

VOLUME 1

PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PNAIC):
AVALIAÇÃO DE UMA POLÍTICA EDUCACIONAL

COLEÇÃO



ARRANJOS COLABORATIVOS PARA UMA POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO



Coordenação geral do Projeto e da Coleção:

Elaine Constant Pereira de Souza (UFRJ)
Telma Ferraz Leal (UFPE)
Vera Lucia Martiniak (UEPG)

Organizadoras do Volume 1:

Elaine Constant Pereira de Souza (UFRJ)
Vera Lucia Martiniak (UEPG)

©Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610 de 19/02/1998.
Nenhuma parte deste livro, sem autorização prévia por escrito das autoras,
poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios propagados:
eletrônicos, mecânicos, fotográficos, gravação ou quaisquer outros.

FICHA TÉCNICA

Coordenação geral do Projeto e da Coleção:

Elaine Constant Pereira de Souza (UFRJ)

Telma Ferraz Leal (UFPE)

Vera Lucia Martiniak (UEPG)

Organizadoras do Volume 1:

Elaine Constant Pereira de Souza (UFRJ)

Vera Lucia Martiniak (UEPG)

Projeto gráfico e diagramação

Rodrigo Cabido

Capa

Denise Moro

Revisão ortográfica

Cláudia Gomes Fonseca

Impressão

Rona editora

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Arranjos colaborativos para uma política de
alfabetização / organização Elaine Constant
Pereira de Souza, Vera Lucia Martiniak ;
coordenação Elaine Constant Pereira de Souza,
Telma Ferraz Leal, Vera Lucia Martiniak. --
1. ed. -- Rio de janeiro / RJ : 2022
(Pacto Nacional pela Alfabetização na
Idade Certa (PNAIC) : avaliação de uma política
educacional ; 1)

Bibliografia.

ISBN 978-65-00-51258-8

1. Alfabetização 2. Educação - Finalidades e
objetivos - Brasil 3. Prática de ensino 4. Prática
pedagógica 5. Professores - Formação I. Souza, Elaine
Constant Pereira de. II. Martiniak, Vera Lucia.
III. Leal, Telma Ferraz. IV. Série.

22-124512

CDD-370.1

Índices para catálogo sistemático:

1. Alfabetização : Programas de qualidade : Educação
370.1

Eliete Marques da Silva - Bibliotecária - CRB-8/9380

VOLUME 1

ARRANJOS COLABORATIVOS PARA UMA POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO

Coordenação geral do Projeto e da Coleção:

Elaine Constant Pereira de Souza (UFRJ)

Telma Ferraz Leal (UFPE)

Vera Lucia Martiniak (UEPG)

Organizadoras do Volume 1:

Elaine Constant Pereira de Souza (UFRJ)

Vera Lucia Martiniak (UEPG)

Edição 1 - Rio de Janeiro/RJ

TÍTULO DA COLEÇÃO

Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: avaliação de uma política educacional

TÍTULO VOLUME 1

Arranjos Colaborativos para uma Política de Alfabetização

COMISSÃO GERAL DO PROJETO E COLEÇÃO

Elaine Constant Pereira de Souza - UFRJ
Telma Ferraz Leal - UFPE
Vera Lucia Martiniak - UEPG

ORGANIZAÇÃO COLEGIADA

Cancionila Janzkovski Cardoso - UFR
Cleonara Maria Schwartz - UFSC
Denise Maria de Carvalho Lopes - UFRN
Edna Silva Faria - UFG
Elaine Constant Pereira de Souza - UFRJ
Evangelina Maria Brito de Faria - UFPB
Helenise Sangoi Antunes - UFMS
Maria Luiza Martins Alessio - UFPE
Mirna de Araújo França - SEE/DF
Regina Aparecida Marques de Souza - UFMS
Suzane da Rocha Vieira Gonçalves - FURG
Telma Ferraz Leal - UFPE
Vera Lucia Martiniak - UEPG

ORGANIZADORAS DO VOLUME

Elaine Constant Pereira de Souza (UFRJ)
Vera Lucia Martiniak (UEPG)

EQUIPE TÉCNICA

Isabella Cavallo da Silva – PNAIC/UFRJ
Jefferson Willian Silva da Conceição – PNAIC/UFRJ
Luciana Coimbra Meirelles Bandeira – PNAIC/UFRJ
Luciana de Fátima Rodrigues Pereira – PNAIC/UFRJ

ARTE DA CAPA

Denise Maria Moro

COMITÊ CIENTÍFICO

Anabela Rute Kohlmann Ferrarini - UFMT
Artur Gomes de Morais - UFPE
Clecio Dos Santos Bunzen Júnior - UFPE
Domênico Góes Miccione - UFPA
Eglê Betânia Portela Wanzeler - UEA
Elsa Midori Shimazaki - UEM
Everaldo Silveira - UFSC
Luiz Percival Leme Britto - UFOPA
Luiz Antônio Gomes Senna - UERJ
Maria Leticia Cautela de Almeida Machado - UERJ
Paula da Silva Vidal Cid Lopes - UERJ
Rita de Cássia Frangella - UERJ
Rosivaldo Gomes - UNIFAP
Sandra Cordeiro de Melo - UFRJ
Simone Albuquerque da Rocha - UFMT

INSTITUIÇÕES REPRESENTADAS

Colégio Universitário Geraldo Reis - COLUNI-UFF
Fundação de Apoio à Escola Técnica – FAETEC/RJ
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC-Rio
Pontifícia Universidade Católica Goiás - PUC Goiás
Rede Estadual de Ensino do Rio Grande do Sul
Rede Marista de Educação – RS
Rede Municipal de Educação de Santa Maria - RS
Rede Municipal de Ensino de Pelotas
Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre - RS
Rede Municipal de Ensino de Quevedo - RS
Rede Municipal de Olinda
Secretaria de Estado de Educação do Maranhão - SEDUC/MA
Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro - SEEDUC/RJ

Secretaria Municipal de Educação de Águas Belas

Secretaria Municipal de Educação de Porto Real

Secretaria Municipal de Educação de São Luís –SEMED/SL

Secretaria Municipal de Educação do Distrito Federal - SME/DF

Secretaria Municipal de educação do Rio de Janeiro - SME /RJ

Secretária Municipal de Educação de Itaboraí - SME/Itaboraí

Secretaria Municipal de Educação de Jaboatão dos Guararapes

Secretaria Municipal de Educação de Niterói - SME/Niterói

Secretaria Municipal de Paulista

Secretaria Municipal de Educação de Teresópolis - SME/Teresópolis

Secretaria Municipal do Recife

Secretaria Municipal de Educação de Pinheiral - SME/Pinheiral

Secretaria Municipal de Educação de Queimados - SME/Queimados

Secretária Municipal de Educação Duque de Caxias - SME/Duque de Caxias

Secretaria Municipal de Educação de Ipojuca

Universidade de Brasília - UnB

Universidade de Pernambuco - UPE

Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

Universidade do Grande Rio - UNIGRANRIO

Universidade Estadual da Paraíba - UEPB

Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG

Universidade Estadual Vale do Acaraú - UVA

Universidade Federal da Paraíba - UFPB

Universidade Federal de Goiás - UFG

Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Universidade Federal de Pelotas - UFPEL

Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Universidade Federal de Rondonópolis - UFR

