

GESTÃO LOCAL DE POLÍTICAS: REGULAÇÃO NACIONAL E REGULAÇÃO INTERNA NA CONDUÇÃO DA FORMAÇÃO CONTINUADA DOS PROFESSORES

Clotenir Damasceno Rabelo

UECE/Brasil

clotenir@uece.br

Resumo: O trabalho é sobre gestão local de políticas de educação e integra pesquisa que analisa a implantação e execução do Programa de Formação de Alfabetizadores (PROFA) em municípios do Estado do Ceará, Brasil. Apresenta análises relacionadas à temática das *especificidades históricas*, destacando a ação das diferentes culturas sócioeducacionais e contextos históricopolíticos dos espaços locais na condução das investidas de regulação externa. Argumenta-se que na implantação e execução de políticas nacionais estes elementos são modos de regulação interna intervenientes nas práticas da gestão local.

Palavras-chave: política educacional; gestão local; especificidades históricas; formação continuada.

INTRODUÇÃO

Este artigo situa-se no campo da política educacional. Apresenta um recorte da investigação sobre a gestão local e políticas de formação continuada de professores, mais precisamente sobre a implantação, execução e repercussões do Programa de Formação de Alfabetizadores (PROFA). Trata-se de uma política federal de formação docente em serviço proposta pela Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação brasileiro (MEC) e implementada em parceria com Estados e Municípios. Esta ação chegou ao Estado do Ceará em 2001, abrangendo mais de 87% dos municípios (CEARÁ, 2003; 2006), sendo coordenada por meio das Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (CREDEs), órgãos regionais administrativamente ligados à Secretaria Estadual da Educação

O estudo analisa o processo de gestão local do Programa como política de formação continuada de alfabetizadores nos redes/sistemas de ensino municipal, precisamente nos municípios de Icapuí e Aracati, entes federados pertencentes à 10^a CREDE. Nesta região administrativa, composta de 13 municípios, a implantação do PROFA ocorreu via adesão dos municípios, mas observaram-se dinâmicas distintas no desenvolvimento do Programa. Alguns municípios conduziram a iniciativa conforme previsto, outros não alcançaram o êxito requerido pela proposta governamental. A investigação parte, portanto, da constatação de que as práticas de gestão que implantaram e executaram o PROFA nos municípios apresentam diferenças e especificidades na efetividade, aspecto que configura a problemática em análise.

Este ensaio, em particular, explicita parcela das análises realizadas nos dados coletados, centrando-se na compreensão das interveniências das especificidades históricas na condução das políticas formuladas e homogeneizadas em âmbito nacional para serem executadas no plano local. Trata, portanto, da interveniência das especificidades históricas na condução e efetividade do PROFA nos municípios pesquisados, e desse modo, o conteúdo do artigo prioriza a apresentação dos resultados obtidos com base nessa categoria de estudo e tomando como objeto de materialização esta política específica.

O artigo foi estruturado em três sub-seções componentes dessa temática na forma de noções de sentido relacionadas a ela como: projetos internos de formação, bases teóricas locais, e funcionalidade da política, melhor explicitadas no decorrer da reflexão. O texto se apresenta como sinalizando descobertas e propondo indicações para a gestão municipal de políticas de educação, temática de estudo ainda incipiente nas pesquisas em educação.

1. A INTERVENIÊNCIA DAS ESPECIFICIDADES HISTÓRICAS NA CONDUÇÃO LOCAL DAS POLÍTICAS NACIONAIS

As *especificidades históricas* se apresentam como elementos condutores da efetividade do PROFA. Os dados revelam que as interveniências provocadas por elas são de ordem local, relacionadas ao percurso dos projetos políticos e educacionais dos municípios e de suas nuances culturais. Os municípios pesquisados, Icapuí e Aracati, com histórias e contextos específicos, tanto na sua historicidade, como na especificidade do momento de implantação e execução do Programa, trazem reações ao PROFA e ao aproveitamento dele em resultados que não se aproximam na maioria dos aspectos.

