

Formación continua de alfabetizadores

Trayectorias recientes y distancias operacionales

CLOTENIR DAMASCENO RABELO*

RESUMEN: Este artículo trata de las políticas de formación continua de alfabetizadores en el Plan Nacional de Educación (PNE) 2001-2011 y en el PNE 2014-2024, discute sus propuestas y los dilemas de la colaboración entre la Unión, los estados y los municipios, y sugiere que esas políticas se restringen a metas que todavía no están operativas.

Palabras clave: Plan Nacional de Educación. Formación continua de alfabetizadores. Políticas educativas. Entes federados.

Introducción

Este ensayo trata de las políticas de formación continua de profesores alfabetizadores de enseñanza fundamental. Más precisamente, discute las propuestas de los Planes Nacionales de Educación (PNE) más recientes en la formulación y en la ejecución de esas políticas y la actuación de los entes federados. A modo general, los estudios sobre esa temática y su configuración en los momentos de planificación educativa nacional, federal y a nivel de los estados se muestran debilitados ante la relevancia de otras líneas más recurrentes.

Los análisis de los procesos de elaboración, implantación y ejecución de programas federales de formación continua de alfabetizadores, como es el caso de los estudios de Rabelo (2010) y São José (2012), por citar análisis recientes, explicitaron el hecho de que la discusión de esas políticas y su ejecución, considerando las relaciones colaborativas entre los estados y la Unión, se muestra como una temática que adquiere nuevo impulso, principalmente con el matiz del federalismo cooperativo señalado en la Constitución de 1988 y los importantes avances en la discusión participativa y democrática

* Doctor en Educación. Coordinador pedagógico de la Intendencia Municipal de Icapuí (CE), donde trabaja en las áreas de política y gestión educativa, formación de profesores, gestión escolar y planificación educativa. Icapuí /CE – Brasil. *E-mail:* <clotenirdr@gmail.com>.

de la planificación educativa en la dirección de los PNE y del Sistema Nacional de Educación (SNE).

El estudio que aquí se presenta introduce ese debate en tres secciones articuladas. La primera sitúa la formación continua en el contexto reciente, con fundamentos históricos breves. La segunda presenta la descripción y el análisis de los elementos que componen la naturaleza de las políticas de formación continua de profesores alfabetizadores en el PNE de 2001 (Ley nº 10.172, de 2001), los trazos de su inclusión en los planes subnacionales y las responsabilidades de los entes federados. La tercera presenta las perspectivas, los desafíos y conflictos operacionales de la política de formación continua de alfabetizadores en el nuevo PNE, Ley nº 13.005, del 25 de junio de 2014.

El texto se integra en el debate necesario y crítico sobre esa área, en la medida en que el Pacto Nacional por la Alfabetización en la Edad Correcta (PNAIC), expresión actual de la iniciativa federal para la institución de una política compartida de alfabetización y de formación continua de alfabetizadores en el País, nace vigoroso y lleno de promesas. El descubrimiento, a nivel nacional, de la necesidad de invertir en ese campo, en función de diversos elementos, deja clara la carencia de demarcar en el PNE actual su configuración efectiva.

Los trazos generales de un itinerario reciente

Los profesionales de la educación brasileña, en particular los profesores, reciben, desde mediados de los años 1990, una secuencia de programas de formación continua en consonancia con los cambios proyectados por la reforma educativa iniciada en ese período. El Ministerio de Educación (MEC), incorporando los rasgos de esa reforma, realizó el trabajo de descentralización e inducción de dichos programas, ofreciéndolos a los sistemas y redes de enseñanza como propuestas para la calidad de la educación y la formación continua de los profesores.