Universidade Federal de Santa Maria - UFSM

Universidade Federal de Sergipe - UFS

Universidade Federal do Agreste de Pernambuco - UFAPE

Universidade Federal do Espírito Santo - UFES

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO

Universidade Federal do Maranhão - UFMA

Universidade Federal do Pará - UFPA

Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

Universidade Federal do Rio Grande - FURG

Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN

Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri - UFVJM

Universidade Federal Rural do Semi-Árido-UFERSA

PESQUISADORES PARTICIPANTES

Abda Alves Vieira de Souza - UFPE

Adriana Soares Ralejo - UFRJ

Alexsandra Aparecida Silva do Prado Aguiar - UERJ

Amanda Kelly Ferreira da Silva - UFPE

Amara Rodrigues de Lima - UFPE

Amone Inacia Alves - UFG

Ana Cláudia Rodrigues Gonçalves Pessoa - UFPE

Ana Cristina Gomes da Penha - UFPE

Ana Paula Nunes Braz Figueiredo - UFPE

Anabela Rute Kohlmann Ferrarini – UFR

Andrea Márcia de Araujo Porto – SEMED/SL

Andréa Queiroz Costa - UFPA

Andressa Farias Vidal – SME/Niterói/ UNIRIO

Ângela Maria Alexandre Ramalho – Prefeitura de Águas Belas/UFPE

Beatriz Santos Pontes – Rede Municipal de Educação de Santa Maria/RS

Cancionila Janzkovski Cardoso – UFR

Catarina Ferreira da Conceição Rodrigues da Silva – UFVJM

Cláudia Vasconcellos Nogueira da Gama - UERJ

Cleonara Maria Schwartz - UFES

Conceição de Maria Moura Nascimento Ramos - UFMA

Cristina Oliveira de Araújo Prado - UEPG

Crystina Di Santo D'Andrea – Rede Municipal de Ensino de Porto Alegre/RS

Daniele Gomes da Silva - UFRJ

Darlene Camargo Gomes de Queiroz - UNIGRANRIO

Debora Ortiz de Leão - UFSM

Denise Maria de Carvalho Lopes - UFRN

Dilcelina Souza da Silva Vasconcelos – SME/Queimados

Doracy Moraes de Souza – UFPA/ GEPASEA/SEMEC

Dourivan Camara Silva de Jesus - UFMA

Edmilson dos Santos Ferreira - UFRJ

Edna Silva Pereira - UFG

Elaine Constant Pereira de Souza - UFRJ

Elaine Cristina Nascimento da Silva - UFPAPE

Elaine Luciana Sobral Dantas - UFERSA

Elenice Parise Foltran - UEPG

Eliane Travensoli Parise Cruz ´ - UEPG

Elizabeth Orofino Lúcio - UFPA

Elizandra Aparecida Nascimento Gelocho – Rede Municipal de Ensino de Quevedo/RS

Elizaria da Silva e Sousa Carvalho – SME/ Pinheiral

Emmanuella Farias de Almeida Barros - UFPE

Evangelina Maria Brito de Faria - UFPB

Fabiola Silva dos Santos - UNIRIO

Francisca Silva de Andrade – SEMED/SL / SEDUC/MA

Gisela Guedes Duarte Silva de Oliveira – Secretaria Municipal de Teresópolis/ PUC-RIO

Giselle Nunes Baptista Amorim – SME/RJ / UFF

Glauce Vilela Martins - UFPE

Glória Maria Leitão de Souza Melo – UFPB / UEPB

Greyd Cardoso Mattos - UFVJM

Helenise Sangoi Antunes - UFSM

Hurika Fernandes de Andrade – Prefeitura da Cidade do Recife / UFPE

Iara Maravalha Freire – SME/RJ / UFRRJ

Isabel Cristina Alves da Silva Frade - UFMG

Isabella Cavallo da Silva - UFRJ

Janice Gallert - UEPG

Jefferson Willian Silva da Conceição – UFRJ / COLUNI - UFF

José Ricardo Carvalho - UFS

Josiane Jarline Jager - UFPEL

Julia Calheiros Cartela de Araújo - Prefeitura da Cidade do Recife / UFPE

Julia Teixeira Souza - Prefeitura da Cidade do Recife / UFPE

Katlen Böhm Grando – Rede Marista de Educação/RS

Lais Couy - UFVJM

Leila Britto de Amorim Lima – Rede Municipal de Olinda / UFRPE

Leila Nascimento da Silva – UFPAPE

Letícia Santos da Cruz – Secretaria Municipal do Rio de Janeiro / UFRJ

Lidia de Sousa Silva – SEEDUC/RJ

Liliane Goreti Portinho Ortiz - UFSM

Lisiane Kruppa Gonçalves - UEPG

Loiva Isabel Marques Chansis - UFSM

Lucia Mara de Lima Padilha - UEPG

Luciana Coimbra Meirelles Bandeira - UFRJ

Luciana de Fátima Rodrigues Pereira - UFRJ

Luciana Ferreira dos Santos – Prefeitura Municipal de Olinda / UFPE

Luciana Kubaski – UEPG

Luciana Pimentel Fernandes de Melo - UFPB

Luciane da Silva Nascimento – UERJ / FEBF

Ludmila Thomé de Andrade - UFRJ

Luiza Kerstner Souto – Rede Municipal de Ensino de Pelotas

Lycia Helena Porto Gomes – FAETC/RJ

Marcia Oliveira Ferreira – SME/Duque de Caxias

Maria Aparecida Valentim Afonso - UFPB
 Maria Cristina Leandro de Paiva - UFRN
 Maria da Conceição Lira da Silva –
 Prefeitura do Jaboatão dos Guararapes /
 UFPE
 Maria da Luz Santos Ramos – PUC/GO
 Maria das Dores de Moraes – Prefeitura de
 Ipojuca / UFPE
 Maria de Fátima da Silva – Prefeitura do
 Jaboatão dos Guararapes / UFPE
 Maria Edi da Silva – Prefeitura Municipal
 do Recife / UFPE
 Maria Elisa Vieira da Cunha Cardoso de
 Almeida – PUC/Rio
 Maria Jose de Souza Marcelino - UFPE
 Maria Luiza Martins Alessio - UFPE
 Maria Suely de Jesus - UFPA
 Marianne Carvalho Bezerra Cavalcante –
 UFPB
 Marijane Rechia - UNICESUMAR
 Marislei Zaremba Martins - UEPG
 Marta Nörnberg - UFPEL
 Maviael Leonardo Almeida dos Santos -
 UFPE
 Michaelle Renata Moraes de Santana -
 UFPE
 Milena Paula Cabral de Oliveira – UFRN /
 UFERSA
 Mirna de Araújo França – SEE/DF
 Mônica Daisy Vieira Araújo - UFMG
 Naire Jane Capistrano - UFRN
 Nayara Santos Perovano - UFES
 Neridiana Stivanin - Rede Municipal de
 Ensino do Rio Grande do Sul
 Nilton José Neves Cordeiro - UVA
 Nilziane da Silva Pereira – SMECT/Porto
 Real
 Paola de Fatima Soares de Aragão – SEE/DF
 Paulo Vinícius Ávila Nóbrega - UEPB
 Priscila Kabbaz Alves da Costa - UFGP
 Priscila Michelin Giovelli - UFSM
 Rafaella Asfora Siqueira Campos Lima -
 UFPE
 Regina Aparecida Marques de Souza -
 UFMS
 Rita de Cassia da Luz Stadler - UEPG
 Rosângela dos Santos Rodrigues – SENED/
 SL / SEDUC/MA
 Roseneide Braga da Silva - UFPA
 Sandra Cristina Oliveira da Silva - UFPE
 Sandra Regina Franciscatto Bertoldo - UFR
 Selma Tania Lins Silva Leão – UNINASSAU
 / UFPE
 Severina Erika Moraes Silva Guerra –
 Prefeitura da Cidade do Recife / UFPE
 Sílvia Aparecida Medeiros Rodrigues -
 UEPG
 Sílvia de Fatima Pilegi Rodrigues - UFR
 Simone Maria Gomes de Sousa Pereira -
 SEDUC/MA-
 Simone Pluvier Duarte Costa – SME/
 Itaboraí
 Sirlene Barbosa de Souza - UPE
 Siumara Aparecida de Lima - UEPG
 Solange Henrique Chaves Ribeiro - UFPA
 Suzane da Rocha Vieira Gonçalves - FURGE
 Telma Ferraz Leal - UFPE
 Thaieni Mazetto Costa - UFSM
 Valéria Barbosa de Resende - UFMG
 Vera Lucia Martiniak - UEPG
 Wilma Pastor De Andrade Sousa - UFPE
 Zuleica de Sousa Barros - UFMA

Revisão

Cláudia Gomes Fonseca

Financiamento

Universidade Federal do Rio de Janeiro
(UFRJ)

FORMAÇÃO CONTINUADA NO PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA: CONCEPÇÕES E IMPACTOS

APRESENTAÇÃO DA COLEÇÃO

A Coleção “Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC): avaliação de uma política educacional” relata estudos realizados no âmbito do Projeto de Pesquisa “Rede Dialógica de Formação Continuada: Avaliação do Pacto Nacional Pela Alfabetização Na Idade Certa (PNAIC)”, que foi desenvolvido por 130 pesquisadores assim representados: 26 universidades brasileiras, sendo 23 públicas e 3 privadas, e 17 redes da Educação Básica, incluindo as esferas municipais e estaduais.