A especificidade histórica neste estudo é compreendida como o que determina atitudes distintas de incorporação e de efetivação das políticas externas no plano local. É aquilo que produz diferentes ritmos e sentidos, não divergentes entre si, mas particulares, sob a ação dos intervenientes da cultura escolar/educacional, dos traços socioculturais e políticos dos municípios e que constituem-se como modos de regulação interna das pressões nacionais e subnacionais (estaduais) para a implantação de políticas no âmbito local (municipal). Pelas especificidades é que se visualizam os modos próprios de incorporação das políticas, a exemplo do que é percebido por Krawczyk e Vieira (2008) no estudo sobre o modo como os países da América Latina incorporam as reformas educacionais dos anos 1990. As

especificidades indicam também a dimensão do aproveitamento da oportunidade de formação continuada por parte dos sujeitos beneficiários do Programa.

Os relatos dos sujeitos entrevistados e, especialmente, as informações coletadas nos documentos e registros da pesquisa, mostram que os modos de incorporação e de regulação do PROFA nos municípios podem ser percebidos em três aspectos: na especificidade alfabetizadora dos projetos internos de formação continuada, nos modelos teórico-metodológicos presentes nas práticas e concepções dos alfabetizadores e na funcionalidade das políticas externamente induzidas para o contexto municipal. Os elementos que detalham as disposições específicas e que permitem analisar a interveniência das especificidades históricas nos Municípios de Icapuí e Aracati, com vistas à compreensão das regulações locais feitas no PROFA, são os que seguem nos tópicos seguintes.

1.1 A especificidade dos projetos internos de formação continuada

Uma das regulações visíveis do PROFA nos municípios pesquisados encontra-se na interface que ele mantém com os projetos internos de formação continuada ali existentes ou historicamente desenvolvidos, assumindo o caráter de novidade ou de complementaridade. Destacam também questões relacionadas à existência de estruturas instaladas e bases de formação nos sistemas de ensino pesquisados.

A ideia de novidade refere-se, no caso do PROFA, ao fato de sua proposta apresentar feições de algo inovador, conceitual e praticamente. O caráter de novidade foi identificado no Município de Aracati, e a novidade que o Programa trouxe para esta realidade e para a ação dos professores alfabetizadores foi determinante de sua validade e efetividade. Sob este aspecto, o foco é no modelo novo, na nova compreensão proporcionada ao professor em relação ao ato de alfabetizar. O caráter de novidade que a política de formação assume neste município apresenta-se, pelo visto, como um traço mais decisivo na incorporação dessa política e na sua repercussão exitosa no Município.

Até o desenvolvimento dessa formação nesse Município não havia um projeto local de formação continuada que proporcionasse a formação dos alfabetizadores em novas perspectivas teóricas. Os técnicos e professores da Secretaria Municipal da Educação em Aracati entrevistados confirmam a inexistência de uma ação sistematizada da formação continuada dos professores voltada para a alfabetização. Tal constatação se contrapõe ao que apresenta o secretário da educação de Aracati atuante no contexto da execução do Programa. Este revela que a formação continuada em sua gestão assumia níveis bastante consideráveis

em relação a outras que até então se trabalhavam no Município. Para o gestor, conforme depoimento, há um amplo movimento em sua gestão que permitiu a formação dos professores de forma dinâmica e onde várias atividades se interligavam e garantiam aprendizagens permanentes aos docentes.

Os programas e projetos criados na gestão da educação de Aracati à época são descritos nos relatos do gestor, quase nunca dos docentes. Esse movimento é atestado à época por Mendes (2007) e Moreira (2001), confirmando ações destinadas a desenvolver formação na área de alfabetização como o gestor afirma. Isso significa que há iniciativas de formação continuada implantadas pela gestão, mas não há um programa sistematizado como o PROFA, nos moldes propostos pelos MEC, de forma homogeneizada. Por isso não é percebido como política de formação continuada pelos professores municipais quando tratam dos percursos históricos de formação continuada no Município. Os docentes entrevistados não percebem as políticas internamente criadas. Aqui se sente a “invisibilidade” das políticas locais. Os programas externos é que se evidenciam e são percebidos quando implantados. Embora se confirme esforços locais, os depoimentos dos sujeitos não denotam que houve tempo suficiente para o processo ser assimilado.