Entre los muchos dispositivos del itinerario, se puede afirmar con Freitas (2002) que la publicación de los *Referenciais Curriculares para a Formação dos Professores* (1999) y la implantación del Programa de Desarrollo Profesional Continuo – Parámetros en Acción (1999), por ejemplo, denotan ese esfuerzo centrado del gobierno brasileño de aquel entonces por crear instrumentos y mostrarse en sintonía con las tareas que le fueron indicadas por los procesos de reformas educativas, así como su actuación en el ámbito federal para concretar la labor de ofrecer formación continua. En ese campo específico, según Gatti (2008), muchas iniciativas se destinaron a suplir la llamada formación precaria preservicio, ofrecida a los docentes mediante cursos de grado, y pasaron a formar parte de la idea de educación continua, asumiendo la naturaleza de programas compensatorios, que no proponen profundizar en avances de los conocimientos.

Con respecto a la corrección del déficit de los docentes por medio de la formación continua, también las estadísticas relativas a los bajos desempeños de los alumnos en las evaluaciones nacionales y los resultados alcanzados en la educación básica, principalmente en los conocimientos relativos a las prácticas de leer y escribir, cuyo dominio resulte de procesos de alfabetización y letradura, ejercieron fuertes presiones sobre los órganos responsables de la formación docente, lo que justifica la necesidad de implementar estrategias para la formación continua, para promover una mejor calidad en la educación a ese nivel.

En ese panorama, una de las estrategias básicas que venían materializándose es el desarrollo de “regímenes de colaboración” con estados miembro y con municipios, para la concreción de las políticas de formación continua como camino operacional de esos cambios. Como vehículo para la implantación y la ejecución de políticas, el MEC desarrolla procedimientos que se dicen transformadores de la gestión en los sistemas educativos, al tiempo que transfiere a las secretarías de educación la organización y el fomento de la formación continua, ya que son ellas las que posibilitan el seguimiento sistemático a los equipos escolares, fijan las directrices generales del trabajo y promueven asesorías, eventos de actualización y programas de formación (CASTRO, 2005).

Así, la proliferación y la oferta, en Brasil, de programas de formación continua recorren los caminos de la formulación a nivel federal, hasta su implantación y ejecución por medio de las secretarías de los estados y con la adhesión de los municipios en el plano local, perspectiva que se ha incorporado en el PNE (2001-2011). Se puede, por lo tanto, afirmar que bajo las estrategias de descentralización y municipalización de las políticas educativas, la formación continua, desde entonces, pasa a ser una tarea que se transfiere al plano subnacional, con la referencia recurrente a la acción colaborativa, a la coordinación federativa y a las relaciones cooperativas entre los entes federados. Es ese el modelo utilizado por el último de los programas de formación continua de los profesores alfabetizadores, el Programa de Formación de Alfabetizadores (Profa), creado a fines de 1999 e implementado entre 2001 y 2002 en todo el país, cuando se convirtió en ejemplo del perfil de la política de formación continua homogeneizada desarrollada hasta el momento.

En el marco de transición en el gobierno federal de 2002 a 2003, surgió la expectativa de la reconfiguración de esa práctica y de que se definieran las directrices de la política de formación de profesores en el gobierno que se iniciaba. Esa definición se muestra por medio del Programa Todos los Niños Aprendiendo y sus materializaciones –la Resolución nº 1.403, de 2003, que definió el Examen de Certificación de Profesores y la Red Nacional de Centros de Investigación y Desarrollo de la Educación, constituida en el ámbito del Sistema Nacional de Certificación y Formación Continua de Profesores y creada mediante el Oficio nº 01, de 2003, de la Seif/MEC (FREITAS, 2003). Entre el conjunto de programas oriundos de esa fase, según el análisis de Rocha (2010), figuran

esencialmente para la formación continua de los profesores alfabetizadores la continuidad del Profa (2002) en algunos estados y municipios, el Programa de Apoyo a la Lectura y a la Escritura (Praler – 2003) y el Programa de Formación Continua de Profesores de los Años o Grados Iniciales de la Enseñanza Fundamental (Pró-letramento – 2006), todos como iniciativas formuladas por el MEC y que deben implementarse en los estados y municipios. De acuerdo con Freitas (2002) y Oliveira (2009), sin embargo, al contrario de lo que se imaginaba, se preservaron el carácter y la concepción de los programas anteriores, predominando así los principios y las prácticas que orientaron las reformas en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso.