É importante destacar que, para viabilizar a avaliação de uma política educacional de grande porte, como o PNAIC, foi necessário, inicialmente, constituir um grupo coordenador para dedicar-se à estruturação, comunicação e organização do trabalho. Assim, a avaliação geral ficou sob a coordenação das seguintes pesquisadoras: Elaine Constant Pereira de Souza (UFRJ), Telma Ferraz Leal (UFPE) e Vera Lucia Martiniak (UEPG). Logo após, houve a implementação de subcoordenações para lidar com um trabalho complexo, colaborativo e desafiador, que envolveu pesquisadores que buscaram compreender a trajetória da formação de alfabetizadores, em um país com tantas adversidades e características singulares.

Foi também um empreendimento prazeroso porque todos os que se engajaram neste trabalho participaram ativamente do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e se comprometeram, a partir da postura de pesquisadores, a apontar os limites deste programa e as possibilidades para fomentar a formação de alfabetizadores no país.

O Projeto de Pesquisa foi organizado em seis subprojetos, com diferentes focos de análise. Nesta Coleção, os principais resultados das investigações de cada subprojeto serão expostos.

No **Volume 1**, são disponibilizados os textos relativos aos subprojetos 1 e 2. O primeiro subprojeto, coordenado por Vera Lucia Martiniak e

Elaine Constant, buscou analisar a estrutura geral do Programa, o seu alcance e os atores envolvidos, o financiamento por meio de bolsas aos participantes; identificar as formas de colaboração que se constituíram entre os entes federados para o desenvolvimento do PNAIC, a partir dos arranjos locais para formação; analisar as estratégias singulares adotadas em cada estado e a articulação com as normativas e orientações do MEC. Para o empreendimento da análise, foi utilizada a pesquisa documental, a partir das normativas e documentos legais do Ministério da Educação e documentos orientadores produzidos pelo MEC.

O segundo subprojeto, sob coordenação de Edna Silva Faria, Amone Inácia Alves e Lais Couy, objetivou analisar os diferentes paradigmas de formação continuada para professores e alfabetização escolar; os impactos do PNAIC, no período de 2013 a 2018; as bases conceituais que fundamentaram o modelo de formação continuada de professores alfabetizadores implementado pelo Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) em âmbito nacional; assim como identificar as formas de colaboração que se constituíram entre os entes federados para o desenvolvimento do PNAIC, a partir dos arranjos locais para formação. Para tal, foram analisados os relatórios gerados a partir do SisPacto; relatórios do Ministério da Educação; relatórios produzidos pelas Universidades; planos de trabalhos e cronogramas produzidos pelas Universidades.

O **Volume 2** desta Coleção agrupou textos dos subprojetos 3 e 4. O subprojeto 3, coordenado por Ana Cláudia Rodrigues Gonçalves Pessoa e Zuleica de Sousa Barros, teve como propósito analisar as bases conceituais que fundamentaram o modelo de formação continuada de professores alfabetizadores implementado pelo Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) em âmbito nacional e as concepções de alfabetização. O corpus utilizado para as análises se constituiu de materiais de formação elaborados em âmbito nacional (cadernos de formação).

O subprojeto 4, coordenado por Elaine Constant, Vera Lucia Martiniak, Jefferson Willian Silva da Conceição e Luciana Coimbra Meirelles Bandeira, teve como objetivos analisar os diferentes paradigmas de formação continuada para professores e alfabetização escolar assumidos pelos grupos que implementaram o PNAIC em cada estado brasileiro; analisar os temas priorizados, assim como as principais estratégias utilizadas; analisar a distribuição dos temas por ano nos diferentes estados. Para dar conta des-

ses objetivos, foram realizadas análise das programações das formações e materiais de formação produzidos pelas Universidades em âmbito local.

No **Volume 3** da Coleção, foram agrupados textos que expuseram os resultados das pesquisas desenvolvidas nos subprojetos 5 e 6. O subprojeto 5, “Publicações oriundas das ações no âmbito do PNAIC”, coordenado por Marta Nörnberg, Isabella Cavalo e Helenise Sangoi Antunes, teve como objetivo analisar os diferentes paradigmas de formação continuada para professores e alfabetização escolar assumidos pelos grupos que implementaram o PNAIC em cada estado brasileiro. Para atender ao foco proposto, foram analisadas as publicações em formato de livro. A hipótese básica foi o entendimento de que a formação do PNAIC fortaleceu o trabalho das professoras alfabetizadoras e incidiu na melhoria e qualidade das práticas de alfabetização. Os resultados da análise foram organizados em três eixos: Eixo 1 - Banco de Dados de Obras do PNAIC: temáticas em evidência, autoria e desenvolvimento profissional docente; Eixo 2 - Concepção, processos e práticas de formação e reflexão docente no âmbito do PNAIC; Eixo 3 - Concepção e práticas de alfabetização, infância, currículo e inclusão no ciclo inicial.

Por fim, o subprojeto 6, coordenado por Telma Ferraz Leal (UFPE) e Cancionila Janzovski Cardoso (UFR), objetivou investigar as concepções de formação de professores e de alfabetização no PNAIC, compreender os limites e possibilidades do programa segundo as pesquisas, assim como as tensões conceituais nas pesquisas realizadas. A pesquisa constou da análise de 291 teses de doutorado e dissertações de mestrado defendidas no período de 2014 a 2019.

Em consequência da grande quantidade de dados gerados no subprojeto 6, foi organizado outro volume da Coleção – **Volume 4** -, que, por meio de pesquisa bibliográfica, também compõe o debate acerca das discussões travadas pelos pesquisadores que defenderam dissertações de mestrado e teses de doutorado sobre o PNAIC.

O PNAIC, sem dúvidas, marcou muitas trajetórias profissionais. Foi o maior programa de formação de professores alfabetizadores do Brasil. Teve adesão de 5.420 municípios das cinco regiões do país e inaugurou modos de gestão da formação de docentes.

Em primeiro lugar, destacou-se por contar com amplo diálogo entre Ministério da Educação; União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME Nacional e UNDIMEs de todos os estados brasileiros); Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED); Secretarias Estaduais e Municipais de Educação; Universidades Públicas, para sua concepção, implantação e monitoramento.

Também inovou pela proposta de construção dos comitês gestores em cada Estado, com participação de representantes do MEC, UNDIME, Secretaria Estadual, redes de ensino, universidades públicas e outras instituições definidas em cada estado. Ainda, pela parceria com universidades públicas para concepção da formação, elaboração do material formativo e oferta das ações de formação, com participação de professores da Educação Básica.

Foram 42 universidades públicas convidadas pelo MEC em todos os Estados, organizadas no Fórum das Universidades para definição dos princípios pedagógicos e estratégias formativas. A concepção do Programa foi definida a partir de seminários para discussão, envolvendo os atores do Programa. Contou, ainda, com os professores da Educação Básica, que compuseram as equipes em cada estado para discussão, elaboração dos materiais de formação e escrita de relatos de experiência. Esses participantes, assim como os pesquisadores das universidades, foram convidados a fazer uma leitura crítica dos materiais, sugerindo alterações. Foi, de fato, um programa complexo, multifacetado e dinâmico.

O PNAIC teve atendimento universalizado a todos os professores dos anos 1 a 3 do Ensino Fundamental das redes de ensino que fizeram adesão ao Programa. Optou por uma formação semipresencial, por meio de encontros com os professores, para estudo e discussão dos temas propostos, planejamento de situações didáticas e relatos de experiência problematizados. As estratégias para garantir o Programa neste país continental foram muitas; uma delas, de especial valor, é que seria necessário envolver de modo muito participativo as equipes pedagógicas das secretarias de educação. Assim, ao mesmo tempo que se garantia o estudo de pessoas do quadro efetivo das secretarias sobre alfabetização e formação de professores, em encontros de formação ministrados pelas equipes das universidades públicas, também se garantia que essas pessoas, que passaram a assumir a função de orientadores de estudo, assumissem a tarefa de ministrar a formação dos professores nos diferentes municípios.

Foi possível, portanto, a realização de um programa em larga escala e contribuir para a qualificação de pessoas nas secretarias de educação para assumirem diferentes funções, sobretudo as de formação de professores alfabetizadores. Além disso, era uma forma de possibilitar que as demandas, necessidades formativas e experiências locais pudessem ser levadas em consideração na formação, já que o Programa não tinha materiais estruturados, nem prescrições de métodos a serem seguidos. Havia, na realidade, discussões a partir de abordagens teóricas que dialogavam quanto a pressupostos fundamentais deliberados em seminários com os pesquisadores das diferentes universidades.

