os demais entes e se articular para exercer adequações e flexibilizar as ações neste sistema de formação amplo é o que define a autonomia municipal. É o formato que se distancia do caráter apenas de autoadministração vista na compreensão de Estrada (2005), e se aproxima da dimensão autogestionária, mais compartilhada e participativa nas decisões como cita Martins (2002a, 2002b), evitando assim posturas municipalistas atomizadas.

O *Sistema Nacional de Formação Continuada e Certificação de Professores*, então, implica regras de funcionamento, exigências e responsabilidades a serem exercidas pelos entes e instituições envolvidas, bem como modos de acompanhamento. Fica em aberto, no entanto, o que significa na dinâmica do sistema a autonomia constitucional, os elementos dessa colaboração e flexibilidade em sua formulação. Para a visualização das tarefas estabelecidas na concepção da Rede, o quadro das tarefas a serem exercidas por cada sujeito envolvido é explicitado no documento *Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica* (BRASIL, 2005, 2006) sob a proposição do Ministério da

Educação como órgão que estabelece a ação implementadora e induz os demais entes ao seu cumprimento. Em que pese afirmações da existência de espaços de diálogos entre os participantes da REDE, as tarefas citadas no documento transparecem muito mais uma relação verticalizada entre os entes.

Do conjunto das funções e atividades previstas, aparece a regulação e controle do eixo central, a responsabilidade dos processos de execução mais centrada nas secretarias municipais e estaduais como espaços que, via as normativas de colaboração, incorporam as diretrizes e os Programas definidos pelos Centros nas Universidades. Destaca-se nas funções dos entes a tarefa dada aos municípios de elaborar, a título de colaboração, um projeto contendo seu próprio programa de formação continuada, uma atribuição de formulação interna de iniciativas que sugere uma reversão dos modelos anteriores. Tal programa, em que pese o avanço na liberdade e autonomia para a elaboração local do Programa contando com suas especificidades, apresenta-se mais como um instrumento de adequação dos produtos elaborados pelos Centros às demandas da gestão municipal para a formação continuada, não se constituindo numa política internamente elaborada, nem tampouco uma reversão nos modos de formulação e implementação de políticas. Confirmando essa ideia, Scheibe (2003) reconhece na Constituição dos Centros e da Rede, em especial da Portaria nº 1.043 de 09 de Junho de 2003, forte expressão de continuidade das políticas anteriores, tanto pela forma de sua produção, sem a participação de fóruns como a ANFOPE, a ANPED, o FORUMDIR, quanto pelo seu conteúdo, que aparece acentuando a noção de “estado regulador” presente nas diretrizes anteriores.

Há também um silêncio e um estranhamento acerca do papel a ser exercido pelo ente estadual na implementação da Política Nacional de Formação Continuada. A presença mais visível dos Centros e das Universidades nesse papel de apresentador da política ao município e de celebrante dos convênios possíveis para esse fim, parecem esmaecer a recorrente função das Secretarias Estaduais de Educação como mediadoras da coordenação subnacional, da oferta e da facilitação das estratégias de adesão nos municípios aos Programas formulados e homogêneos em escala nacional. A implementação da Rede e de seus produtos são dirigidos “aos sistemas de ensino” estaduais e municipais de forma similar, não especificando as tarefas diferenciadas que se devam estabelecer no âmbito subnacional.

Constituindo o panorama no qual se incluem desde o eixo federal uma seqüência de elementos que costuram a política de formação continuada, essa engenharia situa de forma objetiva a distribuição dos papéis entre os entes federados para fazer funcionar a formação

continuada de professores almejada pelo Ministério da Educação no novo governo. A ação do MEC concentra-se na gerência e controle do sistema, no apoio técnico-financeiro aos Centros e na normatização, possibilitando que a coordenação acabe sendo em maior parte dos Centros que assumem duplo papel: primeiro, de mediador e de oferta da política entre o Ministério e as demais unidades subnacionais, em especial o município; e segundo de formulador dos programas e cursos que darão corpo à Rede de Formação Continuada e que serão ofertados como num “*menu*” aos entes federados. Sheibe (2003, p. 10), em sua análise sobre esse formato reconhece nesta ação que

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

Concordando com a autora, Freitas (2003) lembra que a ação dos Centros na tarefa de construir mecanismos de comunicação e de negociação com os potenciais usuários de seus produtos, que seriam os estados e municípios, revela a face mercadológica no entremeio da política de formação continuada. Além dos eixos centrais da Rede, a distribuição dos papéis dos entes na REDE mostra os estados em nova posição e papel, como co-mediadores juntos aos Centros e o MEC, e os municípios, como entes receptores e executores, ainda que sob a estratégia do MEC de lhes solicitar seu próprio Programa de Formação Continuada.

5. Elementos conclusivos de uma análise provisória:

As práticas de formulação de políticas e o modelo adotado pelo Ministério da Educação no Governo entre 2003 e 2006 sugerem uma tentativa para que as oportunidades de formação não se constituam em programas isolados, mas integrados à Rede de Formação em implementação. Essa mudança atesta o esforço em tratar a formação continuada de forma mais ampla, superando as ações mais focalizadas e pensando o desenvolvimento profissional em diversas dimensões que ultrapassam a tradicional feição de transferências de conteúdos e de técnicas para a ação.

É desse formato estabelecido desde 2003 e concretizado teórico e praticamente na Rede Nacional de Formação Continuada a partir de 2004, por meio dos Catálogos publicados com os instrumentos preparados pelos Centros desde 2005 que se explicitam as possíveis oportunidades ofertadas a serem selecionadas pelos municípios para implementação e execução da formação dos professores em serviço, entre estes os professores alfabetizadores.