Es con base en ese ambiente de supuesta reconfiguración de la política de educación en Brasil, plagada de contradicciones prácticas, que se incluyen las preocupaciones de este ensayo, con el fin de cuestionar los caminos que tomaron la política de formación continua de alfabetizadores y la actuación de los entes federativos en esa área, considerando el ámbito de la planificación educativa en el PNE de 2001 y en el plan vigente.

PNE 2001-2011: el papel de los estados y municipios

El PNE 2001-2011, Ley nº 10.172, de 2001, pone de manifiesto la noción de que las iniciativas de formación continua deben ser esencialmente ejecutadas por las unidades subnacionales/locales, donde tendrán lugar las tareas gestoras, que de hecho son coordinar, financiar y mantener los programas como acción permanente. Se subentiende que las tareas de formulación y la oferta se reservan al nivel central de la federación, particularmente al MEC, que la representa en ese plan. No involuntariamente, las metas 12 y 13 del PNE citado, en el ámbito de la formación de los profesionales de la educación, insisten en ampliar, con la colaboración de la Unión, de los estados y municipios, los programas de formación en servicio, observando las directrices y los parámetros curriculares por medio de programas de educación a distancia que puedan utilizarse también en cursos semipresenciales modulares, con el fin de posibilitar el cumplimiento de lo previsto.

El diseño es de perspectiva federalista, de intercambio, creación de pactos y descentralización hacia las unidades subnacionales de las políticas de formación docente. De esa manera, toma más forma en el texto del PNE y se revela en conflictivo desarrollo y solidificación. Existe un movimiento contradictorio en esa cuestión, que por un lado sugiere una relación colaborativa, de pacto, desde la creación de los objetivos de la política hasta su evaluación, al mismo tiempo que requiere mantener la elaboración centralizada, dejando a las unidades participantes bajo el control central y ejecutando lo que otro eje pensó. Considerando el movimiento contradictorio, lo propuesto en las metas para la formación continua en el PNE manifiesta la centralidad del gobierno federal en la formulación e implementación de políticas y programas relativos al PNE, con

lo que se minimiza la participación de los demás entes federados en los procesos de elaboración. De hecho, en los indicadores del PNE, las tareas de coordinación, financiación y mantenimiento extinguen la posibilidad de un papel formulador sugerido a los municipios y estados.

La indicación de ente coordinador y financiador de la política destinada ahora a los entes subnacionales parece encontrar sus bases en la comprensión de que, siendo el PNE un referente normativo y de planificación establecido tras la instalación de la política de fondos concretizada en el Fundef, y considerando que esa fuente de recursos preveía inicialmente porcentajes para la formación docente, principalmente la continua, es natural que se atribuya a los municipios la misión de comprobar el efectivo apoyo económico a esas actividades.

Por lo visto, en el establecimiento de políticas de formación se atribuye a la Unión el papel de articuladora, junto a los estados y municipios, siendo que en estos últimos recae la responsabilidad de la organización de sus respectivos sistemas de enseñanza. Dicha postura también se manifiesta en la Ley de Directrices y Bases de la Educación (LDB), donde se presenta la directriz que establece los caminos de la formación continua de profesores por la vía del régimen de colaboración, práctica considerada compleja, por ser una atribución aún sin definiciones nítidas y de aplicación lenta.

Por lo que respecta específicamente a las políticas de formación continua de alfabetizadores, la meta 22 del eje de la formación de profesionales de educación en el PNE de 2001 llama la atención sobre el área, expresando como preocupación la necesidad de

[...] asegurar, desde el primer año de vigencia del PNE, que *los sistemas de enseñanza de los estados y municipios mantengan programas de formación continua de profesores alfabetizadores*, contando con la colaboración de las instituciones de enseñanza superior con sede en las respectivas áreas geográficas. (BRASIL, 2001, el subrayado es nuestro).