Configurando-se como um programa aberto, os materiais de formação dos professores foram constituídos por cadernos com textos produzidos pelos pesquisadores participantes do Programa e professores da Educação Básica, bem como quaisquer outros materiais que as equipes considerassem adequados agregar à formação. Para isso, houve financiamento para as universidades publicarem textos e liberdade para usarem outras obras consideradas importantes para a formação dos professores em cada estado. Os materiais didáticos para os alunos também foram diversificados, não havendo materiais estruturados, pois a concepção era de que o professor tem autonomia em sala de aula para, a partir de avaliações, planejar as estratégias didáticas e selecionar materiais. Ainda assim, no âmbito do Programa, foram distribuídos materiais complementares, como os livros de literatura do PNBE, acervo de obras complementares (livros contendo textos de diferentes gêneros, atendendo a temáticas relativas aos diferentes componentes curriculares), jogos. Tal ação possibilitou a utilização de diversas estratégias didáticas pelos professores.

A cada ano, novas definições eram feitas no PNAIC, a partir dos seminários e diálogos entre os entes federados. Em 2013, os professores tiveram 120 horas de formação (88 horas presenciais); em 2014, 160 horas (88 horas presenciais); em 2015, 80 horas; em 2016, 100 horas; em 2017, 60 horas. O desejo de todos era a continuidade do Programa, que se constituísse como uma política permanente, uma política de Estado. Mas os rumos políticos do país impuseram a quebra, a ruptura, apesar das avaliações positivas registradas por meio de diferentes instrumentos e métodos.

Em 2019, foi lançada a Política Nacional de Alfabetização, que veio a desconstruir as ações que se encontravam em processo de consolida-

ção. Essa descontinuidade promoveu rupturas nos vínculos que estavam sendo construídos entre universidades e secretarias de educação, entre pesquisadores das universidades e professores da Educação Básica. A descontinuidade também significou um rompimento com as concepções de alfabetização hegemônicas naquele momento, que sinalizavam para uma abordagem de alfabetização na perspectiva do letramento, para uma retomada de concepções sintéticas de alfabetização.

Frente a todo esse movimento, os integrantes do Fórum das Universidades participantes do PNAIC foram desafiados a fazer uma ampla pesquisa, sob diferentes ângulos, sobre esse Programa, que, como anunciado anteriormente, gerou esta Coleção. A relevância desta investigação consiste exatamente na importância do estudo do que foi feito para problematizar outras políticas a serem desenvolvidas neste país nos próximos anos. A busca pela compreensão acerca dos limites e avanços do PNAIC é uma tarefa a que muitos pesquisadores se propuseram. Enfim, aceitaram o desafio de mergulhar nos meandros do Programa e problematizar a formação de professores alfabetizadores no Brasil.

Por fim, cabe destacar que os participantes deste Projeto têm ciência das fragilidades e dos limites impostos para a formação de professores, contudo, o PNAIC se configurou como espaço de troca de experiências entre os professores, discussão das dificuldades que eles enfrentam no cotidiano da escola e, ainda, para a implementação de práticas pedagógicas que contribuam com o processo de alfabetizar letrando. Pela sua magnitude e abrangência, o PNAIC suscitou uma cultura de formação continuada em muitos municípios brasileiros e, em âmbito nacional, desvelou a necessidade de se consolidar uma política educacional voltada para as desigualdades educacionais no país e a superação do analfabetismo.

Elaine Constant Pereira de Souza (UFRJ)

Telma Ferraz Leal (UFPE)

Vera Lucia Martiniak (UEPG)

APRESENTAÇÃO DA OBRA

Os estudos presentes neste livro se referem ao processo de implementação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) e seus os desdobramentos para os destinatários da política, considerando-se os três arranjos institucionais do Programa: 1º) 2013 a 2015; 2º) 2016; 3) 2017. Os recortes temporais se instituíram com base nas significativas mudanças ocorridas nessa política educacional, principalmente aquelas apresentadas em documentos oficiais, tais como: Normativas e Documentos Orientadores do PNAIC, Relatórios, Planos de Trabalhos produzidos pelas universidades e os Planos de Gestão das Secretarias Estaduais de Educação gerados no SISPACTO.

Considerando as propostas supracitadas, as coordenadoras deste subprojeto entendem que a concepção de implementação se refere a todo processo iniciado com o estabelecimento de uma política até o seu impacto (LESTER, 1987 *apud* PEREZ, 1999), pois, na história da conceituação do processo de implementação, não há consenso na vasta literatura sobre o tema. A opção se baseia no pressuposto de que a análise dos desafios acerca das políticas sociais deva considerar o fato de que a implementação aparece no escopo de propostas governamentais. Ainda, que é delimitada mediante o momento da transformação de uma determinada política em programa, assim, por ação de uma autoridade se criam as condições à implementação (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984 *apud* PEREZ, 1999).

Diante do exposto, é importante iniciar alertando o leitor que, desde o ano de 2015, a equipe de coordenação do Pacto pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), no Rio de Janeiro, foi convidada pelo Ministério da Educação para realizar uma avaliação nacional da política a partir das próprias universidades participantes, uma vez que estas já faziam parte da Rede Nacional de Formação, constituídas desde 2004.

Neste sentido, a equipe PNAIC/UFRJ realizará uma pesquisa nacional cujo objetivo é analisar como se desenvolveram os diferentes arranjos do PNAIC nos vinte e sete estados brasileiros em que o mesmo foi implementado. Isto poderá ser investigado a partir das seguintes indagações que circundam a esfera de estudo das políticas educacionais: Quais

as estratégias implementadas nas Secretarias Municipais públicas para que o PNAIC chegasse ao seu destinatário final? Como se deu a recepção de tal política, por diferentes atores sociais envolvidos com o PNAIC, nos estados brasileiros? (PLANO DE TRABALHO – PTA – UFRJ)

Entende-se que tanto a implementação quanto o impacto e os desdobramentos sobre os destinatários da política eram fundamentais para compor a avaliação do PNAIC. Assim sendo, precisava-se compreender, inicialmente, as condições para implementações da política educacional, embora isso se mostrasse como um desafio, porque o PNAIC era um programa governamental, no âmbito do Ministério da Educação, em que os governos federal, do Distrito Federal, dos estados e municípios firmavam uma cooperação para que os estudantes dos sistemas públicos de ensino estivessem alfabetizados até os 8 anos de idade, em língua portuguesa e matemática, ao final do 3º ano do ensino fundamental.

Da mesma forma, era um programa marcado por um processo colaborativo com representações de instâncias educacionais, como as universidades públicas, as secretarias de estado de educação e a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), visando a elaboração de uma proposta de formação continuada para professores alfabetizadores. Portanto, enquanto política educacional, o PNAIC buscou delinear algumas possibilidades, a partir do regime federativo de cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios para o cumprimento de prescrições constitucionais, a exemplo da universalização das políticas públicas como garantia dos direitos sociais, bem como a educação escolar como um direito. A constituição de um “Pacto pela Alfabetização” evidenciou a importância do “direito à educação”, como também passou a exigir o desenvolvimento de uma política de formação continuada para professores, com vistas a atender uma exigência constitucional.

Já para as universidades participantes, o PNAIC foi uma proposta original e inovadora no campo educacional e, diante das diversidades de realidades vividas pelas redes municipais brasileiras de educação, acabou por gerar inquietações, como a necessidade de traçar uma proposta de análise a partir de um cunho qualitativo, uma vez que se dedicavam à formação de professores, tanto inicial quanto continuada.

Entretanto, avaliar uma política sobre alfabetização escolar quando

pouco se sabia sobre esse cenário escolar no Brasil significava instituir uma metodologia própria para investigação, como suscitava a seguinte indagação: como avaliar uma política com a abrangência de um “pacto” e diante de uma infinidade de materiais e informações experienciados durante a política?

Cabe destacar que, no período de elaboração da proposta de avaliação do PNAIC, ainda em 2015, percebeu-se que as informações acerca da alfabetização escolar só eram possíveis por meio dos dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), em especial após a constituição da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA). Mas havia uma reivindicação das representações municipais de todo o país sobre a necessidade de outros instrumentos de avaliação, para além dos dados estatísticos. De acordo com as redes de ensino brasileiras, os dados deveriam ser acompanhados de análises qualitativas junto aos sistemas educacionais, visto que o PNAIC gerou demandas nos municípios, como, por exemplo, a constituição de espaços para formação continuada, equipes destinadas somente para alfabetização e planejamentos mais coerentes com as realidades de cada escola, entre outras.

