

**POLÍTICA EDUCACIONAL E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: A FORMAÇÃO
CONTINUADA DE PROFESSORES NO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR)**

**EDUCATIONAL POLICY AND QUALITY OF EDUCATION: THE CONTINUING
EDUCATION OF TEACHERS IN THE ARTICULATED ACTIONS PLAN (PAR)**

**POLÍTICA EDUCACIONAL Y CALIDAD DE LA EDUCACIÓN: LA FORMACIÓN
CONTINUA DE DOCENTES EN EL PLAN DE ACCIONES ARTICULADAS (PAR)**

 <https://doi.org/10.56238/arev7n11-340>

Data de submissão: 26/11/2025

Data de publicação: 26/11/2025

Severino Vilar de Albuquerque

Doutor em Educação pela Universidade de Brasília (UNB)

Instituição: Universidade Estadual do Maranhão (UEMA)

E-mail: svalbuquerque@uol.com.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0145-6857>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3497157552176004>

Thayná Raquel Santos Pinto

Mestranda em Educação

Instituição: Universidade Estadual do Maranhão (UEMA)

E-mail: thaynaraquel2009@hotmail.com

Orcid: 0009-0008-1778-2156

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/8665715206135858>

Jusciane do Bom Parto Pinheiro Oliveira

Mestranda em Educação

Instituição: Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

E-mail: jusciane.dbp@gmail.com

Orcid: 0009-0000-3629-9866

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8845495788175667>

Hilberlene Barbosa Santos Rodrigues

Mestranda em Educação

Instituição: Universidade Estadual do Maranhão (UEMA)

E-mail: hilberlene2008@hotmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0009-0008-0528-7203>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6585921205503784>

RESUMO

Este artigo decorre de uma pesquisa realizada no Estado do Maranhão, com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA), cujo objetivo foi o de analisar o processo de implantação do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios maranhenses, no período de 2007 a 2017. Discute a política educacional do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), no âmbito do qual o Plano de Ações Articuladas (PAR) se constitui o planejamento estratégico que põe em prática ações que visam garantir a consecução das 28

diretrizes instituídas no Plano. Analisa a implantação do PAR na rede pública de ensino de São Luís/MA, com o interesse de identificar se as ações de formação continuada de professores contribuem para a melhoria da qualidade da educação básica nesse município. O estudo apoia-se em autores que dão suporte teórico-crítico à análise do fenômeno, entre os quais: Fonseca (2009); Freitas (2007); Imbernón (2006); Krawczik (2008); Saviani (2009); Tardif (2007), entre outros. A pesquisa utilizou-se de entrevistas, observações sistemáticas e documentos oficiais. A análise gira em torno das categorias: participação; e, qualidade da educação, tentando responder à seguinte questão: a formação continuada de professores contribui para a melhoria da qualidade da educação do sistema público de ensino de São Luís?

Palavras-chave: Política Educacional. Plano de Ações Articuladas (PAR). Qualidade da Educação.

ABSTRACT

This article results from a research study carried out in the State of Maranhão, with support from the Foundation for Research and Scientific and Technological Development of Maranhão (FAPEMA). The objective was to analyze the implementation process of the Articulated Actions Plan (PAR) in municipalities of Maranhão from 2007 to 2017. It discusses the educational policy of the Education Development Plan (PDE), within which the Articulated Actions Plan (PAR) serves as the strategic planning instrument that puts into practice actions aimed at ensuring the achievement of the 28 guidelines established in the Plan. The study analyzes the implementation of PAR in the public school system of São Luís/MA, with the aim of identifying whether the actions related to continuing teacher education contribute to improving the quality of basic education in that municipality. The analysis is supported by authors who provide theoretical and critical foundations for understanding the phenomenon, including: Fonseca (2009); Freitas (2007); Imbernón (2006); Krawczik (2008); Saviani (2009); Tardif (2007), among others. The research employed interviews, systematic observations, and official documents. The analysis revolves around the categories of **participation** and **quality of education**, seeking to answer the following question: *Does continuing teacher education contribute to improving the quality of education in the São Luís public school system?*

Keywords: Educational Policy. Articulated Actions Plan (PAR). Quality of Education.