No entanto, os processos de formulação pelos Centros presentes na Universidade e a oferta disponibilizada para os municípios são temas que ainda revelam ranços de formulação centralizada e de oferta descentralizada de políticas para o plano subnacional e mobilizam reações dos estados e municípios sob o influxo das relações colaborativas requeridas.

A formatação dos novos papéis a serem assumidos pelos entes no quadro de uma possível reconfiguração das relações entre as unidades federativas acabam por ensejar movimentos contraditórios na constituição do desejado federalismo mais cooperativo na efetivação de uma política nacional para a formação dos docentes. De modo geral revelam o embate entre perspectivas diferentes naquilo que se refere à gestão das políticas de forma compartilhada e colaborativa, apontando os ensaios realizados nesse momento de transição de formatos de governo na direção da definição da função coordenadora da União nas relações entre os entes, ao mesmo tempo em que atesta a tendência centralizadora de sua ação ainda resistente em suas práticas.

NOTAS

1. O documento “Alinhamento Estratégico do MEC”, conforme explicitado em sua apresentação, “tem como objetivo servir de bússola, para a ação de todas as secretarias e entidades integrantes do MEC em 2003, e de instrumento de avaliação de sua ação, no início de 2004. Busca, dentro dos limites do Orçamento 2003 e do PRA 2000-2003, elaborados pelo governo anterior, iniciar o desenho da cara da educação no governo Lula como estratégia de mudança”. (BRASIL, 2003c, p. 5).
2. Conforme documentos, o Comitê foi integrado, entre outros, por representantes do Conselho Nacional de Educação - CNE, Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação - CONSED, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE, Fórum de Pró-Reitores de Graduação das Universidades Brasileiras FORGRAD, e de Secretarias e órgãos do MEC, além do Fórum de Diretores das Faculdades e Centros de Educação das Universidades Públicas - FORUMDIR e outras entidades da área educacional. (BRASIL, 2004, BRASIL, 2003b).
3. Em 15 de Janeiro de 2004, a SEIF tornou público os resultados da seleção de propostas apresentadas pelas universidades em resposta ao chamamento a que se referia o Edital, 01/2003 – SEIF/MEC. (BRASIL, 2003b).

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In HOFMEISNTER, W. CARNEIRO, J. M. B. **Federalismo na Alemanha o e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, n. 22, V. I, Abril, 2001.

_____. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. In **Rev. Sociol. Pol.**, nº 24, p. 41-67, Jun., 2005.

ARAÚJO, G. C. Constituição, Federação e propostas para o novo plano nacional de educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. In **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul.-set. 2010.

ARRETICHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In **Rev. São Paulo em Perspectiva**, nº 18 (2): p. 17-26, 2004.

BARROSO, J. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In FERREIRA, N. S. C. (Org.) **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 5ª Ed. São Paulo, Cortez, 2008.p. 11-32

BRASIL, Ministério da Educação **Orientações Gerais/Catálogo 2006 – Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica/Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação**. Secretaria da Educação Básica. Brasília, MEC/SEB, 2006.

_____. Alinhamento Estratégico MEC 2003. Tomo I. Brasília: DF – 2003c.

_____. **Edital nº 01/2003 – SEIF/MEC**. Secretaria da Educação Fundamental. – Brasília: MEC/SEF, 2003a.

_____. INEP. Toda Criança Aprendendo. **R. bras. Est. pedag.**, Brasília, v. 84, n. 206/207/208, p. 197-201, jan./dez., 2003b.

_____. **Orientações gerais – Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica** (Objetivos, Diretrizes, Funcionamento). Secretaria da Educação Básica. Brasília, MEC/SEB, 2005.

_____. **Relatório de gestão – Secretaria da Educação Infantil e Fundamental** – Brasília/DF, Janeiro, 2004.

_____. Secretaria da Educação Básica. **Programa de Apoio à Leitura e Escrita-PRALER** - Guia Geral. Brasília, 2007.

_____. Secretaria da Educação Básica. **Pró-Letramento: Programa de Formação Continuada de professores dos Anos/Séries Iniciais do Ensino Fundamental** - Guia Geral. Brasília, 2012.

ENCONTRO NACIONAL DA ANFOPE, 9., 1998, Campinas. Documento final. Campinas, 1998.

ESTRADA, P. T. **La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección**: estudio comparado de los supuestos español y mexicano. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

FREITAS, H. C. L. de. Certificação docente e formação do educador: regulação e desprofissionalização. In **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 24, n. 85, p. 1095-1124, dezembro, 2003.

_____. Formação de professores no Brasil: 10 anos de embate entre projetos de formação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 136-167, setembro, 2002.

MARTINS, A. M. autonomia e educação: a trajetória de um conceito. In **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, março/ 2002a, p. 207-232.

_____. **Autonomia na escola**: a (ex)tensão do tema nas políticas públicas. São Paulo: Cortez, 2002b.

RABELO, C. D. **Gestão local de políticas**: estudo comparativo sobre a condução do PROFA em municípios cearenses. 2010. 225 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Ceará, Centro de Educação. Fortaleza/CE, 2010.

SANO, H. **Articulação horizontal no federalismo brasileiro: os Conselhos de Secretários Estaduais**. 2008. 308 p. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, SP, 2008.

SCHEIBE, Leda. Políticas para a Formação dos Profissionais da Educação neste Início de Século: análise e perspectivas. In 26ª Reunião da Anped, 2003, Caxambu, **Anais...** Caxambu, 2003.