O aspecto da complementaridade, por sua vez, é a especificidade de Icapuí. O PROFA, nesse caso, interage com a proposta interna de formação continuada assumindo feições de complemento e aproveitamento. A proposta de formação e os instrumentos do Programa servem de complementos às formações anteriores presentes na prática histórica do município, que mantinha permanente formação continuada dos professores. Esta prática de formação em Icapuí é atestada em Mesquita (1999) e nos relatos dos professores entrevistados. São experiências de formação continuada com foco na alfabetização que se realizaram numa trajetória e que foram criando nos docentes a experiência de pensar e praticar a alfabetização desde cedo. Desse modo, no caso dos professores de Icapuí, a formação proporcionada pelo PROFA entra como instrumento para o trabalho, somando-se como contribuição para alfabetizar melhor. Nestes termos, a funcionalidade dessa formação é regulada por esse fator histórico e tem foco na suplementação da prática dos professores na área de alfabetização. Em geral, os professores não explicitam claramente a compreensão de complementaridade e de aproveitamento prático que utilizam. Falam sobre isso com referência ao uso no trabalho em sala de aula.

Noções recorrentes como prática e trabalho em sala nos relatos associam-se a ideias de aperfeiçoamento e da capacidade de suprir o que faltava que as orientações da política

ofertada tiveram para os professores alfabetizadores de Icapuí. A regulação se manifesta por esse caminho e permite um aprofundamento das aprendizagens dos professores no trabalho em sala. A complementaridade aparece nos relatos dos sujeitos entrevistados também no campo teórico, mas com menor incidência. Traz aspectos relativos ao esclarecimento de conhecimentos sobre alfabetização, solidificação de aprendizagens não suficientemente assimiladas, segurança teórico-prática para atuar, entre outros aspectos.

Deste modo, novidade e complementaridade nos municípios são modos de incorporações que o PROFA tem ali. O significado que o Programa tem relaciona-se às demandas do lugar, às suas especificidades no que se refere às políticas de formação continuada ali desenvolvidas. Revelam particularidades ante o processo homogeneizador de políticas, como tratado nos estudos de Krawczik e Rosar (2001) e Krawczyk e Vieira (2008). Embora com perspectivas diferentes, todas as contribuições são fundamentais, ensejando mudança nas concepções e práticas de alfabetização (Aracati) ou fortalecendo os conhecimentos e práticas dos alfabetizadores (Icapuí).

As estruturas instaladas e as bases de formação constituem aquilo que no âmbito das especificidades históricas locais se caracteriza como iniciativas criadas internamente como políticas de formação continuada e que foram se sedimentando como conhecimentos formalizados e aprendizagens solidificadas nos professores e profissionais de educação de um município por seu histórico de oferta de formação. No caso de Icapuí, é isso que se apresenta. Em tal realidade, o projeto político-pedagógico sedimentado internamente ensejou a incorporação complementar do PROFA, visto já se ter no contexto da implantação desse Programa um percurso trilhado e uma demanda específica a ser considerada por quem pretendesse implantar novos programas. Informações obtidas no Documento “*Diretrizes Gerais da Educação Básica 2003*” (ICAPUÍ, 2003), da Secretaria Municipal da Educação, atestam que, à época da implantação do Programa, realizava-se internamente a elaboração coletiva dos referenciais do Ciclo Básico de Alfabetização, atividade de formação continuada na qual os professores alfabetizadores conjuntamente aos técnicos da Secretaria produziam as orientações para a prática de alfabetização no Município.

No documento citado é explicitado o modelo teórico-metodológico assumido com base nas discussões coletivas e na produção dos alfabetizadores. Os dados atestam que, com a formação permanente em Icapuí foram-se criando bases, instalando estruturas formativas, propiciando que a entrada de novas propostas fosse encarada como complementaridades, como reforços ao que já se vem se estruturando numa área de conhecimento específica.

No caso do PROFA, cuja área é a alfabetização de crianças e de adultos, são as bases existentes/não existentes que determinam sua aceitação, incorporação, adequação, bem ao ritmo que têm as práticas anteriores em cada espaço da gestão local. Icapuí priorizou o aspecto mais prático da formação. Movimento distinto ocorreu em Aracati, que, sem uma tradição instalada de formação, recebe a proposta de capacitação como uma oportunidade rica de promover o crescimento e a melhoria teórica e prática dos docentes. Cada município exercendo um nível de regulação interna da política de formação continuada proposta pela esfera federal.

Os aspectos relacionados às bases construídas no tempo, no entanto, têm relação com as concepções e modelos pedagógicos dos programas ofertados. Com base na existência ou não de uma base teórica local sintonizada com os modelos teórico-metodológicos do Programa é que suas orientações se apresentam como novidade ou complementaridade. Esse assunto é parte do tópico a seguir.