La directriz básica para la formación continua de los alfabetizadores se determina, de esta manera, como responsabilidad de los estados y de los municipios. Se incluye que se permita su desarrollo mediante la modalidad a distancia y se unan, como colaboradores de esta empresa, las instituciones de enseñanza superior adyacentes a las unidades subnacionales. Se observa, por lo expuesto en el texto del plan, que la expresión “coordinar y financiar políticas”, como se cita en la meta 12, no parece incluir de ninguna manera por parte de los entes subnacionales la participación en la definición de las actividades ni la descripción de las fuentes financiadoras.

La ausencia de una mayor definición del papel de la Unión en garantizar políticas de formación continua de profesores alfabetizadores, principalmente en la financiación con los estados y municipios, aparece como remitida a la necesidad de que estos entes elaboren sus planes de educación locales en línea con el plan nacional y, por esa vía, los entes subnacionales refuercen su tarea de ejecución y financiación de las políticas

citadas con recursos propios definidos. Con la evidencia, sin embargo, de que los entes subnacionales (estados y municipios) deben coordinar, financiar y mantener las políticas de formación continua, la suma de los esfuerzos requerida para el alcance de las metas previstas en las políticas de formación continua de alfabetizadores se puso en riesgo, debido a la falta de claridad de cómo se inserta la Unión en esa formación, conflictiva como es su postura, a veces centralizada, otras descentralizada.

La responsabilidad educativa de los municipios en el campo de la formación continua de los alfabetizadores, cuya mejor referencia de atribución de papel a los entes en el plan nacional es que la meta 22 explicita la cláusula relativa a la valorización de los profesionales de la educación, descrita en el PNE 2001-2011, como ya se ha citado más arriba, expresa esa tímida asunción, en la que se comprueba que los municipios establecieron muy poco la expresión operacional de esa meta en los planes municipales, lo que muestra la poca adecuación de las políticas locales con respecto a las políticas federales y de los estados.

La evaluación de la meta 22 realizada por el MEC respecto a los años 2001 a 2008, en lo que se refiere a la formulación y ejecución de la formación continua de los alfabetizadores, presenta su concreción por medio de oportunidades como el Profa, hasta el año 2003; la Red Nacional de Formación Continua de Profesores de Educación Básica (Rede); el Pró-letramento y la Universidade Aberta do Brasil (UAB), sin presentar, no obstante, ninguna referencia a indicadores que pudieran contribuir a la monitorización de la meta. En ese marco, se sugiere asegurar apoyo a los programas de formación continua y, para los años siguientes, realizar una encuesta con las secretarías de los estados y de los municipios sobre la existencia de cursos en esa área (BRASIL, 2009). Aunque no presenta elementos claros ni indicadores precisos, el documento de evaluación de esa meta insiste en marcar la presencia del ámbito federal, al acentuar que

el MEC ha implementado una fuerte articulación con los estados, municipios e instituciones de enseñanza superior para la creación, implantación y mantenimiento de programas de formación continua de profesores alfabetizadores, así como también de otras etapas y modalidades educativas. (BRASIL, 2009, p. 649).

Por lo expuesto, se señala y sugiere la tarea coordinadora y articuladora de la Unión en ese ínterin, pero no se especifica cómo se reparten las acciones de creación, implementación y mantenimiento de los programas citados. En general, la formación continua de alfabetizadores, pautada como meta del PNE (2001-2011), se muestra debilitada y relegada a un segundo plano en el conjunto de las posturas que favorecen la formación docente inicial y continua de modalidades y niveles diversos. La especificidad de la formación de los alfabetizadores, de su fundamental actuación en los primeros años de la enseñanza fundamental, no se manifiesta en las preocupaciones de la puesta en

práctica de la planificación educativa a nivel federal, ni mucho menos en la alineación de los estados y municipios en sus planes efectivos.

