

GESTÃO LOCAL DE POLÍTICA: DAS PRÁTICAS E DILEMAS ÀS LIÇÕES DO DESENVOLVIMENTO DE PROGRAMA VOLTADO PARA A FORMAÇÃO DE PROFESSOR

Clotenir Damasceno **Rabelo** – UECE

Isabel Maria Sabino de **Farias** – UECE

Agência Financiadora: FUNCAP

O texto aborda a gestão local de políticas com base nos resultados de investigação sobre a implantação, execução e repercussões do Programa de Formação de Alfabetizadores (PROFA), formulado pelo Ministério da Educação e desenvolvido em parceria com estados e municípios. A análise, que considera a experiência de dois municípios cearenses com o PROFA, discute as implicações da indução externa na gestão local, os processos decisórios que incidem na implantação e execução de propostas externamente induzidas e os fatores contextuais que concorrem para seu êxito no plano local. A implantação do Programa é abordada como resultante da ação de instâncias nacionais e subnacionais, via oferta federal, mediação estadual e recepção municipal. A execução é percebida como submetida aos ritmos municipais, explicitados por mecanismos de regulação interna dos sujeitos da gestão e especificidades históricas dos Municípios. No plano das repercussões, o estudo revela que a efetividade do programa se relaciona ao nível de convergência com a trajetória formativa e com a funcionalidade que tem para seus usuários, em particular os docentes, e no atendimento às demandas de seus contextos de trabalho.

Palavras-chave: gestão local; indução externa; processos decisórios; especificidades históricas.

1 Introdução

Como compreender as dinâmicas distintas no desenvolvimento de uma mesma política? Que fatores contextuais concorrem ou não para seu êxito? O exame dessas preocupações, ponto de partida das reflexões deste ensaio, retoma a tematização existente sobre o assunto aliada aos resultados de investigação empírica em dois municípios situados no nordeste brasileiro. A análise centra-se na compreensão da implantação, execução e repercussões de políticas formuladas e homogeneizadas em âmbito nacional para serem executadas no plano local. Trata, portanto, da interveniência da esfera nacional e subnacional, da atuação dos sujeitos da gestão local e das especificidades históricas na condução e efetividade de um programa em particular: o PROFA, tomado como objeto de materialização dessa política.

Esta iniciativa federal, proposta pela Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação, seguindo a reforma educacional efetivada na segunda gestão Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), foi implementada em parceria com estados e municípios. A ação visava a “oferecer aos professores brasileiros o conhecimento didático de alfabetização” (BRASIL, 2001, p.5), por meio de curso presencial com 180 horas.

Como recorte do movimento de implantação, execução e repercussões do PROFA, o estudo focaliza as experiências dos municípios cearenses de Icapuí e Aracati. A inserção dessa iniciativa no contexto cearense em 2001 está associada ao reordenamento nacional da reforma do Estado e da educação brasileira, especialmente desde 1995. O período, marcado pela entrada de Tasso Jereissati em sua 2ª gestão (1995-1998) no Governo do Estado, reforça o projeto do “Governo das Mudanças” e projeta uma política educacional afinada com as diretrizes dos organismos internacionais e com a política educacional do presidente Fernando Henrique Cardoso. A chegada do PROFA ao Ceará, nesse sentido, alinha-se ao desenvolvimento de um conjunto de ações de formação continuada de professores em todo o País à época.

Os municípios de Icapuí e Aracati, por suas histórias marcadas por suas diferenças na organização e gestão da educação, suas relações histórico-políticas, suas características socioculturais e econômicas assemelhadas, entre muitos outros aspectos, ofereceram possibilidades férteis de comparação, de contraposição e de contraste no entendimento da gestão de política em âmbito local. O PROFA foi implantando nesses dois contextos em 2001. Constituíram, assim, “casos” férteis para a análise comparativa, considerando os relatos de gestores, técnicos, professores e egressos dessa iniciativa.

O artigo está estruturado em três sub-seções componentes dessa investigação na forma de noções de sentido relacionadas a ela como: implantação de políticas e indução externa, execução de políticas e regulação interna dos sujeitos e da historicidade local, repercussões e êxito das políticas juntos aos professores, melhor explicitadas no decorrer da reflexão.

2 Gestão local da formação continuada: implantação de política sob indução federal, mediação estadual e a recepção municipal

Grosso modo, é possível afirmar que a implantação, execução e repercussões das políticas se estabelecem no âmbito das relações entre as diversas esferas – União, Estado e Municípios, este último sobressaindo-se como espaço de materialização que permite a visualização da efetividade da iniciativa governamental formulada no plano macro e executada no plano micro. Considerando os municípios de Icapuí e Aracati, e tomando como pano de fundo a busca da compreensão das implicações das políticas induzidas no âmbito da gestão local, percebe-se que nas relações entre os âmbitos nacionais e subnacionais, reeditam-se os mesmos padrões de regulação existente entre os âmbitos internacional e nacional, que

segundo Krawczyk e Vieira (2008), privilegiam a homogeneização de políticas formuladas centralmente para serem implantadas em locais distintos.