RESUMEN

Este artículo deriva de una investigación realizada en el Estado de Maranhão, con apoyo de la Fundación de Amparo a la Investigación y al Desarrollo Científico y Tecnológico de Maranhão (FAPEMA). El objetivo fue analizar el proceso de implementación del Plan de Acciones Articuladas (PAR) en municipios maranhenses, en el período de 2007 a 2017. Se discute la política educativa del Plan de Desarrollo de la Educación (PDE), en cuyo marco el Plan de Acciones Articuladas (PAR) constituye el instrumento de planificación estratégica que pone en práctica acciones destinadas a garantizar el cumplimiento de las 28 directrices establecidas en el Plan. El estudio analiza la implementación del PAR en la red pública de enseñanza de São Luís/MA, con el interés de identificar si las acciones de formación continua de los docentes contribuyen a la mejora de la calidad de la educación básica en dicho municipio. La investigación se apoya en autores que brindan sustento teórico-crítico al análisis del fenómeno, entre ellos: Fonseca (2009); Freitas (2007); Imbernón (2006); Krawczik (2008); Saviani (2009); Tardif (2007), entre otros. La investigación utilizó entrevistas, observaciones sistemáticas y documentos oficiales. El análisis gira en torno a las categorías de participación y calidad de la educación, procurando responder a la siguiente pregunta: ¿La formación continua de los docentes contribuye a la mejora de la calidad de la educación en el sistema público de enseñanza de São Luís?

Palabras clave: Política Educativa. Plan de Acciones Articuladas (PAR). Calidad de la Educación.

1 INTRODUÇÃO

O texto é um recorte de uma pesquisa que contou com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA), cujo objetivo foi analisar a implantação do Plano de Ações Articuladas (PAR) no município de São Luís/MA, buscando evidências da contribuição da formação continuada de professores, realizada entre 2007 e 2017, para a melhoria da qualidade da educação pública desse município.

A discussão gira em torno da política educacional do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), com início de implementação em 2007, no segundo mandato do governo Luís Inácio Lula da Silva, no âmbito do qual o Plano de Ações Articuladas (PAR) se constitui o planejamento estratégico que põe em prática programas e ações com vistas à melhoria da qualidade da educação pública do país. O recorte, aqui proposto, dá visibilidade à formação continuada de professores, realizadas por meio do PAR, na rede pública de ensino de São Luís, cujo foco é a melhoria da qualidade da educação básica. A análise se apoia, essencialmente, nas categorias: participação; e, contribuições da formação continuada do PAR para a melhoria da qualidade da educação.

A implementação do PDE ocorre em conjunto com o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), sendo este último concebido como política de Estado para o desenvolvimento econômico do país. O PDE é lançado e apresentado à sociedade como expressão de uma mudança essencial no papel do Estado no cumprimento dos preceitos constitucionais consagrados na atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN 9394/96, de oferecer uma educação de qualidade para todos.

Nesse sentido, o PDE se apresenta como uma política nacional e um arranjo institucional resultante de uma revisão das responsabilidades da União na assunção do combate às desigualdades regionais e na construção de um mínimo de qualidade educacional para o país. Atribui, por um lado, ao governo federal o papel de regulador das desigualdades existentes entre as regiões do país por meio de assistência técnica e financeira, de instrumentos de avaliação e implantação de políticas que ofereçam condições e possibilidades de equalização de oportunidades de acesso à educação de qualidade.

No âmbito do compromisso assumido, o PDE responsabiliza os estados e municípios pelo desenvolvimento educacional em suas instâncias de atuação. Estruturado em 28 Diretrizes, apoia-se no PAR como indutor de políticas, programas e ações para garantir o atendimento educacional dos entes subnacionais e, nesse âmbito o MEC assume o compromisso de prover assistência técnica e financeira às redes públicas da educação básica, com vistas à oferta de uma educação de qualidade.

2 A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE) E NO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR)

Lançado oficialmente em 24 de abril de 2007 por meio do Decreto 6.094, pelo Ministério da Educação, o PDE tem como objetivo melhorar a qualidade da educação básica brasileira. Estruturado em 28 diretrizes, a serem perseguidas até o ano de 2022, entre as quais, a formação continuada de professores, o PDE ancora-se no Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, constituindo-se como um marco na história da educação básica oferecida pelo poder público no país. O Plano induz União, Distrito Federal, estados e municípios a assumirem responsabilidades solidárias e estabeleceu como foco a aprendizagem, apontando metas a serem atingidas nos 15 anos que se sucedem na implantação das ações.

A base do PDE é a perspectiva sistêmica da educação, isto é, vê o ensino fundamental relacionado ao ensino superior, o incentivo à pesquisa influindo no ensino médio e o transporte escolar articulado com a remuneração dos professores (BRASIL, 2007). Dessa forma, o PDE se apresenta como um plano estrutural de longo prazo, que pretende superar a tradicional fragmentação das políticas educacionais, bem como o diálogo entre os entes federativos. Um dos princípios do PDE é estabelecer a necessária articulação entre a União, estados, Distrito Federal e municípios para a garantia do direito à educação no País.

