

## **AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES: contribuições para discussão**

**Raimunda Ramos Marinho**

Mestrado em Ciência da Informação/Doutoranda em Educação  
Universidade Federal do Maranhão - rr.marinho@ufma.br

### **RESUMO**

Este artigo tem como objetivo trazer elementos para a compreensão da avaliação de políticas públicas, especialmente aquelas de corte educacional, convidando o leitor para uma aproximação reflexiva com o tema. Estabelecemos como eixo de construção e argumentação, a indicação de alguns aspectos teóricos e operacionais do campo de políticas e da avaliação, e, pontualmente, aqueles que possam ser aplicados com objetivos de informar o impacto social de Programas de Formação Continuada de Professores da Educação Básica.

Palavras-chave: PARFOR. Política Pública .Avaliação de Impacto

*...a cada seis meses nossos jornais exibem uma pretensa "classificação mundial" dos estabelecimentos de ensino superior. Em resumo, nada mais escapa realmente à lógica, doravante global, da competição.*  
Luc Ferry (2010).

### **1 INTRODUÇÃO**

Os profissionais da educação vivem um momento crepuscular e de grande desafio nos dias atuais, no que diz respeito ao desenvolvimento de ações educativas voltadas à formação de professores, principalmente, quando estas são financiadas como empreendimentos com retorno social para geração de impacto positivo e ao mesmo tempo, garantir equidade e qualidade. Esta perspectiva não é tarefa simples se comparada à relevância em função das mudanças da natureza do fazer pedagógico e educacional, as quais se voltam para a produção do conhecimento em detrimento dos baixos índices do aproveitamento escolar, e de resultados pouco satisfatórios das avaliações externas. Todas essas combinações, e as articulações com a prática docente e a produção do saber estão no centro do terreno da formação, e qualificação profissional de professores.

É a partir deste ponto que chamamos atenção para a formação continuada e seus dispositivos, de modo a contribuir com informações que se tornam lastro, para o entendimento do que seja uma política pública de formação de professores e desdobramentos, e a participação popular de gestão da coisa pública com perspectiva de análise dos efeitos destas ações no interior das instituições, e em seus usuários e/ou

beneficiários. A temática aqui explorada, é feita com base em uma revisão bibliográfica, cujos conteúdos se voltam para uma compreensão analítica do Programa de Formação no âmbito do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica - PARFOR.

No movimento político-social de criação das políticas públicas para o desenvolvimento profissional do trabalhador da educação, e em especial aquelas, que se voltam para a formação e valorização dos professores da educação básica, o PARFOR, (in)felizmente, se apresenta no rol de tantas outras anteriores, como dispositivo para soerguer as condições necessárias de profissionalização de professores, e para garantir a qualidade da educação básica.

Considerando-se o contexto do que estamos argumentando, o PARFOR é um instrumento retórica que bem podemos explicar por meio do surgimento de megapolíticas que, com os propósitos de internacionalização do capital, globalização das economias, e sociedades produtivas se apropriam das fragilidades do sistema educacional e do subdesenvolvimento de alguns países, ditando e conduzindo uma transposição de modelos para elaboração, sistematização e funcionamento de políticas sem base interpretativa para executar ações orientadas diretamente para contextos histórico, temporal, cultural e sócio-político diferenciados, além das limitações particulares de cada estado, região, país, criando, assim obstáculos praticamente intransponíveis, como alcance de indicadores educacionais de qualidade e rankings internacionais.

Com essa orientação, independente dos condicionantes e contradições, os estudos sobre a temática, mostram que a profissionalização docente por meio da universitarização do magistério corresponde a uma estratégia empregada pelos organismos multilaterais (FMI, Banco Mundial, UNESCO e muitos outros), e com comprometimento político do Estado para ajustar a escola e ao padrão de eficiência previsto no dominante modelo econômico sustentado pelo discurso neoliberal.

O processo de sistematização de políticas, sob esta ótica, como é o caso do PARFOR, suscita questões-chaves, e que infelizmente não conseguiremos aprofundá-las, mas apenas citá-las, como, por exemplo:

- a) a participação ativa dos docentes na sistematização e nos padrões de funcionamento da política;

- b) o alcance do objetivo de formação e a qualificação compatível, e necessária com a prática docente dos professores;
- c) o empoderamento dos beneficiários diretos do programa de formação, no caso dos professores atuantes na educação básica;
- d) a apreensão da dinâmica e da complexidade do programa pelos instrumentos de controle, regulação, acompanhamento e de avaliação.

Referidas políticas agregam três aspectos relevantes, de caráter avaliativos que no seu conjunto asseguram a socialização, a democratização e as conquistas dos direitos de uma categoria social, além de possibilitar respostas às demandas e institucionalização do programa, bases estas usadas para legitimação da política.