Na experiência da formulação, implantação e execução do PROFA as reformas encaminhadas no plano nacional entram no plano estadual e municipal, mantendo o perfil de relação macro e micro constituído sob a lógica descentralizadora/desconcentradora própria do modelo regulador dos anos 1990 no Brasil. Este modelo segue o caminho inverso da compreensão que a relação global e local vem tomando nos últimos anos. Nesta, conceitos relacionados ao local evidenciam seu novo papel de integração ao mundo globalizado, sua autonomização e intervenção nos projetos amplos, e a desterritorialização da sua ação como atestam autores diversos (BARRETO e VIGEVANI, 2004; TEIXEIRA, 2002; NOGUEIRA, 2004; SASSEN, 2007; FERREIRA, 2004; FERNANDES, 2004). A evidência do plano local como ente autônomo e agente na formulação de iniciativas e na protagonização de práticas da gestão de políticas não tem ressonância na implantação de políticas educativas neste momento. Ao contrário dessa tendência, as reformas educacionais e, por conseguinte, os programas e projetos que se criam no plano federal neste contexto, dão ao plano local, no caso, o município, o papel de receptor/executor de políticas (ALBUQUERQUE, 2005), em especial de executor de projetos e programas experimentados em regiões ou territórios diferentes, tidos como exitosos e difundidos como ideais para diferentes regiões, prática entendida na análise de Scocuglia (2008) e Teodoro (2008) como relacionada aos processos de globalização, que universalizam experiências locais de sucesso como transferíveis a quaisquer outras realidades. O caso em estudo, o PROFA, é exemplo de um programa formulado na esfera federal com suporte em experiências particulares, que foi experimentado com certo grau de êxito numa experiência local e proposto para ser implantado de forma homogeneizada em todo o País (BECALLI, 2007; SOLIGO, 2009), mesmo diante das heterogeneidades regionais e municipais. Isso ocorre sob a lógica que universaliza políticas e lhes confere proporções nacionais sob a estratégia de execução em espaços locais.

A lógica condutora de políticas educacionais do centro à margem, do eixo federal ao municipal, do espaço formulador ao executor é perpassada pelo formato de planejamento, organização e gestão educacional que consensua modelos e diretrizes amplas para as políticas educacionais a serem efetivadas de modo homogêneo nos espaços subnacionais, isto é, em outros níveis e por outros agentes (SANDER, 2005). Nesse formato encontra sua manifestação concreta nas reformas educativas nacionais, utilizando-se especialmente de práticas de indução. Tal prática é princípio caro às modalidades da gestão e às relações macro

e micro desde os anos 1990. Por tal condição, este formato de intervenção repercute nos modos nacionais de planejar, organizar e gerenciar, sendo incorporado também nos níveis subnacionais, em especial o estadual, que “costura” as relações entre estes entes.

No caso brasileiro, a lógica indutiva é a lógica específica das relações entre Governo federal, estados e municípios no contexto da política de governo, na qual se origina e se difunde o Programa pesquisado. Este é o formato específico da política na proposição de políticas pelo Governo brasileiro na segunda metade dos anos 1990. A multiplicidade de programas criados e disseminados pela gestão de Fernando Henrique Cardoso e Paulo Renato de Souza, como Ministro da Educação neste período, situa a União como cumprindo seu papel de indutora, por meio de estratégias de transferência de políticas educacionais a serem mediadas por instâncias subnacionais (estados) e implantadas pela esfera local (município). A indução na efetivação de políticas educacionais é reeditada também nos níveis estaduais, mas com intensidades diferentes. Portanto, a lógica indutiva é, por natureza, dispositivo próprio dos âmbitos federal e estadual para a condução de políticas educacionais.

No plano estadual cearense, a relação com o nível federal no que se refere às políticas educacionais, sua oferta e implantação no plano municipal, ocorre com expressiva facilidade, dada a identificação do projeto de governo cearense com o formato de governo nacional, em especial na lógica indutiva. Quando da implantação do PROFA, a natureza indutiva assumida pelo modelo da gestão do governo do Ceará, assentada sobre princípios de descentralização, interiorização, regionalização, compartilhamento das ações e da gestão (CEARÁ, 2000; 2003) situam a instância estadual como cooperadora especial em função de sua sintonia com os princípios da gestão federal. Dessa forma, a perspectiva indutiva da estratégia política federal não causa estranhamento à gestão da educação no Ceará com oferta de programas formulados externamente como o PROFA. A indução é estratégia fundamental de seu modo de governar (CEARÁ, 1995, 2002). A gestão da educação cearense apenas integra políticas federais ao seu projeto estadual, no contexto das reformas do Estado (NASPOLINI, 2001), incorporando-as como programas estaduais e propagando-as juntos aos municípios, nas quais sua função mediadora realiza a oferta e negocia a implantação e execução. Nestes termos, a gestão estadual, pela relação simbiótica com o plano do Governo federal, é coindutora das políticas junto ao âmbito municipal, onde os impactos das políticas homogêneas e induzidas como o PROFA se dão de fato.