Nas bases que sustentam o PDE, o Plano de Ações Articuladas (PAR) apresenta-se como planejamento estratégico de todas as redes públicas de ensino do país, para planejar e realizar ações e programas voltados para a elevação dos indicadores de desempenho escolar e, nesse âmbito, a formação continuada de professores ocupa centralidade por ser considerada, na essência do Plano, como importante estratégia para assegurar a melhoria da qualidade da educação básica nas redes de ensino públicas do país.

Na análise de políticas que se expressam pela qualidade da educação, Fonseca (2009) chamam atenção para a estreita parceria, desde a década de 1990, entre o governo brasileiro e entidades internacionais, tendência esta que vem se escalando, fortemente, a partir de meados da nova década, despertando interesse dos meios acadêmicos, que debatiam a política educacional nos marcos de outra base ideológica, na qual os planos seguiram um viés mais social, com o intuito de corrigir a histórica desigualdade entre regiões, pessoas, gêneros e raças. Nesse alinhamento, o Plano Plurianual 2008-2011 (BRASIL, 2007) considerou o “desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade” para todos como foco da gestão pública, organizando as ações do governo em três eixos: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade.

Para lograr a qualidade da educação, base fundamental do PDE, a colaboração entre os entes federativos, definida no art. 211 da Constituição de 1988, constitui-se mecanismo fundamental para a consecução das diretrizes do Plano. Isso significa, segundo o documento oficial (BRASIL, 2007), compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para executar os programas e ações. Nas bases do PDE a União assume mais compromissos perante os estados, os municípios e o Distrito Federal, para, respeitando os princípios federativos, dar unidade ao desenvolvimento da educação no sentido de corrigir as distorções que geram desigualdades.

Diante do compromisso assumido, estados, Distrito Federal e municípios adotam o Plano de ações articuladas (PAR), em substituição aos convênios temporários e a tradicional descontinuidade das políticas educacionais. De temporalidade plurianual, o PAR se apresenta como uma proposta democrática, porque prevê a participação de gestores, educadores e comunidade no processo de elaboração. É baseado em diagnóstico de caráter participativo, e elaborado a partir da utilização do Instrumento de Avaliação de Campo que permite a análise compartilhada do sistema educacional em quatro dimensões: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e, infraestrutura física e recursos pedagógicos.

O comprometimento pela democratização do ensino público como responsabilidade do Estado e direito do cidadão, no dizer de Saviani (2009), reflete as lutas dos movimentos sociais, em âmbito nacional, neste importante momento histórico. Para das respostas efetivas à responsabilidade do Estado, o PDE integra um conjunto de programas para dar organicidade ao sistema nacional de educação, mobilizando toda a sociedade em prol da melhoria da qualidade da educação. Apresenta-se como um plano executivo, constituído por programas divididos em quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização (MEC, 2007).

Referindo-se ao PDE, Krawczyk (2008, p. 800) aponta que, com a implantação desse Plano, o poder executivo busca reverter várias situações que tornam difícil a governança da área, tendo como motivos

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

O documento do PDE destaca os posicionamentos e as intenções do MEC quanto ao lançamento do Plano, indicando que o mesmo deve se consolidar como política de Estado, visando à conjugação entre educação e desenvolvimento econômico e social, como estrutura capaz de fazer

frente ao problema da desigualdade de oportunidades. Tais perspectivas podem ser melhor compreendidas no documento (BRASIL, 2007, p. 6-7) quando enfatiza que

A razão de ser do PDE está precisamente na necessidade de enfrentar estruturalmente a desigualdade de oportunidades educacionais. Reduzir desigualdades sociais e regionais, na educação, exige pensá-la no plano do país. O PDE pretende responder a esse desafio, através de um acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operado pelo conceito de arranjo educativo. Não é possível perseguir a equidade sem promover esse enlace. [...] O enlace entre educação e desenvolvimento é essencial na medida em que é por meio dele que se visualizam e se constituem as interfaces entre a educação como um todo e as outras áreas de atuação do Estado. Não importa a abrangência do território considerado, o bairro ou o país.

O PDE reúne 52 ações que cobrem todas as áreas de atuação do MEC e incidem sobre uma série de aspectos nos diferentes níveis de ensino e para diferentes necessidades institucionais, visando o objetivo comum de melhorar a qualidade da educação. Pretende, dessa forma, romper com as oposições entre educação básica e educação superior, entre ensino fundamental e outros níveis de ensino da educação básica, entre o ensino médio e a educação profissional. Para dar materialidade às diretrizes do PDE, o PAR, definido como um plano plurianual¹, teve sua primeira fase de implantação no período de 2008/2011, tendo como uma das Dimensões a Formação de Professores.