1.2 Os modelos teórico-metodológicos presentes nas práticas e concepções dos alfabetizadores municipais

Aliado ao aspecto da historicidade formativa, toma forma a especificidade da estruturação subjetiva de concepções e práticas docentes por meio das experiências de formação anteriores que possibilitaram a sedimentação de jeitos de pensar e de agir em sala de aula. A comparação das reações ao PROFA nos municípios é demonstrativa de tal percepção. Os sujeitos envolvidos na pesquisa revelam, por um lado, atitudes e sentimentos de surpresa/encantamento, e, por outro, de afirmação/aprofundamento. São atitudes que estão assentadas nas condições oferecidas de acesso a modelos e perspectivas diferentes de alfabetização. O caso deste Programa, que se caracteriza como um modelo teórico-metodológico firmado na perspectiva psicogenética de alfabetização (CONCEIÇÃO e RABELO, 2009) e com feições pragmáticas (MAZZEU, 2007; RABELO e FARIAS, 2009), as posições se evidenciam no sentido da existência ou não dessa perspectiva nos alfabetizadores.

A surpresa e o encantamento dos professores com o modelo teórico-metodológico do PROFA aproximam-se ao aspecto da novidade. Revelam que o modelo entra no contexto das concepções e das práticas dos professores como propostas inovadoras, que mobilizam reações nos docentes (FARIAS, 2006). É o que ocorre no município de Aracati. O Programa traz a possibilidade de mudanças nas concepções dos professores e carrega a força da alteração substancial no modelo até então tido como ideal para a prática, de alfabetização tradicional

existente até sua chegada. Nesse caso, a inovação motiva e alegra os professores. É a novidade teórica que se externaliza nos relatos dos sujeitos pesquisados.

Como sinalizado antes, de acordo com o gestor de Aracati, já se instalavam no Município no contexto da execução desta política de formação, estudos e práticas de alfabetização relacionadas à perspectiva psicogenética oferecidas pelo GEEMPA¹. Isso mostra que havia um esforço nessa direção. A consolidação da opção pedagógica veiculado por tal modelo é que talvez não tenha sido suficiente para os professores, denotando uma contradição entre as concepções e práticas de alfabetização efetivamente explicitadas pelos sujeitos entrevistados e a perspectiva teórica assumida pelo gestor municipal. A inovação e a mudança de referencial teórico de alfabetização que o PROFA traz para Aracati relacionam-se, assim, com as oportunidades anteriores de formação, não com seu contexto de execução. A surpresa e o encantamento para as concepções dos docentes decorrem de processos anteriores.

A afirmação/aprofundamento relaciona-se à complementaridade, das bases formativas, das estruturas instaladas. Esse é o caso do Município de Icapuí. A existência da política local de formação, a presença do modelo teórico-metodológico já instalado e a relação com as necessidades demandadas são visualizadas neste aspecto. Em tal contexto existe uma especificidade formativa e, no que se refere ao PROFA, existe uma especificidade alfabetizadora, um histórico de formação e práticas de alfabetização, como já visto. Mais que isso, há uma harmonia com a perspectiva teórico-metodológica que o Programa objetiva desenvolver. O PROFA não impacta nas concepções dos docentes como em Aracati, não produzindo, como ali, o que se poderia chamar de alterações paradigmáticas. Fornece, sim, aprofundamentos e traz orientações para pôr em prática o que concebem como proposta de alfabetização. Permite, inclusive, encontrar oportunidades de responder a problemas já instalados no percurso, solucionar pendências que se configuraram na prática daquela perspectiva. Nestes termos, o aspecto das bases teóricas dos docentes regula a incorporação da proposta pedagógica da política de formação ofertada.

O que se apreende dos discursos dos docentes entrevistados é que as referências teórico-metodológicas da proposta de formação se apresentam como algo já conhecido e vivido. Por essa razão, é uma oportunidade de aprofundar e firmar os conhecimentos na área. Os depoimentos sobre a formação dos alfabetizadores em Icapuí deixam visível a idéia de que houve ampla formação teórica, mas deixou frágeis as aplicações práticas pelos professores, e o PROFA veio suprir o que faltava.