Como o município tende a não induzir nem produzir políticas educacionais, pelo menos em sua maioria, pode-se afirmar, sob a perspectiva do estudo comparativo realizado entre os Municípios de Aracati e Icapuí, que ambos incorporam a política por meio de processos de adesão e recepção. Tratando-se do PROFA, os municípios pesquisados foram receptores e aderiram como executores. Nesse caso, as implicações do Programa como política induzida de formação continuada, implantada no plano municipal, evidenciam-se na especificidade histórica da realidade dos projetos educacionais e políticos, nessa ordem.

O estudo da implantação e execução do PROFA mostra que, no plano municipal, as relações macro e micro se alteram e tomam novos formatos de acordo com a peculiaridade de cada município. A força indutiva oriunda da gestão federal e estadual é reconfigurada sob a ação dos sujeitos municipais. Nela se explicitam a distância e a proximidade dos sujeitos envolvidos na implantação do PROFA. De acordo com as análises, os sujeitos regulam a recepção de acordo com as posições assumidas. Nesses municípios, os modos de apreensão e recepção do PROFA podem ser percebidos em virtude da aproximação e distância dos sujeitos beneficiários do Programa. No caso dos gestores, coordenadores e técnicos municipais, há uma apreensão e recepção aproximadas. No caso dos professores, principais beneficiários, são a apreensão e recepção marcadas pela distância que ocorrem por força dos elementos da conjuntura local, que se interpõem e que aparecem relacionadas às práticas da gestão, adesão e oferta interna. A oferta direta do PROFA aos professores, estratégia do município de Aracati, permitiu maior aproximação e conhecimento do Programa e da política externa. Os professores obtiveram oportunidade de ser diretamente contatados, convidados e convencidos a participar da oportunidade oferecida e a conhecer o que lhe era ofertado. Por outro lado, Icapuí assume outra perspectiva, a de oferta indireta. Neste caso, os dados apresentam posição diferenciada e nela a oferta do Programa utiliza-se de intermediários, pessoas ou instrumentos, e o contato direto e objetivo se esvaem, sem poder de sedução, reforçando o sentimento de distância. De acordo com os dados coletados, cada município optou por uma modalidade de apresentação do Programa de acordo com a face da oferta que trabalhou. Onde se trabalhou com oferta direta, a política foi exposta, compreendida, reconhecida; e onde se priorizou oferta indireta, com intermediações, a política permaneceu sem muito reconhecimento dos docentes.

As práticas de execução e das repercussões, desse modo, ficam submetidas às regulações internas relacionadas aos processos decisórios e às especificidades históricas de cada município, noções que conduzem a discussão e análise dessa investigação. Neste âmbito,

ocorre o que, com base nas análises, se opta por conceituar como conflito entre “indução externa” e “regulação interna”. Os municípios, não podendo se abster da pressão indutiva dos órgãos federal e estadual e da prática de implantação de políticas homonegeizadas, desenvolvem estratégias de relação com as instâncias superiores, regulando esse processo de intervenção macro por meio de seus próprios dispositivos locais, chamados neste estudo de “regulação interna”, temática a ser discutida no próximo tópico.

3 Execução da política no plano local: regulação interna na gestão da formação continuada

A regulação interna emerge como um conceito-chave nos resultados da investigação em discussão. Destaca-se como fruto dos movimentos da gestão articulados a processos decisórios e especificidades históricas de cada município. Isso leva a crer que tal modalidade de regulação pode ser encontrada fragmentada em diversas microrregulações (BARROSO, 2004) no conjunto das estruturas municipais. Os sujeitos, as instituições, os órgãos da gestão educacional, entre outros, dão origem a distintas intervenções, regulando a gestão local das políticas. Diferente da regulação externa, entendida como comandos, normas e dispositivos de controle advindos de instâncias superiores (BARROSO, 2005), a regulação interna faz a depuração e amenização dos influxos externos. O PROFA, como política de formação continuada implantada pelo plano externo (federal e estadual) – e nesse caso a oferta e mediação foram forças principais nessas relações – encontrou-se no plano municipal com instrumentos regulatórios internos na dimensão da execução e da repercussão.