Nos limites deste texto, a análise recai sobre a formação continuada de professores, por meio do PAR, na rede pública de ensino de São Luís, trazendo as percepções de gestores e professores sobre as contribuições dessa formação para a qualificação do trabalho docente e para a melhoria da qualidade da educação em duas escolas dessa rede de ensino. Foram levados em conta depoimentos de gestores e professores, além de documentos oficiais, para ampliar o campo analítico e discursivo do objeto em tela.

3 PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS (PAR) E FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES: LIMITES E DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO

Para compreender a implantação de ações de formação continuada de professores em municípios maranhenses, o estudo se valeu de documentos coletados junto às secretarias municipais de educação e de entrevistas com gestores das secretarias e equipe técnica de acompanhamento do PAR, gestores escolares e professores. A análise intentou compreender o processo de formação continuada de professores no âmbito das ações do Plano de Ações Articuladas (PAR), buscando perceber, a partir do entendimento dos sujeitos entrevistados, as contribuições para a qualificação do trabalho docente e para a qualidade da educação no âmbito da educação municipal.

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

No caso em tela, o objetivo foi analisar a ações de formação continuada de professores na rede pública de ensino de São Luís, de 2007 a 2015, período que encerra o o 2º Ciclo Plurianual do PAR, buscando apreender a percepção de gestores das secretarias municipais de educação, de professores e de gestores escolares, sobre a participação na definição de ações formativas bem como as contribuições da formação continuada para a melhoria da qualidade da educação, no caso deste estudo, o indicador de qualidade adotado foi o IDEB, por se tratar do indicador oficial.

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

Tabela 1 - IDEB dos município de São Luís – Ensino Fundamental

Município	Ideb Observado					Metas Projetadas				
	2007	2009	2011	2013	2015	2007	2009	2011	2013	2015
SAO LUIS	4.0	4.3	4.2	4.1	4.5	3.6	4.0	4.4	4.7	5.0

Fonte: O autor, a partir da base de dados do MEC/INEP – 2016

De maneira geral, observando o quadro, percebe-se que o município apresenta um retrocesso, durante o período da implementação do PAR, analisado. Tomando os dados acima, que mostram uma queda no IDEB de 2011; 2013; e, 2015 se comparado ao índice alcançado em relação às metas projetadas pelo MEC para o período, a conclusão a que se pode chegar é a de que as ações do PAR voltadas para a formação continuada de professores não produziram efeitos favoráveis à melhoria da qualidade da educação pública nesse município, fato confirmado pelos depoimentos de professores entrevistados.

Os dados que foram coletados junto ao sistema público de ensino de São Luís permitiram compreender o processo de implantação do PAR nesse município, tendo como referência o seu processo de elaboração, observando as ações e sub-ações nele contidas. Desse modo, os documentos coletados e as entrevistas realizadas com gestores e professores, além das observações realizadas permitiram não somente identificar o processo pelo qual as ações foram implantadas, mas, também, estabelecer relação entre o PAR elaborado e o processo de implantação, e fazer cruzamento com as falas dos sujeitos envolvidos, tanto no processo de elaboração quanto na implementação das ações.

O que a observação e os documentos permitiram conhecer, de fato, tendo como referência as escolas pesquisadas, foi a pouca atuação do poder público municipal no atendimento das necessidades desejáveis para o pronto atendimento educativo, entendidas como aquelas que integram ensino de sala de aula com atividades esportivas e recreativas e com atividades no espaço da biblioteca e de laboratório de informática. Gestores e professores e demais sujeitos escolares reclamam das condições de trabalho,

como, por exemplo, espaços escolares inadequados às atividades educativas, e material didático-pedagógico para a realização do trabalho docente, geralmente insuficientes.

Nas observações realizadas, a pesquisa constatou que os espaços escolares apresentavam sinais claros de má conservação das instalações. Além disso, as duas escolas pesquisadas não contam com refeitório, biblioteca, laboratório de informática, quadra poliesportiva, além de outros espaços considerados importantes para o atendimento escolar, levando em conta que tais ações estão previstas no apoio que o MEC oferece aos municípios por meio do PAR.

No que diz respeito à formação continuada de professores, embora uma das metas informadas pela Semed aponte uma ampliação dessa formação, o que pode ser constatado, nos depoimentos colhidos junto aos sujeitos da comunidade escolar, é que houve, nos últimos quatro anos, um retrocesso no processo de formação continuada, tanto de professores, na escola, quanto de coordenadores pedagógicos e gestores escolares.