Ausencias constatadas, incorporaciones asumidas y problemas operativos

Las manifestaciones en el Eje IV del documento final de la Conae 2010 (BRASIL, 2010) en el ámbito de la formación continua presentan esa acción articulada siempre con la formación inicial, como debería ser, pero de manera muy generalizada o en especificidades que no incluyen la preocupación en curso por la alfabetización de los niños en la edad correcta y la necesaria formación continua de los alfabetizadores, calificada en esa área de actuación. En fragmentos aquí recortados, ideas como “en consonancia con las demandas educativas” (p. 81), “para el uso de las tecnologías de la información y la comunicación” (p. 81), “con miras al ejercicio de la docencia en lo que respecta a las diferencias” (p. 82), “favoreciendo la implementación de una práctica pedagógica pautada en las especificidades de EJA” (p. 88), “que contemple la discusión del género y la diversidad” (BRASIL, 2010, p. 89), entre otras, delinean las diversas facetas de la formación continua, sin señalar, no obstante, la especificidad que requiere la formación para una actuación exitosa de los profesores en el campo de la alfabetización efectiva de los niños en los años o grados iniciales de la enseñanza fundamental y de la búsqueda compartida entre los gobiernos municipales, de los estados y federal de la erradicación del analfabetismo escolar.

En conexión con ello, el Documento Referencia de la Conae 2014, de manera muy afortunada, acentúa las limitaciones y los asuntos pendientes aún visibles en las indicaciones del PNE 2001-2011 y en el documento de la Conae 2010. Para el documento,

La evaluación del PNE (2001-2010) muestra que las metas establecidas para los profesionales de la educación, en todos los niveles, etapas y modalidades, fueron objeto de políticas y acciones que resultaron, principalmente, del PDE. Sin embargo, las demandas relativas a la valorización de los profesionales de la educación continúan en la agenda para el próximo PNE. (BRASIL, 2014b, p. 74-75).

De acuerdo con este análisis, la institución de una política sólida y continua de alfabetización y formación de profesores alfabetizadores, como un ejercicio compartido y cooperativo entre los entes federados, se presenta como una demanda clara de valorización y de formación, y por qué no decirlo, una tendencia histórica que requiere la incorporación de esa iniciativa en las agendas gubernamentales, bajo la coordinación federativa, como una política pública requerida en las realidades municipales. De hecho, la práctica social e histórica de políticas de alfabetización y de formación de alfabetizadores señala que, en el plano nacional, incluyendo las situaciones subnacionales y, principalmente, municipales, revela la predominancia de esa indicación, oriunda de los

intensos procesos de descentralización/municipalización de la enseñanza fundamental en curso, desde mediados de los años 1990.

De manera incisiva, el aspecto de la valorización de los profesionales de la educación: formación, remuneración, carrera y condiciones laborales, en el documento de la Conae 2014, sugiere propuestas que se hagan efectivas tomando como base “[...] atribuciones concurrentes, complementarias y colaborativas entre los entes federados (Unión, estados, Distrito Federal y municipios), de acuerdo con los principios de garantía de la participación popular, cooperación federativa y régimen de colaboración” (BRASIL, 2014b, p. 76), lo que marca el avance de las discusiones y de los debates nacionales hacia esa tendencia. Sin embargo, la especificidad que requiere la formación continua de los alfabetizadores, en el Documento Referencia, no se muestra incisiva, lo que repite, en parte, el problema de la Conae anterior y traza propuestas aproximativas, en las que se puede, de lejos, aseverar la inclusión de esa propuesta “marginal”. No obstante, aparecen tímidamente, desde el final de las propuestas de ese campo de la formación, dos indicaciones que alegran la posibilidad de canalizar y dar relevancia al aspecto de la formación continua de los profesores alfabetizadores de los grados iniciales como política de gobierno sólida y continua. El texto de las propuestas 433 y 434 del Documento Referencia de la Conae 2014, sugiere, respectivamente:

Promover y estimular la formación inicial y continua de profesores para la alfabetización de los niños, con el conocimiento de nuevas tecnologías educativas y políticas pedagógicas innovadoras, estimulando la articulación entre programas de posgrado *stricto sensu*.