No confronto com modelos tradicionais de alfabetização, a psicogênese da língua escrita é a referência que altera concepções e práticas de alfabetização em Aracati. No caso de Icapuí, onde tais concepções já se instalaram, essa perspectiva é visualizada como suplementações em vista de não ter sido suficientemente compreendida e efetivada na prática. Neste sentido, o novo e o complementar se evidenciam de acordo com a especificidade da história de formação continuada local e por ela é regulada. O aspecto que segue trata as regulações internas no que se refere à funcionalidade da política, ao uso e aproveitamento satisfatório da oportunidade de formação externa pelos beneficiários.

1.3 A funcionalidade das políticas externamente induzidas

Independentemente dos locais da execução da política de formação continuada, a funcionalidade relaciona-se com as repercussões no âmbito da gestão local. Funcionalidade significa, neste estudo, validade de sua execução, aproveitamento pelos alfabetizadores, ou seja, significa a que serve tal proposta, qual o sentido que passa a ter a implantação do Programa nos municípios, como eles a incorporam.

Pelo caráter que o PROFA tem de formação de alfabetizadores, a funcionalidade no contexto de Icapuí e Aracati vem relacionada em ambos à melhoria da prática docente, do trabalho docente. Isso demonstra que, inovando ou complementando, nesse aspecto, os municípios têm aquilo que Krawczyk e Vieira (2003) chamam de pontos comuns de análise, com unidades diversificadas inter-relacionando níveis diferentes. A funcionalidade do PROFA para os municípios tem esse caráter. Para esta ideia convergem questões como: a oferta de técnicas e instrumentais práticos e organizados para a ação, a aplicação prática em sala da teoria conhecida, a mudança na prática alfabetizadora e a descoberta do aluno. No plano da funcionalidade e da gestão em si do Programa, também se evidencia um aspecto relativo à adequação às políticas de formação local. Falando da funcionalidade do Programa, a coordenadora Geral do PROFA no Brasil, Rosaura Soligo, atesta que “a importância do PROFA não está propriamente só no Programa, mas no que faltava aos professores alfabetizadores quando ele ‘nasceu’”. (SOLIGO, 2009). Nesta perspectiva, o PROFA tem importância na medida em que fornece ao alfabetizador o que ele necessita para melhor atuar. E isso ocorre nos dois municípios.

A oferta de técnicas e instrumentais práticos e organizados para a ação se manifesta pela oportunidade que o Programa oferece de deixar ferramentas nas mãos dos professores. Ofertar modelos, técnicas e roteiros satisfaz os beneficiários da formação, tanto em Icapuí

quanto em Aracati. Percebe-se com base nos relatos que a oferta dos instrumentais práticos ocorre no sentido de que gera capacidade de fazer bem feita sua prática pela conquista de técnicas ou pela oferta de modelos prontos e testados para “fazer bem feito”. Ainda que nítidos os sentimentos de satisfação dos professores, seja pela oferta do que já conheciam (complementaridade) ou do que lhe é novo (novidade), não está explícito ainda se isso são repercussões positivas na conquista pelo docente do domínio da teoria e prática de alfabetizar ou se isso se deve ao fato de ele receber roteiros prontos, modelos desenhados, rotinas organizadas. Fica explícita, no entanto, a validade dos programas que oferecem elementos práticos e coisas prontas aos professores. É evidente que existia uma necessidade que se apresenta como suprida em função da oferta de instrumentos práticos e que isso se reflete nos municípios. Tal situação abre questionamento sobre o uso de modelos testados, da cópia de práticas de sucesso, de “lições que vem de fora” (BARROSO, 2004), especialmente as experimentadas no Sul e Sudeste brasileiros, como é o caso do PROFA. Levanta o problema da criação de modelos supostamente aplicáveis a todos os casos e em todas as circunstâncias como percebidas por Sander (2005) quando trata dos consensos de políticas educacionais no âmbito internacional para serem implantadas nos Estados Nacionais.

Na verdade, o PROFA teve um processo semelhante, conforme Becalli (2006). Com base no chamado “grupo de referência”² a equipe que elaborou o Programa utilizou-se deste grupo para “testar” as atividades e materiais do Programa antes de universalizá-lo para os estados. A experiência do grupo é que compôs os materiais e instrumentos do Programa até chegar aos municípios e professores. Isso reforça a característica homogeneizadora da formulação do desta política específica e a preocupação dos formuladores com a eficiência das propostas a serem veiculadas pelo Programa. Tomando de empréstimos as palavras de Barroso (2004), o PROFA veio como uma política “pronta-para-vestir”.