Cumpre destacar que o PAR associa a formação de professores à melhoria da qualidade da educação das redes de ensino públicas. Desse modo, o processo de elaboração precisaria contar com a participação desses profissionais, além dos demais sujeitos escolares, por entender que a partir deles, principalmente de professores, surgem as demandas diretamente relacionadas ao atendimento educativo.

Nas primeiras aproximações do campo empírico, alguns depoimentos, além das observações e de documentos coletados, são reveladores de que as principais demandas de sala de aula não foram levadas em conta, contrariando os princípios da gestão democrática definidos no PAR. O próprio processo de elaboração deveria estimular a participação de toda a comunidade escolar, além de instâncias da sociedade civil como um todo, para que o PAR do município pudesse refletir a realidade do atendimento das redes de ensino públicas. Como prevê o PDE, um bom diagnóstico da realidade educacional das redes públicas de ensino dependeria necessariamente dessa participação. No entanto, as constatações deste estudo mostram que, apesar do processo de elaboração ter sido aberto à participação da comunidade, a participação ficou comprometida, restringindo-se ao âmbito das secretárias de educação e de técnicos por elas designados, sob a orientação de técnicos do MEC e/ou de consultoria da secretaria de educação do Estado do Maranhão.

Freitas (2007) ao analisar as políticas do MEC para a formação de professores, adverte que a construção de diretrizes que induzem os estados e municípios a transformar a realidade da educação escolar das suas redes ultrapassa aquelas definidas no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação/PDE. O entendimento desta autora indica que para enfrentar os problemas relacionados à

baixa qualidade da educação básica das redes públicas de ensino precisa, na definição dos planos, estabelecer o diálogo fecundo com outras instâncias, historicamente alijadas na definição das políticas.

É importante considerar, segundo Freitas (2007, p.1221-1222)

[...] o estudo e a avaliação das experiências de organização da escola, trazendo para o debate professores, funcionários, pais e comunidade, são condições essenciais para que as instituições formadoras construam também processos formativos, à luz de uma concepção de escola e de educação que tenha como futuro um projeto social emancipador.

A autora ajuda a compreender que as propostas de formação de professores evidenciam as contradições no processo de definição e de implementação das políticas, onde os interlocutores/formuladores não são os sujeitos do processo educativo, quais sejam, aqueles que nas escolas deveriam ser envolvidos para, a partir deles, construir as propostas e formular os planos, dando voz àqueles e àquelas diretamente envolvidos no atendimento educativo escolar. No caso da rede de ensino pública de São Luís, a formação continuada de professores seguiu a tendência na tecnocracia do planejamento educacional, mantendo uma dicotomia entre os formuladores e os executores do planejamento, destituindo do modus operandi da política educacional os princípios da gestão democrática com a real participação dos sujeitos envolvidos.

4 A FORMAÇÃO CONTINUADA, POR MEIO DO PAR, NA REDE PÚBLICA DE ENSINO DE SÃO LUÍS: O QUE REVELAM GESTORES E PROFESSORES?

Para a compreensão do fenômeno investigado, o estudo se apoiou em duas categorias empíricas fundamentais: Participação, para entender se houve a participação dos professores na elaboração das pautas, considerando as demandas formativas, bem como suas necessidades de sala de aula; e, Contribuições da formação continuada, buscando entender, a partir do entendimento de gestores escolares e professores, se a formação continuada contribui para a qualificação do trabalho docente, para o processo ensino-aprendizagem e para a qualidade da educação.

Essas categorias, sem descurar de outras, foram relevantes para apreender o espaço/tempo da formação continuada de professores realizada por meio do PAR no sistema público de ensino de São Luís. O contato direto com o campo empírico permitiu coletar dados com riqueza de detalhes, principalmente, nas falas dos participantes da pesquisa, já descritos neste texto.

De início, quando perguntado aos depoentes qual a concepção que tinham sobre formação continuada, a maioria dos professores entrevistados, assim como os gestores escolares envolvidos na pesquisa, respondeu ser muito importante para ajudar a ampliar a visão sobre as demandas educacionais e para a prática docente. Para os entrevistados, a formação continuada é muito importante porque ajuda

ampliar o universo de conhecimentos e acompanhar as mudanças no campo da educação. Todavia, e não obstante, não deixam clara a ralação da formação continuada que dizem ter participado com o exercício das funções que desempenham. A perspectiva dos sujeitos escolares se compraz ao sentido de que a formação do professor tem assumido significativos espaços e se constituído um grande desejo dos educadores frente a uma sociedade em constantes mudanças e crises sociais.