Este estudo revela que o caráter homogeneizante das políticas federais é regulado pelo caráter particular e heterogêneo que o plano municipal impõe a ele. Em outras palavras, a política homogeneizada, como é o caso do PROFA neste estudo, que repercute nos municípios desde o plano nacional, assume formas heterogêneas quando incorporada pelos sujeitos da gestão local e seus beneficiários e quando é adequada ao ambiente onde é implantada. Desse modo, a incorporação das políticas induzidas é antes de tudo subjetiva para, finalmente, ser institucional.

É subjetiva porque sua aceitação e efetivação ocorrem no plano dos interesses e decisões dos sujeitos gestores do âmbito local e do aproveitamento dos professores municipais. O aproveitamento do PROFA nos municípios pesquisados encontra-se na interface que ele mantém com os projetos internos de formação continuada ali existentes,

assumindo o caráter de novidade ou de complementaridade, porque entra ensejando mudança nas concepções e práticas de alfabetização (Aracati) ou fortalecendo os conhecimentos e práticas dos alfabetizadores (Icapuí):

[...] o PROFA, na época, ele veio com muita novidade, muita coisa que a gente não tinha visto. O que já se tinha visto não tinha pensado, como a história de como pensam as crianças quando estão escrevendo. Aquelas etapas da escrita eu nunca tinha visto. Pra mim, era tudo novidade, foi assim uma surpresa, foi um choque realmente. Eu nunca tinha ouvido falar naquele assunto. [...] chocou com muita coisa que a gente conhecia e que agente achava que estava trabalhando ali em sala de aula, e que era correto. Pelo menos pra mim foi muito diferente, de tudo que eu já tinha visto. (Relato professor Aracati).

[...] a relação é justamente essa, de que um complementa o outro. Sem os cursos anteriores, o professor ia fazer o PROFA no sentido de pegar uma atividade e passar em sala de aula. Porque tinha as discussões, tinha leitura de textos. Os professores muitas vezes sabiam o que aquele texto estava dizendo por que tinha visto anteriormente. A questão dos níveis era uma coisa que a gente já tinha visto anteriormente. Então, quando foi pra trabalhar na prática com o PROFA eles já sabiam. Então assim, tinham essa relação. (Relato professor Icapuí).

Tais formas de aproveitamento revelam particularidades ante o processo homogeneizador do PROFA, bem ao modo do que Krawczyk e Rosar (2001), Krawczyk e Vieira (2006, 2008) percebem ao referirem-se à incorporação de políticas externas nos países da América Latina. Assim, os interesses subjetivos podem ser vistos como elementos de regulação interna. A incorporação da política torna-se institucional pelo poder decisório dos sujeitos que dá ao Programa a configuração de política de educação interna, o que a faz perder, muitas vezes, o estatuto de política externa. A visão dos usuários do PROFA nos municípios pesquisados, em especial os professores, alinha-se a essa mutação da política externa em política local.

A regulação dos sujeitos é uma regulação consciente, porque sucede sob práticas de decisão dos grupos, na forma de comandos, de consensos internos dos sujeitos que atuam no âmbito local, especialmente os gestores. O grupo dos gestores municipais da educação em cada município se mostra, na análise do PROFA, como outro dispositivo de regulação interna, decisivo no êxito porque faz intervenção direta.

A regulação que ocorre pela força das especificidades é a regulação inconsciente, porque se constituíram práticas e ações no plano local, em especial na sua historicidade, e estes aspectos acabaram regulando as investidas externas, muitas vezes de forma espontânea. É muito exemplar desta asserção o que significou na execução do PROFA nos municípios o fato de estes terem projetos educacionais diferentes e recepcionarem o Programa no sistema municipal de ensino em conjunturas políticas internas díspares. Percebe-se, da mesma forma,

o quanto as diferentes formas de organizar e gerir a formação no município, sedimentados na história educacional municipal, incidiram na recepção do Programa.

Isso é exatamente o que ocorre em Aracati e Icapuí no que se refere à gestão do PROFA. São as posições de condução do Programa assumidas pelos gestores, revelando jeitos próprios de liderança, que evidenciam distintas formas de gestão. Isso ocorreu por conta da dimensão da atuação ou não desses sujeitos em perscrutar a política, compreendê-la, verificar suas articulações com o local, suas referências teórico-metodológicas e filosóficas, aferir sua integração à política local e suas intenções. Conforme as conclusões da pesquisa, aspectos básicos como análise da política externa oferecida, definição dos dispositivos de seleção e oferta interna e organização da conjuntura local por parte da liderança da gestão local têm lugar decisivo na condução da política.