Tal fato favoreceu um movimento em que as universidades privilegiassem uma determinada perspectiva metodológica, baseada no levantamento sobre o cenário da alfabetização no país, mas somente com os registros desenvolvidos a partir do PNAIC. Vários caminhos foram pensados, traçados e debatidos, com importantes referências da avaliação de políticas educacionais, como foi o caso da professora Alice Bonanimo, da Pontifícia Universidade Católica do Estado do Rio de Janeiro, à qual somos muito gratas pela rica colaboração. Aqui se desenhava a primeira tentativa de avaliação do PNAIC e alguns rumos para a seleção dos materiais que seriam as fontes primárias.

Assim, entre 2017 e o início do ano de 2019, juntamente com a equipe da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação, foi dado início à organização de um repositório para separar arquivos por categorias, considerando a diversidade de materiais. Foi um trabalho de garimpo e preocupações estéticas e éticas para respeitar o anonimato de informações pessoais de alguns profissionais da educação e dos participantes do projeto.

Em 2020, mesmo com a pandemia da Covid-19, as universidades brasileiras se uniram, por meio da tecnologia digital, para estruturar um projeto para avaliação do PNAIC. Destaca-se a importância da professora dou-

tora Cleonara Maria Schwartz, da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), que se dedicou a elaborar o primeiro esboço para a avaliação, juntamente com a equipe PNAIC da UFRJ. Inicialmente, a ideia era criar uma proposta que mostrasse dados com definição de indicadores acerca do PNAIC, a fim de subsidiar avaliações de programas em nível nacional, regional e local quanto aos impactos do Programa para a melhoria da qualidade da alfabetização no Brasil no período de 2013 a 2017.¹

Ainda no decorrer desse ano, com a constituição de uma coordenação nacional formada por alguns ex-coordenadores do PNAIC para gerir a avaliação, e a partir de várias reuniões remotas, a proposta foi ganhando outros contornos. Considerou-se importante avaliar se as universidades, enquanto instituições formadoras, conseguiram atender ao desenho estabelecido de constituir uma rede de formação de professores, e, ainda, como favorecer a elaboração de políticas voltadas para a melhoria da alfabetização escolar.

Foi a partir dessa proposta que se deu o debate de projeto interinstitucional, com o intuito de investigar os desafios com a implementação do PNAIC. Da mesma forma, houve a primeira tentativa de delinear uma metodologia para se avaliar o PNAIC, a partir das seguintes indagações: “Como as instituições influenciam os resultados das políticas públicas? Qual a importância das variáveis institucionais para explicar os resultados das políticas públicas?”.² Para isso, pensou-se na possibilidade de avaliação, juntamente com um processo investigativo, por meio de 4 etapas: levantamento de base documental, institucional e bibliográfico em bancos de dados e trabalhos produzidos sobre o PNAIC; pesquisa de campo, com a sistematização de informações; elaboração de relatórios descritivos e analíticos dos dados; e informações obtidas para elaboração de uma matriz de referência.

Contudo, a partir do apoio da professora Telma Ferraz, conclui-se que o envolvimento de um quantitativo significativo de pesquisadores nas etapas seria inviável pelas seguintes razões: demandaria um tempo grande para todos se apropriarem do processo metodológico; os pesquisadores tinham interesses acadêmicos distintos e era necessária a sua aproximação com os temas de pesquisas; era fundamental delimitar as fontes primárias por temas. Justamente este último aspecto foi primordial para delinear

¹ Trecho retirado da proposta inicial de 2019.

² Trecho retirado da proposta supracitada.

a perspectiva de adesão dos pesquisadores por subprojetos. Assim, ficou definido que³:

Para melhor organização e sistematização dos dados obtidos, esta etapa contará com a divisão das fontes documentais em eixos temáticos, caracterizados como subprojetos, que serão coordenados por profissionais que compõe a Coordenação Nacional. Todavia, considerando os objetivos específicos e, conseqüentemente, subprojetos (eixos temáticos), será necessário que a Coordenação Nacional se separe em subprojetos, considerando a expertise de cada profissional para mediar as Coordenações Regionais e os referidos subprojetos.

Nesse sentido, este volume é resultante do esforço de 25 pesquisadores que atuaram nos estudos sobre os subprojetos 1 e 2. Assim, participaram dessa análise 9 instituições do ensino superior, sendo 3 da Região Sudeste, 2 da Região Sul, 1 da Região Nordeste, 1 da Centro-Oeste, 1 da Secretaria Municipal de Brasília e 2 profissionais da Escola Básica. Destaca-se que o primeiro subprojeto dedicou-se às análises temáticas sobre os seguintes documentos: normativas e documentos legais do Ministério da Educação; documentos orientadores produzidos pelo MEC; documentos produzidos pelas universidades no SISPACTO. Esse subprojeto teve como objetivos: analisar a estrutura geral do Programa, o alcance, os atores envolvidos e o financiamento; identificar as formas de colaboração que se constituíram entre os entes federados para o desenvolvimento do PNAIC, a partir dos arranjos locais para formação; analisar as estratégias singulares adotadas em cada estado e a articulação com as normativas e orientações do MEC.

Já o segundo subprojeto debruçou-se nos seguintes enfoques: relatórios produzidos pelas universidades e secretarias de educação do estado, gerados a partir do SisPacto; relatórios do Ministério da Educação; planos de trabalhos e cronogramas produzidos pelas universidades. A investigação apresentou os seguintes objetivos: analisar os diferentes paradigmas

³ Trecho retirado do Projeto de Pesquisa Interinstitucional “Rede Dialógica de Formação continuada: Avaliação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)” (2020, p. 9-10).

de formação continuada para professores e alfabetização escolar; analisar os impactos do PNAIC, no período de 2013 a 2018; analisar bases conceituais que fundamentaram o modelo de formação continuada de professores alfabetizadores, implementado pelo PNAIC em âmbito nacional, regional e local; identificar as formas de colaboração que se constituíram entre os entes federados para o desenvolvimento do PNAIC, a partir dos arranjos locais para formação.

A concepção de implementação sugerida no início desta apresentação foi uma perspectiva que auxiliou no encaminhamento da estruturação deste volume. Percebe-se que as pesquisas desenvolvidas, a partir das análises documentais, favoreceram uma produção bastante especial acerca da implementação de uma política desde a sua constituição e as transformações a partir da gestão, em períodos distintos, do Ministério da Educação.

Assim, nesta obra, os textos foram subdivididos em três eixos, a saber: 1- Formulação e implementação de uma política pública para formação continuada; 2 - Análise acerca da gestão de uma política educacional; 3 - Destinatários finais do PNAIC: de atores principais à invisibilidade da política. Essa organização se deu como resultante dos movimentos de possíveis leituras sobre a implementação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC).

O primeiro eixo do volume apresenta a implementação do PNAIC a partir dos dados a respeito do nível de alfabetização das crianças brasileiras. Os textos abordam os caminhos percorridos para o delineamento de um programa de formação de professores, sua abrangência nacional, a definição dos materiais e recursos utilizados para formação e, principalmente, a cooperação e o pacto formalizado com estados e municípios para implementação, a partir da parceria com as universidades públicas.

O segundo eixo, que trata da “Análise acerca da gestão de uma política educacional”, inicia com a discussão a respeito da participação das universidades públicas e a organização do Fórum para discussão dos encaminhamentos do PNAIC. Ainda, discutem-se as ações de formação, a partir dos relatórios produzidos pelas coordenações, a metodologia, concepção e estrutura do programa, tendo como ponto de partida o diagnóstico de cada classe regular dos municípios participantes. Evidencia-se, ainda, a gestão do Programa, por meio da descentralização das ações formativas para as instituições formadoras e com as mudanças ocasionadas na configuração original, que resultaram na centralização por parte dos comitês gestores.

O volume finaliza com os textos que abordam os “Destinatários finais do PNAIC: de atores principais à invisibilidade da política”, os quais discutem as atribuições e o perfil dos participantes do PNAIC e, principalmente, as mudanças que ocorreram no Programa, que acabaram por deslocar o protagonismo do alfabetizador para uma posição de invisibilidade na formação.

Os textos que compõem este volume apresentam uma valiosa contribuição para pesquisadores da área da Educação, à medida que reiteram a importância do PNAIC como um programa de formação continuada que deu voz aos professores alfabetizadores, mas também suscitou o desejo de transformar a prática pedagógica e contribuir para a melhoria da Educação. Esta obra reflete o compromisso e a seriedade do trabalho assumido pelos autores na defesa pela escola pública e de qualidade. Demonstra, também, a postura assumida pelo desejo de superar os desafios que se põem na defesa de uma sociedade justa e igualitária.

Elaine Constant Pereira de Souza
Vera Lucia Martiniak

REFERÊNCIAS

ANA. Avaliação Nacional da Alfabetização. **Documento básico**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2013. 20 p. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/2013/livreto_ANA_online.pdf

PEREZ, José Roberto. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. *In*: RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de Políticas Sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez/Instituto de Estudos Especiais, 1999.