Imbernón (2006) nos faz entender que a formação continuada de professores se encontra situada num contexto complexo que coloca o cotidiano escolar como espaço/tempo de construções/desconstruções/reconstruções, o que implica revalorizar saberes e fazeres docentes, dando luz ao que pensam os professores sobre seu próprio processo de formação e, de igual modo, conferir-lhes autoria e considerando-os como produtores e reconstrutores dos seus próprios saberes.

Por outro lado, Tardif (2007) argumenta que se o professor é, de fato, um sujeito do conhecimento e produtor de saberes, implica reconhecê-lo como tal e conferir-lhe papel de protagonista, tanto nas pesquisas acadêmicas quanto nos espaços/tempos de formação docente. A ideia de tratar o professor com protagonista nas ações de formação caracteriza-o como o que este autor chama de ator social, ao apontar que o professor desempenha o papel de agente de mudanças, ao mesmo tempo em que é portador de valores emancipadores em relação às lógicas de poder que estruturam tanto o espaço interrelacional quanto o espaço/tempo escolar.

Quando a questão seguinte indagou sobre a participação, tanto na elaboração do PAR, quanto na elaboração das pautas de formação continuada, os professores e gestores escolares afirmaram desconhecer o PAR. Disseram que não houve nenhuma discussão sobre o Plano, no interior da escola. Quando muito, tomaram conhecimento por outras fontes, como, por exemplo, alguma matéria na imprensa ou por algum comentário de um colega de trabalho. Essas ponderações na fala dos entrevistados, por si, mostra uma contradição na materialidade da política no nível local, caracterizado pela insipiente abertura de espaços instituintes, o que denota o esvaziamento de espaços/tempos participativos.

No momento do diagnóstico da realidade das redes públicas de ensino e na elaboração do PAR, um olhar atento dos gestores dos sistemas de ensino sobre a escola, bem como um diálogo fecundo com os sujeitos escolares poderia ter estabelecido um processo de negociação que pudesse ajudar, no coletivo escolar, a enfrentar os problemas cruciais vividos pelas instituições escolares, e preencher as lacunas formativas de professores e gestores escolares. Ouvir os sujeitos escolares poderia ter minimizado as tensões e as resistências geradas pela chegada das ações do PAR às escolas que, segundo depoimentos dos professores e gestores escolares, foi uma “novidade imposta”.

Nesse sentido, ainda dando ênfase à Categoria Participação, quando perguntado aos professores e gestores escolares se houve um anúncio do PAR nas escolas e se foram convidados a participar do diagnóstico e da definição das ações que seriam contempladas no Plano, particularmente àquelas voltadas para a formação continuada, encontramos falas como: “a gente não tem essa liberdade de discutir”; “pra chegar até nós, não! Primeiro eu creio que é feito lá no núcleo deles, quando as ações, lá, já são definidas, aí que passam pra nós”.

As práticas insipientes de abertura à participação dos sujeitos escolares, durante a fase de elaboração do PAR dos municípios investigados, particularmente no sistema público de ensino de São Luís, trazido neste texto, produziu uma situação de estranhamento, expectativas e resistências no chão da escola. A formação continuada como ação do PAR, em igual sentido, foi marcada, no início, por muitos conflitos, embates e confrontos. A forma como foi introduzida nas escolas gerou, além de expectativas, certo grau de desconforto e resistências à participação, dada à forma como foi levada à escola, sem uma efetiva participação nas discussões nem na elaboração da proposta que viria a se tornar programa de formação continuada de professores dessa rede de ensino.

Durante as entrevistas foi observado que, para além das falas das gestoras, a nova demanda da formação provocou manifestações de desconforto, embora tenha havido o reconhecimento de todos os implicados sobre a importância da formação continuada para o exercício da prática e dos ganhos advindos de processos formativos. O posicionamento dos professores revelou, também, que a proposta da formação continuada advinda do PAR, embora concebida por eles como importante, chegou à escola causando certo impacto. Apesar de alguns entrevistados informarem que aceitaram naturalmente, foi perceptível, com o aprofundamento do diálogo, que a formação causou situações conflituosas, até pela forma como fora implementada no início.

Outros depoimentos de coordenadoras pedagógicas participantes da pesquisa deixam evidente o desconforto gerado pela chegada das ações de formação continuada às escolas. Um primeiro aspecto relacionado às resistências é quanto à forma como o Programa foi instituído, com o mínimo de participação e de discussão sobre a proposta. Depoimentos nesse sentido informaram não ter sido feito um diálogo para discutir sobre a “novidade”, mas que apenas já levaram para a escola, o que gerou muitas resistências.