Essa postura vigilante do gestor é percebida em Aracati como elemento que “rumina” a oferta do PROFA, olhando para a feição da formação continuada que se implantava à época no Município. Nesse caso, há uma regulação interna consciente, na ação e decisão dos sujeitos gestores. A cultura de formação continuada e de alfabetização de Icapuí, por sua vez, exercita uma “peneirada” nos dispositivos do Programa, ou seja, retira dali somente o que interessa. Nesse caso, a regulação é inconsciente, por força de sua situação específica. A regulação em Aracati é realizada por meio de poder decisório, externado no envolvimento do gestor municipal e no compartilhamento das decisões de implantação do PROFA. Em Icapuí, pela sua tradição de investimentos na formação de seus quadros, uma especificidade histórica desse contexto, como expressa o relato:

Icapuí tinha uma preocupação desde o seu primeiro momento de existência como município que era com a formação dos professores. [...] essas formações que aconteceram no município, e que eu sei que foi motivo de estudo de muita gente, de muitos pesquisadores, ela era feita muito mais pelas universidades, pela Universidade Federal do Ceará, que foi a grande referência de formação, com o UNICEF e com outras instituições. (Relato gestor Icapuí).

Com essa compreensão, pode-se garantir que o que dá heterogeneidade às políticas homogêneas é o modo particular com que cada município, com base na sua historicidade e na ação dos sujeitos que compõem a gestão, regula a execução e as repercussões da política advinda de outras esferas.

Mediante tais afirmações, o conceito de regulação interna toma a ideia da existência de variados dispositivos internos de ajustamento permanente que permitem ao plano da gestão

local controlar as interações entre os propósitos estabelecidos externamente para uma política de formação de professores e os interesses e condições do espaço local, de seus sujeitos gestores e beneficiários.

As investidas dos sujeitos da gestão e dos elementos da especificidade do âmbito local conferem à regulação interna intervenções decisivas para o êxito das políticas. Não está claro se é a historicidade local que assume a linha de frente na condução das situações que provocam interveniência e que em segundo plano vem a ação dos sujeitos por meio de suas diversas variáveis que se externalizam por processos decisórios, ou vice versa. Nos municípios pesquisados, esse dois aspectos aparecem relacionados à execução e repercussão do PROFA, e cada lugar tem dinâmica própria. Nestas dimensões, consegue-se visualizar bem os fatores que concorrem para o êxito ou não das políticas induzidas. As diferenças de intensidades das intervenções desses reguladores internos é que dão vazão a tais fatores e estes incidem sobre o sucesso da política implantada. A discussão dessa temática é objeto da sub-seção que segue.

4 O êxito da gestão local de política: execução e repercussões junto aos professores

A discussão dos fatores contextuais que concorrem para o êxito ou não de políticas induzidas, tomando como horizonte a análise da implantação, execução e repercussão do PROFA em Icapuí e Aracati, aponta para compreensões diferenciadas desse termo. Na perspectiva dos sujeitos, o êxito do PROFA aparece relacionado a: 1) alcançar os objetivos previstos pelo âmbito da formulação; 2) ser implantado e executado, com capacidade de chegar até o fim no plano da sua materialização; e, 3) alcançar resultados na formação teórico-prática de professores alfabetizadores e na aprendizagem dos alunos.

O alcance dos objetivos do Programa previstos no plano da formulação é uma expressão de êxito que a pesquisa não apreende dos relatos e registros documentais dos municípios pesquisados. A execução do PROFA em Icapuí e Aracati, conforme os relatos coletados, não tomou como referência central o cumprimento de objetivos externos almejados pelos formuladores do Programa. Sua preocupação se caracteriza pelo aproveitamento e adequação às necessidades locais em Aracati e pela execução “regimental” da política no caso de Icapuí. Significa que o primeiro se esforçou por alcançar objetivos municipais utilizando-se da proposta inovadora que o Programa trouxe para sua realidade, em função de suas carências e limitações à época. O segundo, por sua histórica competência formadora, não deu

ênfase à articulação entre os objetivos do Programa e o seu projeto educativo interno. Desse modo, realizou o Programa como mais uma formação, preocupando-se em respeitar seu papel como ente cooperador com o âmbito estadual e federal. O alcance de êxito, neste sentido, se dá pelo fato de ter sido ofertado e implantado conforme a previsão federal, o que no Ceará, segundo os documentos e depoimentos coletados, ultrapassou as expectativas do MEC.