REDE DIALÓGICA DE FORMAÇÃO CONTINUADA: Avaliação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Projeto de Pesquisa Interinstitucional (PNAIC). 2020. p. 9-10.

PREFÁCIO

ALFABETIZAÇÃO:

UM ATO POLÍTICO EM PROL DA CULTURA DA HUMANIDADE

Roberto Leher⁴

A bem-vinda, e necessária, edição do Volume 1 da Coleção “Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC): avaliação de uma política educacional” resulta de um abrangente Projeto de Pesquisa “Rede Dialógica de Formação Continuada: Avaliação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)”. Imerso em um complexo campo de reflexões, disputas e conflitos sobre a alfabetização, o PNAIC engendrou o maior programa de formação de professores de alfabetização do país, abrangendo 5.450 municípios, no convulsionado período pós 2013, no qual a alfabetização foi inserida, crescentemente, em uma cena de intensos embates sobre suas particularidades no processo de ensino e aprendizagem.

Como aponta Magda Soares⁵, se até os anos 1980 o grande tema era o analfabetismo e os desafios de sua superação, na virada para o presente século a agenda da alfabetização ganhou novos contornos e delineamentos e foi inserida nos embates da ‘guerra cultural’. A vigilância político-ideológica sobre a alfabetização não é um fenômeno recente: foi marcante no movimento de consolidação da autocracia burguesa a partir do golpe empresarial-militar de 1964, quando o Plano Nacional de Alfabetização (PNA) do MEC, organizado a partir dos círculos de cultura para a educação de jovens e adultos, coordenado por Paulo Freire, foi violentamente desfeito em abril de 64. O nexos entre a alfabetização e a conscientização foi uma das principais ‘justificativas’ para a cassação de Paulo Freire, Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro pelo AI-1. Para os agentes da ditadura, as políticas

⁴ Professor Titular em Políticas Públicas de Educação do Departamento de Administração Educacional da Faculdade de Educação da UFRJ. Pesquisador do CNPq e Cientista de Nosso Estado – FAPERJ. Plataforma Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6873414697016839>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5063-8753>. E-mail: leher.roberto@gmail.com

⁵ *Apud* GERALDI, João Wanderley. **Alfabetização e letramento**: perguntas de um alfabetizado que lê. Texto apresentado em sessão especial da Anped, 2010.

de alfabetização encaminhadas pelo governo Goulart foram concebidas como perigosa ameaça subversiva, pois possibilitariam não apenas o direito de voto dos até então analfabetos, como um voto mais esclarecido a favor das reformas de base, algo inaceitável para as oligarquias e para a burguesia pró-capitalismo monopolista.

A concepção de que o processo de alfabetização envolve a relação entre saber ler e escrever e saber aplicar a leitura e a escrita na vida cotidiana, possibilitando ao alfabetizado responder às demandas sociais de modo reflexivo, por meio de respostas mediadas pela escrita e pela leitura, foi e segue sendo concebida como uma ideologização do ato de educar. Três anos após o golpe, a ditadura criou o MOBRAL, que praticou uma radical descontextualização do uso social dialógico e relacional da escrita e da leitura, focalizando a alfabetização na relação entre símbolos escritos e unidades de som, desidratando a interpretação dos textos, a expressão de ideias e a organização do pensamento (GERALDI, 2010) – condições para a ampliação da capacidade inventiva, projetiva, teleológica da interação do sujeito social na transformação da natureza e da sociedade.

Os péssimos resultados do MOBRAL e a persistência de altos níveis de analfabetismo no Brasil dos anos 1980 foram inseridos na agenda das lutas pela reconstrução democrática. Ainda nestes anos, muitos movimentos sociais e experiências de educação popular resgataram Paulo Freire, que voltou a ser estudado, ainda que de modo localizado, nas universidades. Novos aportes, como as obras de Piaget e interlocutores, passaram a ser discutidos como constitutivos do construtivismo, um intento teórico longe de ser consensual. Entretanto, entre as contribuições piagetianas, é preciso colocar em destaque seus estudos sobre a linguagem, a moralidade infantil e a descentração. No final da década, o público brasileiro passou a ter acesso às investigações de Vygotsky e de Bakhtin, abrindo novas problemáticas de estudo. Os estudos de Emília Ferreiro e Magda Soares, entre outros autores, passaram a circular nos cursos universitários e nas secretarias de educação, a exemplo da Secretaria de Educação de Porto Alegre, liderada por Esther Grossi (1989-1992).

A legitimidade das pesquisas, estudos e processos de formação universitária – na graduação e na pós-graduação – de professores alfabetizadores ganhou força no próprio campo acadêmico (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação -ANPEd, Associação Brasileira de

Alfabetização - Abalf, editorias de revistas acadêmicas), assim como nos diálogos com as redes públicas de educação e com docentes da educação básica, muitos destes formados no ambiente universitário.

Entretanto, a presença das universidades nos estudos e práticas da alfabetização não foi um ponto pacífico. É importante lembrar que o Conselho Nacional de Educação (CNE), nos anos 1990, chegou a discutir se caberia ou não às universidades formar professores para a educação infantil, a alfabetização e a primeira etapa do ensino fundamental. Após muitos confrontos, o CNE firmou um meio termo que não esconde a existência de um embate não concluído: a formação de professores para as etapas iniciais deveria acontecer *preferencialmente* nos Cursos Normais Superiores (que não seriam instituições de natureza universitária), mas ao menos não houve a interdição.

A desconfiança sobre a formação nas universidades, desde então, seguiu presente, como se depreende das críticas de centros de pensamento vinculados aos grandes grupos econômicos ao suposto teorismo da formação universitária e à politização dos temas educacionais. Muitos aparelhos privados de hegemonia trabalharam para deslocar a alfabetização para o campo das práticas, como se o seu ensino fosse resultante somente de técnicas de ensino. As críticas às universidades assumiram novos tons a partir da entrada na cena histórica de iniciativas como Escola Sem Partido e afins após 2013. Com o golpe em 2016, o Conselho Nacional de Educação instituiu Diretrizes Curriculares para Formação Inicial de Professores da Educação Básica e Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (DCNFD) (BRASIL, 2019). Estas Diretrizes impõem graves retrocessos nas conquistas contidas na Resolução No 2/2015 do CNE (BRASIL, 2015), na qual formação docente foi pensada a partir de compromissos com a luta por um projeto nacional de educação, capaz de assegurar um verdadeiro sistema nacional de educação, referenciados nos valores democráticos da Constituição Federal de 1988, a exemplo da liberdade de cátedra.

Certo espectro da ideologia do MOBREAL voltou a rondar os debates e políticas de alfabetização no Brasil atual. Não como o tecnicismo dos anos 1960 e 1970. Nos dias atuais, as novas conformações do processo da escrita e da leitura foram deslocadas para a esfera das ditas neurociências, associadas aos sistemas de ensino apostilados e baseados em au-

las roteirizadas e em plataformas de trabalho. A força destas proposições advém das discutíveis ‘evidências científicas’ que buscam circunscrever a alfabetização como uma prática determinada pelas neurociências aplicadas à educação. Neste escopo, a escrita e a leitura são desencarnadas das cadeias de sentidos, das polissemias, das significações e dos signos mediados pelas relações sociais. É inquietante e grave que estas concepções estejam a conjurar as políticas de alfabetização em pleno século XXI.

Foi nesse contexto de retrocessos e descontinuidades de políticas que o PNAIC (2013-2018) deixou de se constituir como um programa nacional. O marco da agenda neotecnicista foi o lançamento, em 2019, da Política Nacional de Alfabetização. Com as novas diretrizes, ocorreram rupturas nas relações orgânicas e sistemáticas que estavam sendo construídas entre universidades e secretarias de educação, entre pesquisadores das universidades e professores da educação básica. Entre os retrocessos, o restabelecimento de concepções tidas como referenciadas em ditas “evidências científicas” que, a rigor, desmancham o sentido crítico e reflexivo da linguagem oral, da escrita e da leitura, nos termos indicados anteriormente.

Essas considerações permitem dimensionar a relevância estratégica da participação de destacados núcleos de pesquisa vinculados às universidades dedicadas à problemática da alfabetização. Enfrentando as controvérsias e embates, muitos destes espaços acadêmicos compreenderam que deveriam se engajar no PNAIC justamente pela possibilidade de diálogo com as secretarias de educação e com os docentes que atuam nos anos iniciais. Com isso, estes núcleos no PNAIC contribuíram para o envolvimento de milhares de professores em círculos universitários, assim como tem possibilitado um significativo envolvimento de estudantes nas políticas de alfabetização, reforçando, desse modo, o lugar estratégico das universidades na educação básica.