Realizar, en régimen de colaboración, la planificación estratégica para determinar la demanda de formación continua y fomentar la oferta en las instituciones públicas de educación superior, de manera orgánica y articulada con las políticas de formación de los estados, del Distrito Federal y de los municipios. (BRASIL, 2014b, p. 81).

Considerando las trabas federales para la construcción de programas específicos para la formación continua de los alfabetizadores en la forma de iniciativas puntuales y homogeneizadas, en su mayoría desde 2002, entre las cuales destacan el Profa y el Pró-letramento, así como los productos ofrecidos por la Rede (BRASIL, 2006), la inclusión de esta propuesta en las discusiones de la Conae 2014 revela la forzosa reactivación de los debates nacionales acerca del asunto para que esa carente especificidad de formación, junto con las alardeadas condiciones de alfabetización y letradura, medidas en las evaluaciones nacionales, provoquen que tales situaciones sean suficientemente incorporadas en el PNE de 2014-2023 y que se contemplen con metas y acciones para la próxima década.

En el ámbito de la calidad de la educación básica (metas 5, 6 y 7), y no en las metas de la formación docente y valorización de los profesionales de la educación (metas 15 a 18), los indicios de una preocupación por la formación de los alfabetizadores se muestran

más nítidos en el nuevo PNE. Pese a la no muy detallada forma en la que se dieron las luchas de los educadores para que esa incorporación ocurriera, manifestada en el texto de la recientemente aprobada Ley nº 13.005, de 2014, la alfabetización de los niños con calidad y en el momento adecuado, así como la formación de los profesores alfabetizadores de los primeros años de enseñanza fundamental para una actuación calificada en esa área, logró alcanzar, mediante la meta 5, el estatus de meta visible: “[...] alfabetizar a todos los niños, como máximo, hasta el final del 3º (tercer) año de enseñanza fundamental”, ahora con más expresión en el PNE y con la perspectiva de ser una competencia de los entes federados de forma compartida y colaborativa. En el texto, esta incorporación se revela, principalmente, por medio de las siguientes estrategias:

[...] 5.1) estructurar los procesos pedagógicos de alfabetización, en los años iniciales de enseñanza fundamental, articulándolos con las estrategias desarrolladas en el preescolar, con cualificación y valorización de los profesores alfabetizadores y con apoyo pedagógico específico, con el fin de asegurar la alfabetización plena de todos los niños;

[...]

5.6) promover y estimular la formación inicial y continua de profesores y profesoras para la alfabetización de niños, con el conocimiento de nuevas tecnologías educativas y políticas pedagógicas innovadoras, estimulando la articulación entre programas de posgrado *stricto sensu* y actividades de formación continua de profesores y profesoras para la alfabetización; (BRASIL, 2014a).

Junto con otras estrategias, un total de seis, relativas a la evaluación permanente a nivel nacional y subnacional, de la atención a la alfabetización de niños del campo, indígenas, descendientes de esclavos y de poblaciones itinerantes, del uso y de la divulgación de tecnologías educativas para la alfabetización y de la alfabetización de personas con discapacidad, la presencia de metas y estrategias de ese porte solidifica de forma más incisiva la necesidad de actuación de los gobiernos federal, de los estados y de los municipios en ese aspecto.

Los elementos de valorización y de formación inicial y continua de los profesores alfabetizadores presentados, al menos a nivel de la intencionalidad en las metas del nuevo PNE, aspiran a la superación de los modos previstos en el PNE anterior, porque sugieren la alfabetización y la formación de los alfabetizadores como desafío nacional, y no solo de los municipios y/o estados, lo que amplía el espectro de su condición de problema de la educación brasileña, y proponen una política de Estado en ese tema y la actuación colaborativa.