A capacidade de ser implantado e executado até o fim no plano municipal é a expressão mais tocável que aparece da ideia de êxito. Com base no PROFA, o êxito vem carregado da ideia de continuidade e sustentação local. A boa gestão vem relacionada à noção de competência condutora e executora. A política é compreendida como exitosa por sua capacidade de chegar até o fim, de acordo com os planos previstos em seu cronograma. Tem relação também com a capacidade de cumprimento dos conteúdos (módulos) organizados para a formação. Tal ideia de êxito se expressa na pesquisa como sinal de qualidade da gestão e do Programa, conforme a visão dos beneficiários. A execução torna-se muito mais um “termômetro” do êxito da política que sua capacidade de ser usado na melhoria da prática docente. Uma gestão com a competência de conduzir o Programa em todo o seu percurso é fator de êxito significativo para a política externa.

Os resultados na formação teórico-prática de professores alfabetizadores e na aprendizagem dos alunos como repercussão é uma expressão de êxito que mais se evidencia como real. A dimensão da repercussão traz a expressão mais nítida do significado da implantação e execução da política, porque é sentida pelos sujeitos beneficiários. A gestão local do PROFA nos municípios, a capacidade de conduzir a execução do Programa e a possibilidade de permitir o aproveitamento da política induzida encontram nesse nível sua razão de ser. No caso de Icapuí, que “abortou” o Programa antes do prazo previsto, os sinais de repercussão aparecem minimizados pela insatisfação da descontinuidade. Os alfabetizadores contemplados trazem saudosa lembrança da importância e contribuição que o Programa teria trazido se tivesse chegado ao fim, mas comentam o aproveitamento “das migalhas que caíram da mesa”. No caso de Aracati, a condução satisfatória da gestão do Programa e o aproveitamento dos beneficiários alcançam níveis mais mensuráveis, mas sua operacionalização e efetivação esbarram na descontinuidade dos egressos em seus postos de alfabetizadores por um tempo propício para sedimentarem a competência alfabetizadora prometida pelo PROFA. Isso leva a considerar que o êxito visto pela via das repercussões vem diretamente colado ao bom desempenho na execução e à continuidade da política internamente. A noção de continuidade do programa faz referência ao significado da

constância de uma política e de sua natureza continuadora para que se permita tempo para que se instale, prospere e perdure (FARIAS, 2006), para fixar-se e apresentar efetividade.

Em ambos os casos, o propósito da formação continuada como cultura instalada nos municípios, prevista como sinal de êxito do PROFA (BRASIL, 2001), desde os objetivos do plano da formulação e da homogeneização da oferta, não se instala. Na execução do PROFA nos contextos dos municípios pesquisados a incorporação da tarefa de continuidade local não se realiza, semelhante ao que ocorre, conforme adverte Dourado (2007), com a maioria das políticas de governo. Toda a possibilidade de êxito nesse sentido é transferida para a responsabilidade municipal. O encargo do insucesso e da falha no êxito, na visão dos formuladores, ficou em cada município. O perfil regulador externo da esfera federal transfere para o plano da execução e da repercussão, das decisões locais e especificidades, o preço do não-êxito dos objetivos previstos pela equipe formuladora do PROFA, excluindo-se dessa responsabilidade. Estas relações e interveniências entre as esferas nacional, estadual e municipal são, nesse estudo, fios de condução da implantação e execução da política de formação em análise. É sobre esse assunto que o próximo item se debruça.

5 A gestão do PROFA e as relações entre o nacional, o subnacional e o local: traços conclusivos

A lógica indutiva, desconcentradora e reguladora, essência dos programas reformistas da segunda metade dos anos 1990, emerge como “pano de fundo” do PROFA, como princípio integrado no seu projeto de formação continuada, revestido de feição inovadora que tomou a ideia de “cultura de formação continuada”. A gestão local ante sua proposta é, na verdade, instância utilizada no processo desconcentrador de políticas. O PROFA não escapa a essa lógica, pelo contrário, é instrumento de transferência de tal forma de pensar e executar as políticas educacionais desse contexto (MAZZEU, 2007). A cultura da formação continuada a ser implantada pelo PROFA é a cultura da minimização da ação do Governo Federal na garantia e provimento de políticas públicas de educação sedimentadas e permanentes para a formação continuada dos professores. É a cultura da reforma que retira do âmbito federal a responsabilidade por essa área. A aceção de continuidade neste contexto reformista é a continuidade do plano local, como provedor de políticas com suas próprias ferramentas e recursos, sob dispositivos do regime de colaboração entre os entes e da autonomia municipal.

Da mesma forma, todo o aparato ministerial existente na equipe central no PROFA, a evidência dada aos técnicos do âmbito estadual na função mediadora das secretarias estaduais, nada mais é do que o formato indutor e regulador se materializando neste programa específico de formação de alfabetizadores. Caracteriza-se pelo plano formulador macro, pelo plano mediador meso, e pelo plano executor micro. Esse formato da gestão das políticas incorporado pelo PROFA sintoniza-se com as funções específicas do modelo regulador que mantém a esfera federal nas funções elaboradoras, propositivas e avaliadoras, a esfera estadual nas funções de negociação das políticas e a esfera local (municipal) como lugar da execução, continuação e responsabilização dos resultados.