Neste âmbito, a presença dos materiais do Programa tem níveis de encantamento aproximados nos municípios. A beleza, a qualidade, a quantidade de materiais oferecidos aos professores pelo Programa são de fato um “canto da sereia”, se consideradas as condições de trabalho docente, muitas vezes mínimas na esfera municipal. Nos municípios pesquisados os depoimentos mostram que o encanto com os materiais é motivador. O encanto dos materiais do PROFA, dos subsídios oferecidos em grande volume e de forma individualizada aos professores se apresenta como fator de satisfação docente com a proposta do Programa, especialmente em realidades onde não existem.

A aplicação prática em sala da teoria conhecida está ligada a espaços onde a funcionalidade aparece como complementaridade, como em Icapuí. O Programa é uma oportunidade de pôr em prática as teorias estudadas. Fica evidenciada nos relatos a noção do “fazer sabendo o que se faz”. De acordo com as análises, o PROFA permitiu o esclarecimento da teoria e com isso a melhoria da prática, a superação das dificuldades alfabetizadoras. Sob esse aspecto, o que é privilegiado no Programa são as informações, dicas, orientações que ajudam os docentes a executar na prática o que já vinham compreendendo teoricamente. A oportunidade é validada porque podem informar caminhos para a solução de problemas relacionados à não-alfabetização das crianças e adultos e ao pouco sucesso do trabalho do alfabetizador. O foco no professor e no seu trabalho é recorrente sob tal aspecto. Os professores assumem a política, aperfeiçoando-a criativamente em favor da efetividade no cotidiano e na prática de sala de aula e no seu enriquecimento (NUNES, 2004). Os retornos são sentidos sempre na dimensão do fazer pedagógico. Isso revela que o aproveitamento da política passa por regulações específicas no plano local por meio dos sujeitos beneficiários.

Os depoimentos mostram que as principais noções conceituais do modelo teórico metodológico do PROFA já eram vivenciadas pelos professores. Neste sentido, a conjuntura local se interpõe às orientações (NUNES, 2004). A experiência de desenvolver esta perspectiva que se mostrava como um aspecto faltoso na formação, especialmente no uso prático dos conceitos e procedimentos específicos da teoria há tempos estudada, é aperfeiçoada e adequada às demandas locais.

A mudança na prática alfabetizadora acontece em ambos os locais pesquisados, mas com maior intensidade onde se incorporou como novidade. Isso é específico da entrada de novos modelos onde predominam modelos tradicionais. A mudança torna-se intensa no confronto entre perspectivas de alfabetização no caso de Aracati, onde as bases teóricas relativas ao Programa ofertado não existiam ou não haviam se sedimentado. As proposições do Programa são referências novas que alteram também as práticas.

Conforme se percebe, a proposta muda as rotinas e os processos de alfabetizar. Essa funcionalidade que muda e melhora as práticas é fator de êxito por sua característica inovadora, atraente e instigante (FARIAS, 2006). As mudanças em Aracati são, assim, na formas de conceber, compreender e fazer a alfabetização, de ferramentas de trabalho, de hábitos pessoais e atitudes de ação em sala de aula; são mudanças de metodologias, de organização e gestão da sala de aula. A incorporação do PROFA neste Município provoca alterações, desestabilizando o instituído e cancelando práticas sedimentadas (DOURADO,

2007) nos egressos do curso. Em Icapuí, as mudanças ocorrem mais centradas no jeito de aplicar a teoria, de experimentar o método que já se conhecia, aspectos que se harmonizam a mudanças na metodologia e organização das situações de ensino.

Mediante esta compreensão, os municípios se diferenciam quanto à incorporação dos subsídios oferecidos pelo PROFA. Assimilam aspectos teóricos, metodológicos ou organizacionais, de acordo com a feição local, com suas especificidades históricas. A intensidade da mudança é que se diversifica nos municípios, no sentido de que pode ser mudança de referencial teórico-prático de alfabetização ou mudança no uso de instrumentos metodológicos da ação. Na maioria dos relatos, nesse sentido, se toma a sala de aula como referência. A prática é o destino da formação.