O primeiro aspecto, relaciona-se diretamente à participação dos docentes, o seu papel e o compromisso firmado na/pela política de formação, pois como indicado por Tardif (2014, p.240) “[...] reconhecer que os professores de profissão são sujeitos do conhecimento é reconhecer, ao mesmo tempo, que deveriam ter o direito de dizer algo a respeito de sua própria formação profissional”, e que complementamos, ressaltando que a política dentre suas estratégias de implementação e execução possa fomentar a adesão e o compromisso entre os governos, beneficiados e estado, com vistas à promoção de mudanças e resultados para um impacto positivo, ampliando perspectivas de aprendizagem e saberes profissionais com foco na qualidade do processo da educação escolar, a fim de garantir investimentos e retornos qualitativos para educação.

O segundo aspecto, não menos importante que os demais, diz respeito à diversidade compreensiva e conceitual do que seja política pública que, entre várias conotações, podemos consensuar com os significados registrados no Dicionário de Bobbio(1998), “[...] como práxis humana [...], consistente nos meios adequados à obtenção de qualquer vantagem [...], conjunto dos meios que permitem alcançar os efeitos desejados”. Sistematizando essas ideias, alinhamos nosso pensamento com Rua (ano, página) quando estabelece Política como sendo um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder, e que se destinam à resolução pacífica de conflitos quanto aos bens públicos.

Concordamos, então, que uma ação torna-se uma política pública quando a mesma emana do poder estatal, e volta-se à resolução ou o combate de uma problemática cuja finalidade visa tão somente a melhoria do bem-estar de determinados grupos ou

segmentos da sociedade, a exemplo do movimento 'Todos pela Educação' que consiste em um grande projeto hegemônico para a população brasileira, cujo objeto é a educação pública de qualidade. Desse modo, é fácil entender como, por que, e qual tipo de ganho pode surgir da importante política voltada para a solução do problema de formação e qualificação de professores que, além de nacional, deve ser prioridade de Estado. Composto, ainda, a motivação para existência dessa política, em 2009 o governo brasileiro, leia-se Ministério da Educação - MEC, instituiu a materialização do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR) como perspectiva de conciliar o déficit de 32,19% de professores sem qualificação e de formação universitária, daqueles que atuam diretamente na educação básica, com finalidade de produzir efeitos no nível de qualidade da educação dos estados e municípios brasileiros. Essa descrição nos possibilita pensar no papel e responsabilidades do Estado no estabelecimento de prioridades, evidenciando-as para ter maior ou menor grau de aceitação ou rejeição, constituindo assim uma arena política de interesses e desejos.

Nesse sentido, apresentamos o terceiro aspecto da discussão, que corresponde ao formato das políticas públicas e seus atores, que na visão holística de Souza (2014, não paginado) há “[...] *uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores*”, mas, na lógica neoliberal, vai implicar no compromisso de participação coletiva com desapego de ideologias e extratos de classe, justificando assim os pactos entre governos e sociedade, representando o público e o privado embora com o predomínio do monopólio dos atores estatais. Desconcertante, porém realista, tomamos como referência o trabalho de Souza (2014) que classifica o PARFOR de acordo com a tipologia das políticas públicas, como “ser enquadrado como política redistributiva”, pelo fato de que focaliza grupos ou extratos sociais, e ter seu custeio financiado pelos impostos arrecadados na sociedade.

Nesse âmbito, é que ações de formação continuada de professores e do movimento da profissionalização como o PARFOR, precisam entre o momento do surgimento e o seu ritmo de expansão, fornecer bases interpretativas para comprovação das condições necessárias de profissionalização do magistério da educação básica, assim como suas contribuições para garantir a qualidade da educação. Sob essa ótica, as políticas devem

ser medidas, e, principalmente, de modo que possa evidenciar os impactos e demarcar fatores que intervêm na experiência para decisões políticas e de gestão.

Arraigadas há décadas, avaliação de impacto sempre se fez presente nos debates e discussões educacionais, e se acentuou nas ondas do século XX, com o movimento da globalização e independência do Estado, bem como da internacionalização e da crescente influência de organismos internacionais que financiam e determinam modelos, padrões para a formulação das políticas públicas, definindo, inclusive a matriz geral de indicadores para a medição do impacto baseada em parâmetros internacionais.

Mais recentemente, estudos têm explorado perspectivas analíticas e metodológicas, uma vez que, até então, a avaliação de políticas e programas era tida como uma obrigação, ou inevitabilidade de controle administrativo, construída em dados numéricos financeiros, e sem julgamento de performance da ação desenvolvida. Uma referência analítica que a literatura atual aponta, está centrada na ideia do negócio social concebido com uma base comum da política e da gestão, como indica Brandão, Cruz e Arida ([2014?], não paginado)

*Conhecer a capacidade de um negócio gerar impacto social é aspecto determinante para a constituição de sua identidade. Para além das tradicionais categorias de análise de um portfólio de um fundo, que se centram no retorno e no risco, os negócios sociais incorporam uma terceira dimensão que exige atenção e apresentação de resultados: o impacto.*

Em síntese, na prática, avaliar, é explorar o horizonte político, técnico e econômico, e os resultados das ações nos seus aspectos de qualidade, impacto e controle social, de modo a responder aquelas questões-chave propostas no início deste texto com relação às políticas públicas de formação de professores.