Nesse prisma, a avaliação de iniciativas de formação de professores alfabetizadores por 26 universidades públicas, 3 privadas em 17 redes da educação básica, coordenada pelas professoras universitárias Elaine Constant Pereira de Souza (UFRJ), Telma Ferraz Leal (UFPE) e Vera Lucia Martiniak (UEPG) tem de ser celebrada. Com efeito, as universidades estiveram em interação com o conjunto de docentes pertencentes às redes que aderiram ao PNAIC que atuam nos três primeiros anos do ensino fun-

damental. Vale ressaltar o lugar das universidades na avaliação de uma política que envolve governos de distintos matizes e compromissos e que, por conseguinte, viveu tensões, descontinuidades, crises e que, a despeito de todos os percalços, foi um programa abrangente, de larga escala, longe do modelo dos “casos ideais”.

A avaliação do V.1 abrange dimensões fulcrais do campo das políticas educacionais: seu primeiro subprojeto, coordenado por Vera Lucia Martiniak e Elaine Constant, focalizou a estrutura geral do PNAIC; o financiamento das bolsas dos participantes; formas de colaboração entre os entes da Federação, as recontextualizações realizadas pelos estados e as normativas e avaliações do MEC, abrangendo temas próprios do campo das políticas educacionais. O segundo subprojeto, coordenado por Edna Silva Faria, Amone Inácia Alves e Lais Couy, examinou as concepções de formação continuada em circulação no PNAIC. Em comum, os subprojetos consideraram a originalidade das interações entre CONSED, UNDIME, MEC, universidades, conselhos, secretarias de educação, logrando um complexo inédito de conexões em que os seus sujeitos mantiveram aberturas muito significativas, como a criação de materiais pedagógicos, a diversidade de métodos e concepções de alfabetização, assim como o reconhecimento da autonomia didático-pedagógica dos professores, um preceito constitucional ameaçado pela difusão, por grandes corporações, de sistemas de ensino e plataformas de trabalho.

Em linha com as reflexões anteriores, o campo de diálogos propiciado pelas experiências de formação do PNAIC, como os debates com as equipes pedagógicas das secretarias de educação, com os docentes do ‘chão da escola’, com grupos de pesquisa das universidades propiciou vivências muito enriquecedoras, novos lugares de ‘fazimento’ de teorias e práticas de alfabetização, em prol da educação pública, tanto na educação básica, como na formação docente, realçando o protagonismo docente, a pluralidade de concepções pedagógicas e a autonomia intelectual e acadêmica que consubstanciam a liberdade de cátedra.

Não menos importante, o cuidadoso trabalho de avaliação não perde o nexo com os estudos de teor qualitativo. Outros intelectuais organizadores das reflexões e pesquisas inscritas no PNAIC abordam temas cruciais em textos específicos, como: a análise da formulação e implementação do Programa e suas posteriores mudanças conforme os seus

documentos e práticas de formação continuada; o estudo das estratégias de formação continuada de alfabetizadores e das rupturas verificadas no período do Programa; as formas de articulação do Programa com o direito à educação; o crucial tema da articulação das universidades com a educação básica e especificamente com a alfabetização; as formas de acompanhamento e monitoramento participativo e seus nexos na formação de alfabetizadores; as formas de resistência e solidariedade entre as universidades participantes do Programa por meio de um fórum específico; as reflexões sistematizadas sobre o Programa no âmbito das instituições de ensino superior; os estudos regionais sobre as políticas de alfabetização; a investigação, por meio de análise de conteúdo, de todos os planos de formação; a gestão democrática e o PNAIC; o perfil dos sujeitos que construíram o Programa, e as formas de silenciamento dos alfabetizadores no contexto de retrocessos impostos ao Programa.

A presente edição responde, por conseguinte, a uma necessidade social. Relata a possibilidade de novas sínteses e aportes teóricos para o grande desafio da alfabetização que, embora possua particularidades, somente pode ser completada no escopo da educação básica. A obra relata retrocessos gravíssimos que estão em curso, mas, dialeticamente, confere visibilidade aos sujeitos que fazem a alfabetização em seus nexos com a conscientização e o desenvolvimento da imaginação inventiva. Sistematiza avanços teóricos que explicam os motivos subjacentes às políticas que impõem os retrocessos. A obra ilumina as vias da superação do poder do atraso em prol de uma luminosa, pulsante e relevante escola pública como lugar em que as novas gerações experenciam os conhecimentos histórico-sociais, artísticos, científicos e tecnológicos – a formação cultural ampla e diversa – que, afinal, inspiram e orientam a mudança no tempo histórico que está em processo.

Rio, 15/6/22.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO DA COLEÇÃO.....	9
FORMAÇÃO CONTINUADA NO PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA: CONCEPÇÕES E IMPACTOS	
APRESENTAÇÃO DA OBRA	15
PREFÁCIO	23
ALFABETIZAÇÃO: UM ATO POLÍTICO EM PROL DA CULTURA DA HUMANIDADE Roberto Leher	
PARTE 1 - FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA PARA FORMAÇÃO CONTINUADA.....	33
CAPÍTULO 1 - PROCESSO DE FORMULAÇÃO E IMPLANTAÇÃO, PELO MINISTÉRIO DE EDUCAÇÃO, DE UM PROJETO NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES ALFABETIZADORES, EM PARCERIA COM AS UNIVERSIDADES PÚBLICAS: O PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PNAIC)	35
Maria Luiza Martins Alessio	
CAPÍTULO 2 - CONFIGURAÇÃO DO PNAIC NO PROCESSO DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE ALFABETIZADORES.....	63
Lucia Mara de Lima Padilha e Nilvan Laurindo Sousa	
CAPÍTULO 3 - PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA: DE PROJETO A UMA POLÍTICA PÚBLICA EM PROL DO DIREITO À EDUCAÇÃO	77
Jefferson Willian Silva da Conceição, Maria Elisa Cardoso de Almeida e Mirna França da Silva de Araújo	

**CAPÍTULO 4 - DESAFIOS PARA UMA POLÍTICA DE
FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES: ARRANJOS
INSTITUCIONAIS DO PNAIC E RELAÇÃO UNIVERSIDADE/
ESCOLA BÁSICA EM 2017 93**
Elaine Constant e Luciana Rodrigues

**CAPÍTULO 5 - IMPLEMENTAÇÃO DO PNAIC EM NÍVEL
NACIONAL: PARA ALÉM DE UMA MERA FASE
ADMINISTRATIVA? 127**
Maria Elisa Cardoso de Almeida

**CAPÍTULO 6 - AS TRANSFORMAÇÕES NA POLÍTICA DO
PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE
CERTA A PARTIR DA ANÁLISE DOS DOCUMENTOS
OFICIAIS 143**
Elaine Constant e Suzane da Rocha Vieira Gonçalves

**PARTE 2 - ANÁLISE ACERCA DA GESTÃO
DE UMA POLÍTICA EDUCACIONAL 167**

**CAPÍTULO 7 - FÓRUMS DAS UNIVERSIDADES: A
CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA EDUCACIONAL
PARA FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES
ALFABETIZADORES 169**
Elaine Constant Pereira de Souza, Diana Quirino dos
Santos da Costa, Mirian Margarete Pereira Brisola e
Vera Lucia Martiniak

**CAPÍTULO 8 - AÇÕES DE FORMAÇÃO DO PNAIC:
ANÁLISE DE RELATÓRIOS PRODUZIDOS PELAS
COORDENAÇÕES DAS IES 189**
Catarina Ferreira da Conceição Rodrigues da Silva,
Greyd Cardoso Mattos e Laís Couy

**CAPÍTULO 9 - POLÍTICAS DE ALFABETIZAÇÃO
NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA GESTÃO E DAS
METODOLOGIAS ADOTADAS NOS ESTADOS NA
IMPLEMENTAÇÃO DO PNAIC 221**
Amone Inacia Alves e Edna Silva Faria