A descoberta do aluno, decorrente das posições anteriores, é algo surpreendente nos relatos. Os professores acentuam sua “conversão” ao aluno. Essa característica ocorre tanto em Aracati, onde a oferta do PROFA e suas referências teórico-metodológicas foram motivos de encantamento e novidade, quanto em Icapuí, onde assumiu caracteres de complemento. A impressão que eles deixam nesse contexto é de que a ação alfabetizadora anterior à formação por meio do Programa desconhecia a ação do alfabetizando ou sua existência como sujeitos da aprendizagem. A atenção e a descoberta dos alunos se evidenciam na alteração das relações em sala de aula em Aracati. Práticas de abertura e de oferta de espaço aos aprendentes se evidenciam como procedimentos inovadores para os alfabetizadores em Aracati. Ocorre um ensaio de vivências democráticas no fazer pedagógico junto aos alunos.

A funcionalidade do PROFA se ateve até agora na dimensão dos beneficiários e de seu trabalho. No caso dos gestores das políticas, há alguns aspectos a serem elencados. A adequação das políticas externas à formação local é uma das manifestações. Pensar a funcionalidade das políticas externas na perspectiva da gestão local da formação continuada de professores supõe observar que traços da política de formação ofertada, tanto no campo conceitual como operacional, se alinham às especificidades do local de sua implantação e execução. Há nisso uma preocupação com a ideia do momento certo, ou seja, se política se alinha com o momento de cada espaço local.

No campo da funcionalidade da implantação e execução do PROFA em Icapuí e Aracati, é importante tratar do momento nos dois lugares. Os relatos revelam momentos díspares dos projetos políticos e educacionais que ambos vinham desenvolvendo. Fazendo alusão a esse momento pode-se falar que em Icapuí ocorria o definhamento de um projeto e, em Aracati, aconteciam a implantação e a inovação do novo projeto educativo municipal.

O momento da execução do Programa em Icapuí coincide com uma situação política e educacional que apresenta desgastes e perda de referências no projeto da gestão e na ação dos gestores municipais, com a crescente descredibilização dos políticos locais no poder durante vários períodos da gestão. No âmbito da oferta de formação continuada, o momento do PROFA neste município é de encontro com um contexto de saturação de tantos programas e projetos ofertados internamente. O momento não se evidencia como promissor, inclusive pela proliferação de programas federais e estaduais no município desde 1996 por força da municipalização do Ensino Fundamental no Ceará (HAGUETTE e VIDAL, 1997; ALBUQUERQUE, F. C. A., 2005).

Em Aracati, a situação é invertida, pelo fato de que o Município passa pela mudança de sua feição política. Na ocasião, depois de várias gestões municipais de um só grupo político no poder (os Costa Lima), o período é tido como renovador em função da entrada do novo grupo gestor do Município desde o pleito eleitoral de 1996. Há nesse contexto um sentimento de mudança e melhoria, reforçando os ânimos e credibilizando as ações, como cita Mendes (2007). Isso se intensifica também no plano da gestão municipal como um todo, e a gestão da educação se altera junto a esse processo.

São contextos específicos, com repercussões diferenciadas. Por essa razão, os influxos do momento da execução representam um fator de êxito importante a ser posto como interveniente na incorporação de uma política como o PROFA que, por seu caráter homogeneizado, entra nos dois municípios sem levar em conta como estavam se dando os processos de gestão local e as características que as especificidades conferiam ao momento.

Com esse entendimento, a execução e repercussão do PROFA nos Municípios de Aracati e Icapuí sinalizam que a gestão das políticas de formação continuada no âmbito local carrega em primeiro plano a força dos fatores internos de interveniência ante aos comandos externos advindos das formulações centralizadas e da homogeneização encaminhadas desde a esfera nacional e com a mediação estadual. Essa ideia sinaliza para traços conclusivos da investigação que será apresentada no próximo item.

CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

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. 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, dos consensos externos e da prática de implantação de políticas homogeneizadas, 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”.

A regulação interna emerge como um conceito-chave nos resultados da investigação. Destaca-se como fruto dos movimentos da gestão articulados, entre outros conceitos, às especificidades históricas de cada município. Isso leva a crer que tal modalidade de regulação pode ser encontrada fragmentada em diversas e distintas intervenções, regulando a gestão local das políticas. O PROFA, como política de formação continuada implantada pelo plano externo (federal e estadual) 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, assume formas heterogêneas quando incorporada pelos sujeitos da gestão local e seus beneficiários e quando é adequada ao ambiente onde é implantada. No caso das especificidades históricas, a regulação interna ocorre por meio de influxo naturais (inconscientes). A regulação não consciente é a regulação que ocorre pela força das especificidades, 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. Assim, o que a política ofertada ao município encontra regula sua recepção.