El seguimiento de la meta, que en el caso del PNE anterior no parece haber superado mucho la barrera del nivel discursivo, es algo que debe ser considerado por las instituciones nacionales y regionales de defensa de una educación pública y de calidad, principalmente por los educadores, investigadores y estudiosos, cuyos debates favorecen

al área de la formación continua de los alfabetizadores. En ese grupo, la presencia de los foros de seguimiento y evaluación del PNE, así como de instituciones como Undime y Consed, representantes de los municipios y estados en sus demandas de políticas educativas adecuadas y continuas, entra como instrumento fortalecedor del foco en la concreción de las metas previstas. En ese sentido, estamos de acuerdo con los indicadores del documento *Planejando a Próxima Década: Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação* (BRASIL, 2014c, p. 10):

Es importante que haya una mayor articulación de los municipios y estados con las instituciones formadoras en el ambiente de los Foros de Estado Permanentes de Apoyo a la Formación Docente para el desarrollo de programas de formación cuyo foco sea la profesionalización en servicio.

Ese seguimiento es apremiante porque, a pesar de la atención dada en las estrategias 5.1 y 5.6 a la estructuración de los procesos pedagógicos y a la formación inicial y continua de los alfabetizadores, el documento del MEC anteriormente citado no menciona la estrategia 5.6 como tema prioritario, lo que, en la alineación de los planes municipales y de los estados, puede quedar al margen. Favoreciendo la estrategia 5.1, principalmente, se observa, por razones que aún no resultan nítidas, la relegación a un segundo plano de la estrategia 5.6, justamente la que se refiere a la formación inicial y continua de los profesores alfabetizadores, en la que el uso de tecnologías educativas y prácticas innovadoras y la articulación con los programas de posgrado *stricto sensu* son rasgos destacados. Esa estrategia, en realidad, es la concreción en el PNE de la propuesta 434 del documento de discusión de la Conae 2014, que demarca la fuerza del debate y la participación de los diversos sectores que participan en la Conae por la acentuación de dicha estrategia. Su puesta en práctica, sin embargo, no se expresa en la orientación del MEC con la misma expresión.

La asunción federativa de ese papel es, sin lugar a dudas, el mejor camino para atenuar los problemas que históricamente se acentuaron en los municipios brasileños, principalmente tras el movimiento de municipalización de la enseñanza fundamental, pero su concreción a partir de la meta 5 del PNE recientemente aprobado, lo reafirmamos, es una tarea que los entes federados deben incorporar a sus respectivos planes subnacionales y una obligación de los educadores locales de incluir en la agenda de las acciones previstas de seguimiento.

Una batalla que debe librarse

El conjunto de directrices e iniciativas que regulan la elaboración y la implementación de políticas educativas y, en el caso específico de las políticas de formación continua

de alfabetizadores, guarda, o hereda, históricamente, los rasgos de un proceso que dista mucho de los ejercicios de la producción y la distribución de dichas políticas en diversificados centros de poder. Se manifiestan ocultos los rasgos de la participación efectiva de los ejecutores en las fases de elaboración, que anteceden a la distribución y a la homogeneización de la política educativa.

De formas diferentes, se manifiestan en los PNE, en las Conae y en los esfuerzos de los educadores rasgos movilizados de fuerzas y de condiciones para la superación de la ausencia de las políticas requeridas en el área de la formación continua de alfabetizadores y para el diseño colaborativo más preciso del papel gubernamental en esa tarea, ya sea federal, a nivel de los estados o municipal. La falta de adopción de una postura a nivel federal, pero principalmente en los planes de los estados y municipales, comprueba, en la perspectiva del federalismo educativo, la poca capacidad de los entes federados de establecer reflexiones conjuntas en la búsqueda de un pacto nacional a favor de las políticas de alfabetización y de formación continua de alfabetizadores. En todas las instancias federativas, el cuadro es de expectativa con respecto a la manifestación más concreta de adopción de posturas.

La distancia aún insistente entre la propuesta y la demanda real, que se manifiesta desde la municipalización de la enseñanza, principalmente, y la puesta en marcha compartida de una política que se solidifique en los estados y municipios con la coordinación federativa de la Unión y, claro, con recursos visibles destinados a esa área, es una batalla que aún debe librarse en los procesos de control y seguimiento de las metas del PNE 2014-2024.

Recibido el 29 de agosto y aprobado el 12 de octubre de 2014.