A presença do controle da esfera federal no PROFA é visualizada na existência dos relatórios elaborados pelos coordenadores municipais e estaduais e enviados à coordenação do Programa no Ministério da Educação. A regulação por meio dos instrumentais de avaliação dos percursos e dos resultados do PROFA nos âmbitos municipal e estadual externaliza a função avaliadora do Governo na implantação do Programa. A análise mostra que os elementos principais que compõem o formato da gestão e da organização das políticas educacionais no Brasil no contexto das reformas educacionais e das relações entre os entes nos anos 1990 são incorporados e assumidos na implantação e execução do PROFA.

Mediante esse quadro, o conhecimento da percepção dos gestores, técnicos e professores sobre os processos decisórios que caracterizaram a implantação e execução do PROFA como política de formação continuada em Icapuí e Aracati não permite aferir que tais sujeitos visualizaram a presença dos comandos externos e reguladores perpassados pela política em questão. No âmbito municipal, como já sinalizado, a regulação é interna. O impacto do formato reformista que transfere responsabilidades e instala uma modalidade da gestão educacional própria do modelo regulador por meio de uma política de formação continuada não é percebida na visão dos sujeitos pesquisados, especialmente os docentes. No campo dos sujeitos da gestão local e dos beneficiários, tais interesses e lógicas se esvaem na “ingenuidade” da gestão local. O que aparece mais nítido é a fragilidade do plano municipal antes as investidas do plano federal.

A análise da visão dos sujeitos mostrou que a “ingenuidade” presente no plano municipal em relação às políticas externas é nivelada nos municípios, de acordo com as posições dos sujeitos gestores e beneficiários e as intervenções no processo decisório. Dos gestores aos beneficiários das políticas (professores), há uma linha descendente na capacidade

de ver as intencionalidades “estranhas” que acompanham as políticas e suas relações com os propósitos da dimensão macro de formulação e com as necessidades da dimensão micro. Os gestores e técnicos emanam maior clareza dos fundamentos das políticas, de suas proposições para o âmbito municipal, e se tornam os responsáveis pelas possíveis alterações que poderão ocorrer na execução. Estes sujeitos, pelo exposto nos relatos, assumem com maior consciência as funções reguladoras da política induzida e, para eles, os processos decisórios que permitiram a execução e repercussão positiva do PROFA estão centrados em sua atuação como gestores, como co-ofertantes.

Os professores, principais beneficiados, em geral não assumem posição de reconhecimento do teor que acompanha as políticas e suas intencionalidades. Na percepção desses sujeitos, o PROFA é uma política de formação e por ser uma formação oferecida gratuitamente é sempre bem-vinda. As intencionalidades dessa política e suas relações com as necessidades formativas locais passam ao longe quando se trata da visão dos docentes. Na dimensão da incorporação do Programa pelos professores, emerge a questão do elemento surpresa na gestão do PROFA. Há aceitação, aprovação e adequação para a política no âmbito municipal. A regulação interna dos docentes não desaprova nem rejeita a política, mas aceita e redireciona a partir da oferta dos gestores locais. O caráter de política induzida que o PROFA traz não invalida seu acolhimento junto aos docentes pesquisados. A relação com a política por parte dos professores é no nível da gestão local, e, por essa razão, o PROFA não se destaca como uma política externa, sendo encarada como uma ação local.

A dimensão das repercussões não é o lugar dos gestores e técnicos, como a pesquisa revelou. Nela situam-se questões que escapam ao domínio dos gestores no caso do PROFA, uma vez que incide sobre o desempenho dos professores alfabetizadores em relação à formação vivenciada e os impactos na melhoria da ação alfabetizadora dos docentes e na aprendizagem dos alunos. O discurso dos gestores não denota clareza da efetividade do PROFA em seus municípios.

Os elementos assinalados até aqui permitem dizer, considerando a problemática que norteou o desenvolvimento deste estudo, que a gestão do PROFA como política no Município é essencialmente local. Desenvolve-se de forma particularizada e assume a configuração que suas peculiaridades permitem. A heterogeneidade municipal nos processos de implantação, execução e aproveitamento de políticas educacionais é especialmente política e histórica,

relaciona-se com as visões e decisões dos sujeitos e com a trajetória da política educacional municipal.

Por fim, cabe ressaltar que, no quadro atual de formulação, implantação e execução de políticas educacionais federais, o município ressurgiu como grande agente e, com essa feição, as práticas da gestão local se evidenciam como promissores campos de pesquisa.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, M. G. M. T. **Planejamento Educacional no Ceará (1995-2002): a escola como ponto de partida?** 2005. 260 f. Tese (Doutorado em Educação Brasileira). Universidade Federal do Ceará (Programa de Pós Graduação em Educação Brasileira), Fortaleza, 2005.