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 regula a execução e as repercussões da política advinda de outras esferas. O papel regulador interno da historicidade ajusta a política às finalidades, às necessidades e aos interesses locais. Assim, se pode ensejar conclusões sobre a regulação interna do ambiente. A regulação do ambiente está para as interveniências das especificidades de cada um dos municípios e que possibilitam diferentes formas de recepcionar, adequar e incorporar. É, portanto, uma regulação natural e inconsciente, como já sinalizado, porque acontece à revelia da ação dos sujeitos, por força das feições culturais locais.

NOTAS

¹ De acordo com os dados coletados, o GEEMPA, Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia de Pesquisa e Ação passou a integrar à época as atividades de formação continuada em Aracati através do convite do então Secretário Municipal da Educação, com vistas ao aperfeiçoamento na área de alfabetização juntos aos professores. O GEEMPA é uma associação civil brasileira de caráter científico, sem fins lucrativos, que tem como objetivo o estudo e a pesquisa para o desenvolvimento das ciências da educação e a realização de ações efetivas para a melhoria da qualidade do ensino.

¹ *Grupo-Referência*, constituído por 14 professoras alfabetizadoras de escolas públicas do Estado de São Paulo, que foram convidadas pelas representantes oficiais do PROFA a integrar a equipe pedagógica por conta do interesse e da disponibilidade que demonstraram em compreender melhor como se desenvolve, nos alunos em fase de alfabetização, o processo de aprendizagem da leitura e da escrita.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, F. C. A. Estado e Municipalização do Ensino no Ceará: entre o regime de colaboração e a lógica de ajuste estrutural. **O público e o privado**, Fortaleza, ano 3, nº 5, p. 43-59, jan./jul., 2005.

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.

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.

CEARÁ, Secretaria da Educação Básica. **Escola melhor, vida melhor**: relatório da gestão 2003-2006. Fortaleza: Nacional, 2006.

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

CONCEIÇÃO, A. C. V; RABELO, C. D. A perspectiva psicogenética na formação de alfabetizadores. In: ENCONTRO DE PESQUISA EDUCACIONAL DO NORTE E NORDESTE, 19., 2009, João Pessoa – PB, **Anais...** João Pessoa: UFPB, 2009.

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. de. **Inovação, mudança e cultura docente**. Brasília: Liber Livro, 2006.

HAGUETTE, A; VIDAL, H. M.(Orgs.). **Os caminhos da Municipalização no Ceará**: uma avaliação. Fortaleza: Casa de José de Alencar, Programa Editorial, UFC, 1997.

ICAPUÍ, Secretaria da Educação e Cultura. **Diretrizes de Ensino**. Icapuí: 2003.

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.

_____. Estudos comparados nas análises sobre a política educacional da América Latina. In: KRAWCZYK, N. R; WANDERLEY, L. E. **América Latina**: estados e reformas numa perspectiva comparada. São Paulo: Cortez, 2003, p. 113-135.

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.

MENDES, J. E. **Professor municipal: entre as políticas educacionais e as trajetórias pessoais.** In: REUNIÃO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 30, 2007, Caxambu, **Anais...** Caxambu, Minas Gerais, 2007.

MOREIRA, J. A. C. **Sopram bons ventos na formação do educador: análise de um programa de formação de educadores no município de Aracati.** 2001. 232 p. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal do Ceará, 2001.

MESQUITA, N. de F. **A Formação docente no Município de Icapuí-Ce:** compromisso social e político com a construção de uma escola para o povo. 1999. 159 f. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 1999.

NUNES, A. I. B. L. **A formação continuada dos professores do Estado do Ceará (Brasil):** entre discursos e práticas. 2004. Tese (Doutorado em Educação), CC da Educação, Universidade de Santiago de Compostela, 2004.

RABELO, C. D; FARIAS, I. M. S. A formação de alfabetizadores desde os anos 1990: notas sobre as articulações entre o PROFA e o movimento reformista. In: ENCONTRO DE PESQUISA EDUCACIONAL DO NORTE E NORDESTE, 19., 2009, João Pessoa – PB, **Anais...** João Pessoa: UFPB, 2009.

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

SOLIGO, R. **Publicação Eletrônica** [Mensagem pessoal] Carta de reflexão aberta aos que implantaram o PROFA em todo o País. Mensagem recebida por cdamascenor@yahoo.com.br > em 10 de Outubro de 2009.