Nessa perspectiva, a avaliação dos desdobramentos de uma ação intervencionista de formação docente traduzida no funcionamento de um Programa, deveria fazer ou ser parte integrante dos Planos e Programas de Formação, obrigatoriamente prevista na etapa do acompanhamento. Desse modo, os mecanismos de controle e sistematização se constituiriam em uma preciosa fonte e ferramenta de informação para gestão do programa. Tal ênfase, embora ainda contenha certo ranço pragmático, pode fornecer avaliações sobre a concepção, alteração ou continuidade de programas.

Contudo, na prática, as políticas e/ou programas são continuamente afetados ou desconstruídos, politicamente, de acordo com interesses financeiros, sem priorizar uma avaliação de impacto social positiva, perdendo-se seus resultados nos processos de

auditoria financeira e orçamentários, fato que incide no fenômeno da desfocalização dos programas sociais. A este respeito, excelente indicação teórica refere-se a produção bibliográfica de Silva (2001, 2013), em que trata a avaliação numa perspectiva de pesquisa social, valorizando a análise crítica das políticas.

## **2 CONTRIBUIÇÃO À DISCUSSÃO**

A lógica fundamental da avaliação de uma política pública requer uma estratégia de construção coletiva da participação do estado e sociedade civil, que vem garantido o processo de articulação entre todos os atores participantes. Portanto, avaliar significa olhar além e não apenas medir eficiência e eficácia, usando instrumentos técnicos e metodológicos. Logo, a proposição colocada por GOMES (2001, p.20,) é muito clara ao definir que “avaliar programas sociais é se interrogar a seu respeito, tentar elucidar sua finalidade, a forma como são produzidos seus resultados e a que práticas sociais se articulam e reforçam.”

Essas ideias se aproximam, ou mesmo se vinculam ao PARFOR no momento em que se torna visível o seu alcance, e a intensidade com que essa ação chega até aos sujeitos sociais, os quais identificamos como sendo os professores da educação básica sem formação universitária, ou entre aqueles que estão sem formação adequada para sua área de atuação, e, assim, com os dados obtidos, aferir resultados e mensurar impactos para realimentar o desenho inicial da proposta.

Dessa forma, não é necessário, para avaliar e validar essa política, subverter a ordem natural de que devemos partir da premissa de julgamento do processo de intervenção, o que inclui observar minimamente duas faces analíticas de forma inter-relacionada, as quais se referem à validade dos procedimentos e dos resultados da ação; e sobre os efeitos simbólicos e identitários da ação.

Assim, podemos elencar aspectos procedimentais e básicos a serem considerados na avaliação:

- a) a avaliação deve abarcar o processo na sua totalidade, desde a implantação até a execução, ou seja, a gestão do programa;
- b) considerar a participação conjunta de analistas e observadores, na figura de avaliadores externos, pesquisadores, sujeitos participantes professores e gestores escolares);
- c) considerar, para análise de efeito, as metas de curto, médio, e longos prazos;

- d) identificar que tipo de problema formativo a política se propõe corrigir;
  - e) entender como se configura o compromisso político presente desde criação até a execução do programa;
  - f) analisar metas, e objetivos propostos a luz dos condicionantes de interesses coletivos, políticos, e sociais;
  - g) definir o conjunto de critérios técnicos que retratem e caracterizam a demanda, e a identificação de grupos mobilizados para tal ação;
  - h) o grau de participação política dos envolvidos na política para tomada de decisão.
- Considerando a citação inicial do filósofo Luc Ferry concluímos que ainda estamos longe de nos libertar da ideologia liberal/libertária montada no âmbito da educação.

## REFERÊNCIAS

- ARIDA, Anna Livia; BRANDÃO, Daniel; CRUZ, Célia. **Métrica em negócio de impacto social**.s.n.t.
- BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.v1.
- FERRY, Luc. **A revolução do amor: por uma espiritualidade laica**. São Paulo:Objetiva.2010.p.55.
- GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. Avaliação de políticas sociais e cidadania: pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva. **Avaliação de políticas e programas sociais- teoria e prática**. São Paulo: Veras Editora, 2001.
- RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2009. 130 p.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva. **Avaliação de políticas e programas sociais- teoria e prática**. São Paulo: Veras Editora, 2001.
- TARDIF, Maurice . **Saberes docentes e formação profissional**. Petrópolis: Vozes, 2014.
- VALADÃO, Maria Izabel. **O estudo da política: temas selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.