Estudos de Növoa (1995) mostram que o reconhecimento de que a escola, em qualquer grau de ensino, deve ser considerada o *lócus* de produção de conhecimento, superando a dicotomia teoria/prática, tem ocupado espaços cada vez maiores nas discussões acadêmicas e entre os formadores de políticas de formação de professores. Segundo esse autor, é necessário que a escola se constitua em

espaços/tempos de reflexão sistemática e de criação de grupos de estudo orientados por professores competentes e comprometidos, de modo que todos os profissionais envolvidos se constituam em equipe.

Tendo em conta o que argumenta esse autor, pode-se inferir que são inegáveis os ganhos que um processo de formação continuada pode gerar, tanto para a qualificação do trabalho docente quanto para o atendimento educativo. As expectativas e as resistências declaradas por todos os sujeitos ouvidos devem-se, principalmente, à forma como tais políticas e diretrizes são instituídas, sem ouvir os sujeitos escolares e nem considerar seus saberes e fazeres ao longo da sua experiência profissional.

A análise também identificou nos depoimentos dos entrevistados que os conteúdos que constituíam as pautas da formação continuada geralmente vinham prontos da Semed, sem que fossem levantadas as demandas dos professores. Quando os cursos de formação já vêm do Ministério da Educação, como ação do PAR, os professores também informam que, embora tragam alguma contribuição, o formato não lhes permite fazer qualquer inferência, embora reconheçam que os materiais oferecidos pelos cursos ajudam a pensar e organizar melhor o trabalho. Mas, por outro lado, reclamam que sequer são informados sobre que cursos são disponibilizados por meio do PAR, o que obscurece a participação dos professores na escolha dos cursos segundo eles, ficando no âmbito exclusivo da secretaria.

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

A partir desse autor, é possível entender a correlação de forças, bem como o caráter hegemônico de sistemas de gestão educacional, que limita os espaços de participação e desqualifica a relevância de práticas e processos participativos. Além disso, denotam o caráter utilitarista da educação e da formação docente, reduzindo a formação e o trabalho de professores à lógica do utilitarismo pedagógico, com forte apelo à pedagogia de resultados, cuja qualidade da educação pode ser medida por testes de proficiência de estudantes na educação básica.

E tendo a qualidade da educação como uma categoria, a priori, nesse estudo, quando o interesse foi saber sobre as contribuições da formação continuada para a qualificação do trabalho docente, para o processo ensino-aprendizagem e para a qualidade da educação escolar, os depoimentos são reveladores da fragilidade do processo de formação continuada, indicando que esta não se consistiu,

ainda, numa dinâmica sustentada em bases que refletem a complexidade do cotidiano escolar, a singularidade e a cultura organizacional de cada escola e do processo ensino-aprendizagem.

As falas dos gestores escolares e dos professores ouvidos apontam para fatores como: carência de recursos, o que pode dificultar e até inviabilizar ações que, de certo, ajudariam na realização da tarefa escolar; esvaziamento na participação dos professores durante os encontros de formação, que podem ser justificados por fatores já apontados por este estudo como, por exemplo, pouca ou nenhuma abertura à participação na escolha dos conteúdos das pautas de formação, que em alguns casos já vêm prontas; pouco estímulo à participação dos professores, por parte da Semed; além de outros fatores relacionados à precariedade do atendimento escolar.

Os fatores apontados não são exclusivos da rede de ensino pesquisada, mas em grande medida afetam o atendimento educativo em grande parte de escolas públicas no país. Embora legítimos, não são únicos responsáveis pelos baixos indicadores de qualidade apontados nos testes de proficiência frente às metas definidas para as escolas públicas. Ainda que se considere o IDEB, por se tratar da política de avaliação oficial, constranger as escolas, seu sistema de gestão e os professores, atribuindo-lhes a responsabilidade pelos baixos indicadores de qualidade frente a esse índice, é desconsiderar as pautas emergentes da sociedade e as demandas sociais por uma educação de qualidade social.

Igualmente, responsabilizar os sujeitos escolares e, principalmente, os professores, é deslegitimar o papel do Estado no dever de investir recursos públicos na educação e na escola públicas, que venha a responder aos imensos desafios históricos no que tange às políticas públicas sociais, considerando, particularmente no setor educacional, as profundas desigualdades de oportunidades entre as regiões e entre os próprios sistemas de ensino.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise cuidadosa dos dados da pesquisa traz algumas evidências que põem em dúvida a efetividade da formação continuada de professores realizada por meio do PAR. A primeira é a de que mesmo nas escolas pesquisadas, bem avaliadas no IDEB, não se pode relacionar à atual política de formação continuada e nem com a efetiva qualificação do trabalho docente. Questões levantadas pelos professores e gestores escolares, como: recursos materiais e didáticos, não oferecidos ou disponibilizados de forma insuficiente aos professores; instalações das escolas e das salas de aula, geralmente inapropriadas para a realização do trabalho escolar; formação continuada, em grande medida, fora de sintonia com as reais necessidades de professores e gestores escolares (quando existe); além de outras, representam um gargalo naquilo que as escolas oferecem, refletindo sua qualidade

operativa. Outra constatação da pesquisa é a de que existe uma preocupação dos gestores em elevar o IDEB das escolas e, nesse sentido, o foco da formação continuada se concentra em elevar esse indicador.