Referencias

BRASIL. Constitución (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Ley nº 9.394, del 20 de diciembre de 1996. Establece las directrices y bases de la educación nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dic. 1996.

_____. Ley nº 10.172, del 9 de enero de 2001. Aprueba el Plan Nacional de Educación y estipula otras medidas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 ene. 2001.

_____. Ministerio de Educación. Resolución nº 1.403, del 9 de junio de 2003. Instituye el Sistema Nacional de Certificación y Formación Continua de Profesores. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2003.

- _____. Ministerio de Educación. Secretaría de Educación Básica. **Orientações gerais – catálogo 2006:** Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica. Brasília, DF: IBGE, 2006.
- _____. Ministerio de Educación. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001 – 2008:** magistério da educação básica – financiamento e gestão educacional. Brasília, DF: Inep, 2009.
- _____. Ministerio de Educación. **Documento final da Conae.** Brasília, DF: MEC, 2010.
- _____. Ley nº 13.005, del 25 de junio de 2014. Aprueba el Plan Nacional de Educación (PNE) y estipula otras medidas. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 26 jun. 2014a.
- _____. Ministerio de Educación. **Conae 2014:** o PNE na articulação do sistema nacional de educação. Brasília, DF: MEC, 2010b. Disponible en: <http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc_referencia_conae2014.pdf>. Acceso: 15 nov. 2014.
- _____. Ministerio de Educación. Secretaría de Articulación con los Sistemas de Enseñanza. **Planejando a próxima década:** conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: MEC/SASE, 2014c.
- CASTRO, Alda Maria. Duarte Araújo. **Política de educação à distância:** uma estratégia para a formação continuada de professores. Natal: EDUFRN, 2005.
- FREITAS, Helena Costa Lopes de. Formação de professores no Brasil: 10 anos de embate entre projetos de formação. **Educação e Sociedade,** v. 23, n. 80, p. 136-167, sep. 2002.
- _____. Certificação docente e formação do educador: regulação e desprofissionalização. **Educação e Sociedade,** v. 24, n. 85, p. 1095-1124, dic. 2003.
- GATTI, Bernadete Angelina. Análise das políticas públicas para formação continuada no Brasil, na última década. **Revista Brasileira de Educação,** v. 13, n. 37, p. 57-70, ene./abr. 2008.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação,** v. 25, n. 2, p. 197-209, may./ago. 2009.
- RABELO, Clotenir Damasceno. **Gestão local de políticas:** estudo comparativo sobre a condução do PROFA em municípios cearenses. 2010. Disertación (maestría) – Centro de Educação, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2010.
- ROCHA, Luciene Martins Ferreira. **A concepção de formação continuada nos programas da União e repercussões no âmbito municipal.** 2010. Disertación (maestría en educación) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2010.
- SÃO JOSÉ, Lucimara de. **Os efeitos do PRÓ-LETRAMENTO na formação das professoras alfabetizadoras do município de Conselheiro Lafaiete.** 2012. Disertación (maestría) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

Continuing education for literacy teachers *Recent trajectories and operating distances*

ABSTRACT: The article discusses the continued education policies for literacy in the National Education Plans (PNE) of 2001-2011 and 2014-2024, discusses their proposals and the dilemmas of cooperation between the Federal Union, the states and municipalities, suggesting that these policies are restricted to targets not yet operational.

Keywords: National Education Plan. Continuing education of teachers. Educational policies. Federated entities.

Formation continue des alphabétiseurs *Trajectoires récentes et distances opérationnelles*

RÉSUMÉ: L'article traite des politiques de formation continue des alphabétiseurs dans le cadre du Plan National d'Éducation 2001-2011 ainsi que du PNE 2014-2024; il discute leurs propositions et les dilemmes de collaboration entre l'Union, l'État et les municipalités, suggérant que ces politiques se limitent à des objectifs pas encore opérationnalisés.

Mots-clés: Plan National d'Éducation. Formation continue des alphabétiseurs. Politiques éducatives. Entités fédérées.