BARRETO, M. I. VIGEVANI, T. Cenário global e espaços de intervenção dos governos locais. In MARTINS, A. M. OLIVEIRA, C. BUENO, M. S. S. (Orgs) **Descentralização do Estado e municipalização do Ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP & A, 2004, p. 29-55.

BARROSO, J. A regulação da educação como processo compósito: tendências e desafios, In: COSTA, J. A., NETO-MENDES, A., VENTURA, A.(Orgs). **Política e gestão local da educação**. Aveiro: Universidade, 2004, p. 13-22.

_____. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Esp. – Out., 2005.

BECALLI, F. Z. **O ensino da leitura no Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (PROFA)**. 2007. 251 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória - ES, 2007.

BRASIL, Ministério da Educação- Secretaria da Educação Básica. **Programa de Formação de Alfabetizadores: documento de apresentação**. 2. ed. Brasília: 2001.

CEARÁ, **Consolidando o novo Ceará – Plano de Desenvolvimento Sustentável (1999-2002)**. Fortaleza, SEPLAN, 2000.

_____, **Mensagem à Assembléia Legislativa: abertura da sessão legislativa**. Fortaleza: SEPLAN, 2003.

_____, **Mensagem à Assembléia Legislativa: abertura da sessão legislativa**. Fortaleza: SEPLAN, 2002.

_____, **Plano de Desenvolvimento Sustentável (1995-1998)**. Fortaleza, SEPLAN, 1995.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out., 2007.

FARIAS, I.M.S. **Inovação, Mudança e Cultura Docente**. Brasília: Líber Livro, 2006.

FERNANDES, A. S. Município, cidade e territorialização educativa. In: COSTA, J. A., NETO-MENDES, A., VENTURA, A.(Orgs). **Política e gestão local da educação**. Aveiro: Universidade, 2004, p. 35-43.

FERREIRA, F. I. Educação e local: animação, gestão e parceria. In: COSTA, J. A., NETO-MENDES, A., VENTURA, A.(Orgs). **Política e gestão local da educação**. Aveiro: Universidade, 2004, p. 61-80.

KRAWCZYK, N. R; ROSAR, M. F. F. Diferenças da homogeneidade: elementos para o estudo da política educacional em alguns países da América Latina. **Educação e Sociedade**, ano XXII, nº 75, p. 33-47, .Ago., 2001,

KRAWCZYK, N. R; VIEIRA, V. L. **A reforma educacional da América Latina nos anos 1990**: uma perspectiva histórico-sociológica. São Paulo: Xamã, 2008.

_____. Homogeneidade e heterogeneidade nos sistemas educacionais: Argentina, Brasil, Chile e México. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 129, p. 673-724, set/dez, 2006.

MAZZEU, L. T. B. **Formação Continuada de Professores** – uma análise crítica sobre as perspectivas oficiais de capacitação docente. 2007. 200f. Dissertação (Mestrado em Educação Escolar) – Universidade Estadual Paulista, Campus de Araraquara, Araraquara - SP, 2007.

NASPOLINI, A. A Reforma da Educação Básica no Ceará. **Estudos Avançados**, São Paulo, n.15 (42), p. 169-186, 2001.

NOGUEIRA, Entre o local e o global. In MARTINS, A. M. OLIVEIRA, C. BUENO, M. S. S. (Orgs) **Descentralização do Estado e municipalização do Ensino**: problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: DP & A, 2004, p. 13-28.

SANDER, Benno. **Políticas públicas e gestão democrática da educação**. Brasília: Liber Livro Editora, 2005.

SASSEN, S. **Uma sociologia de la globalización**. Buenos Aires: Katz, 2007.

SCOCUGLIA, A. S. Globalizações, política educacional e pedagogia contra-hegemônica. In: TEODORO, A. (Org.). **Tempos e andamentos nas políticas de educação**: estudos iberoamericanos. Brasília: Liber Livro Editora, CYTED, 2008, p. 39-62.

SOLIGO, R. **Publicação Eletrônica** [Mensagem pessoal] Entrevista à TV Escola (não publicada). Mensagem recebida por cdamascenor@yahoo.com.br em 10 de Outubro de 2009.

TEODORO, A. Novos modos de regulação transnacional de políticas educativas: evidências e possibilidades. In: _____ (Org.). **Tempos e andamentos nas políticas de educação: estudos iberoamericanos**. Brasília: Liber Livro Editora, CYTED, 2008.p. 19-38.

TEIXEIRA, E. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. 3. ed. São Paulo: Cortez: Recife: EQUIP: Salvador: UFBA, 2002.