Outros depoimentos colhidos junto aos docentes e até junto aos gestores escolares confirmam essa assertiva, o que, por si, desqualifica o objetivo concreto de qualquer proposta voltada para a formação continuada de professores, qual seja de elevar o universo de conhecimentos desses profissionais de modo a potencializar suas qualidades formativas levando em conta fatores históricos e sociais que configuram a realidade educacional, particularmente dos direitos constitucionais de uma educação pública de qualidade àqueles que dependem da escola pública para garantir direitos sociais de inserção aos modos produtivos, tecnológicos e culturais que presidem a sociedade do atual século.

A triangulação adotada na análise atenta e cuidadosa dos depoimentos, assim como da observação acurada das condições do atendimento escolar oferecem elementos para concluir que a formação continuada no formato do PAR visa, excessivamente, colocar a escola na esteira das determinações neoliberais, que buscam alinhar a educação, a formação docente e o trabalho educativo a dados quantitativos, a serem garantidos pela elevação do IDEB das escolas.

Outra importante revelação da pesquisa refere-se às expectativas expressas pelos professores, frustradas frente à fragilidade conceitual e metodológica da formação continuada oferecida pela rede de ensino, obscurecendo e, às vezes, neutralizando a percepção das ações cotidianas, revelando que as ações de formação continuada, necessariamente, precisam estar entrelaçadas no cotidiano praticado por professores, alunos, gestores e demais sujeitos que gravitam o espaço/tempo escolar.

Por fim, talvez a principal evidência, obtida pela análise do fenômeno em tela, é a de que gestores escolares e, principalmente professores desejavam que a formação continuada contribuísse mais para a resolução dos problemas práticos do cotidiano, a partir de uma teoria que tratasse, principalmente, do trabalho realizado com os estudantes, de modo a incluí-los no processo de ensino-aprendizagem e ajudá-los a avançar no seu processo de escolarização.

REFERÊNCIAS

- APPLE, M. W. **Ideologia e currículo**. Porto Alegre: Artmed, 2006.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese das informações Censo 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=ma>>. Acesso em: 10/jan./2011.
- BRASIL. **Plano Plurianual 2008-2011**: mensagem presidencial. Brasilia, 2008.
- BRASIL. **Plano Plurianual 2013-2015**: mensagem presidencial. Brasilia, 2013.
- BRASIL, **Constituição Federal de 1988**. Brasília, D.O.U., 5/10/1988
- _____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
- _____. Presidência da República. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Institui o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília, D.O.U. de 25 de abril de 2007.
- _____. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE**. Brasília, 2007. (Caderno de divulgação das ações do PDE)
- _____. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e Programas. Brasilia, 2007. (Caderno de divulgação das razões, princípios e programas do PDE)
- _____. Ministério da Educação/ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, 2016**. Disponível em: http://portalideb.inep.gov.br?index.php?option=_content&task=view<mid=14. Acesso em: 18/ago./2016.
- _____. Ministério da Educação. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**:
- FONSECA, Marília. **Políticas públicas para qualidade da educação brasileira**: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. Cadernos Cedes, Campinas, v. 29, n. 78, p. 153-177, mai./ago. 2009.
- FREITAS, Helena Costa Lopes. A (nova) política de formação de professores: a propriedade postergada. **Educação & Sociedade**. Campinas (CEDES), vol. 28, nº 100, out., 2007, p. 1203-1230.
- IMBERNÓN, Francisco. **Formação docente e profissional**: formar-se para a mudança e a incerteza. São Paulo: Cortez, 2006. (Coleção questões da nossa época).
- KRAWCZYK, Nora Rut. **O PDE**: novo modo de regulação estatal? Campinas, Cadernos de Pesquisa, v. 38, n. 135, p. 797-815. Set./dez. 2008.
- NÓVOA, Antônio. **As organizações escolares em análise**. Lisboa: Don Quixote, 1995.
- SAVIANI, Dermeval. **PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação**: uma análise crítica da política do MEC. Campinas: Editores Associados, 2009. (coleção Polêmicas do nosso tempo, 99).
- TARDIF, Maurice. **Saberes Docentes e Formação Profissional**. 8ed. Petrópolis: Vozes, 2007.