CAPÍTULO 10 - A CONCEPÇÃO DE FORMAÇÃO CONTINUADA NO PNAIC: RUPTURAS E DESCONTINUIDADE	235
Vera Lucia Martiniak	
CAPÍTULO 11 - A TENTATIVA DE CONTROLE DA DOCÊNCIA EVIDENCIADA NOS PLANOS DE FORMAÇÃO	253
Cláudia Vasconcellos Nogueira da Gama	
CAPÍTULO 12 - ESTADO, GESTÃO DEMOCRÁTICA E O PNAIC	263
Edmilson dos Santos Ferreira e Luciane da Silva Nascimento	
CAPÍTULO 13 - GESTÃO E MONITORAMENTO NO PNAIC: REPERCUSSÕES NA FORMAÇÃO DE ALFABETIZADORES.....	277
Luciana Kubaski Alves	
PARTE 3 - DESTINATÁRIOS FINAIS DO PNAIC: DE ATORES PRINCIPAIS À INVISIBILIDADE DA POLÍTICA.....	287
Capítulo 14 - O PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA: QUEM SÃO DOS SEUS ATORES PRINCIPAIS?	289
Mirna França da Silva de Araújo	
CAPÍTULO 15 - UM PANORAMA SOBRE O PERFIL DOS PROFISSIONAIS PARTICIPANTES DO PNAIC	323
Elenice Parise Foltran, Eliane Travensoli Parise Cruz e Mirian Margarete Pereira Brisola	
CAPÍTULO 16 - PROFESSORES ALFABETIZADORES NO PNAIC: DO PROTAGONISMO À INVISIBILIDADE	345
Suzane da Rocha Vieira Gonçalves	
DADOS DOS AUTORES.....	355

PARTE 1

FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA
PÚBLICA PARA FORMAÇÃO CONTINUADA.

CAPÍTULO 1

PROCESSO DE FORMULAÇÃO E IMPLANTAÇÃO, PELO MINISTÉRIO DE EDUCAÇÃO, DE UM PROJETO NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES ALFABETIZADORES, EM PARCERIA COM AS UNIVERSIDADES PÚBLICAS: O PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PNAIC)

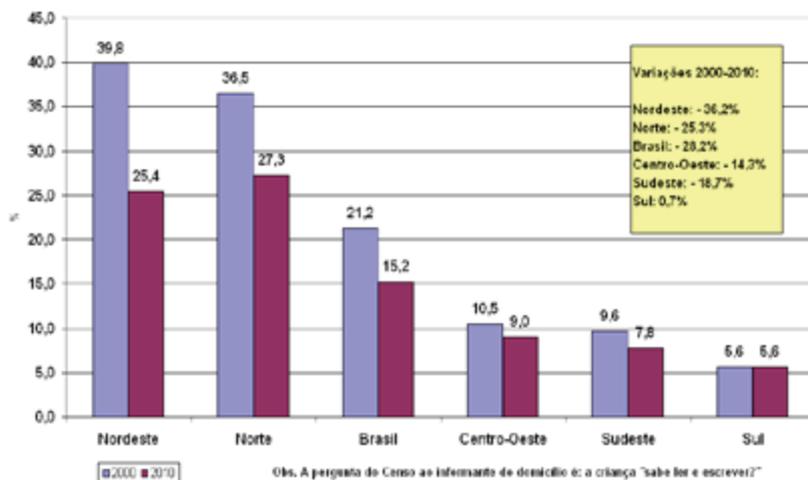
Maria Luiza Martins Alessio

O CONTEXTO PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE FORMAÇÃO VOLTADA PARA TODOS OS PROFESSORES ALFABETIZADORES

O resultado da Prova Brasil de 2005, divulgado em 2006, que resultou no estabelecimento do Índice de desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), levou a uma grande mobilização nacional, liderada pelo Ministério da Educação, que culminou com a formulação do Plano de Metas (PDE), por meio do Decreto nº 6.094/2007 (BRASIL, 2007).

Esse plano conjugou esforços da União, estados, Distrito Federal, municípios e da sociedade na busca da melhoria da qualidade da educação básica. Todos os estados e municípios pactuaram com as 28 metas do PDE, entre elas a Meta 2: alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico. Apesar disso, com a divulgação dos dados do IBGE de 2010, o Brasil pôde constatar que ainda existiam muitos desafios nessa área e grandes disparidades regionais, ainda persistentes.

Figura 1 - Taxa de crianças não alfabetizadas aos 8 anos, por Região



Fonte: Censo 2010 (IBGE, 2010)

Os dados de alfabetização de crianças evidenciaram a necessidade de reafirmação do compromisso em torno da Meta 2 do PDE de 2007 e a construção de uma estratégia nacional para o atingimento da Meta 5 do PNE, que estava em tramitação no Senado⁶. É nesse quadro que nasce a iniciativa de um Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), do governo federal, com foco no atendimento de todas as crianças do ciclo de alfabetização, cerca de 8 milhões de alunos matriculados nos três primeiros anos do ensino fundamental nas escolas públicas.

O desafio de garantir o direito de aprender, com uma política séria para a educação nacional, que havia levado à universalização e à ampliação do EF para nove anos - Emenda Constitucional nº 53/2006 (BRASIL, 2006), já estava sendo enfrentado com as ações do PDE, por um lado, por meio das políticas de apoio às redes públicas nas quatro dimensões dos Planos de Ação Articuladas, elaborados por todos os estados e municípios, e, por outro lado, por meio dos programas de apoio à gestão escolar, tais como PDDE, PDE escola, Proinfo, Mais Educação, PNLD, PNBE. E, finalmen-

⁶ No PNE, enviado ao Congresso em 2011, a Meta 5 trata claramente da garantia do direito à alfabetização até o terceiro ano do Ensino Fundamental. Os debates, na Câmara e no Senado, incorporaram propostas que buscavam aprofundar esse direito, mas claramente evidenciam entendimentos diferenciados do que estamos chamando de alfabetização e letramento. Assim, na CCJ do Senado, essa meta foi aprovada com a redação: "Meta 5: alfabetizar todas as crianças, no máximo, até os oito anos de idade, durante os primeiros cinco anos de vigência do plano; no máximo, até os sete anos de idade, do sexto ao nono ano de vigência do plano; e até o final dos seis anos de idade, a partir do décimo ano de vigência do plano." (BRASIL, 2014).

te, a consolidação de uma rede nacional de formação de professores em um Plano Nacional de Formação de Professores, a partir de 2009.

Em 2005, o Ministério de Educação (MEC) já havia implementado a Rede Nacional de Formação Continuada, formada inicialmente por 19 universidades públicas e comunitárias, que constituíram Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação nas Áreas de Alfabetização e Linguagem; Educação Matemática e Científica; Ensino de Ciências Humanas e Sociais; Artes e Educação Física e Gestão e Avaliação da Educação. Dessa forma, o MEC teve uma ação indutora no desenvolvimento de grupos de pesquisa sobre alfabetização e letramento e, por meio de editais, constituiu uma rede de centros de referência, em parceria com o CNPq.

Portanto, em relação à alfabetização, foram garantidos amplos debates, em parceria com as universidades brasileiras, no sentido de garantir avanços na perspectiva do letramento dos alunos matriculados nos anos iniciais do EF. A partir desse trabalho, foi elaborada a proposta do Pró-Letramento, em parceria com as universidades que integravam a Rede Nacional de Formação Continuada, nas áreas de Alfabetização/Linguagem e de Matemática, e eram responsáveis pelo desenvolvimento e produção dos materiais para os cursos, pela formação e orientação do professor orientador/tutor, pela coordenação dos seminários previstos e pela certificação dos professores cursistas.

O Pró-Letramento foi implantado com o objetivo de oferecer suporte à ação pedagógica dos professores para todos os anos ou séries iniciais do EF, contribuindo para elevar a qualidade do ensino e da aprendizagem de Língua Portuguesa e Matemática. Esse programa formou uma ampla rede de tutores, das redes estaduais e municipais, responsáveis pela formação de seus pares, sob supervisão das universidades públicas.

As políticas públicas necessárias para a construção uma proposta nacional de apoio ao professor alfabetizador estavam dadas e precisavam ser articuladas e, sobretudo, fortalecendo-se a colaboração com estados e municípios, como estabelecido no *caput* do Art. 211 da Constituição de 88 (BRASIL, 1988) e como prevê o Art. 7º do PNE (BRASIL, 2014), enviado pelo governo federal ao Congresso em dezembro de 2010.

Para além das políticas nacionais, diversos estados e municípios desenvolveram diferentes estratégias para enfrentar os baixos índices de

alfabetização no final do ciclo de alfabetização, a exemplo do Programa Ler e Escrever, em São Paulo; da mesma forma, o estado de Minas Gerais implantou, em sua rede, o Programa de Intervenção Pedagógica/Alfabetização no Tempo Certo (PIP/ATC), em 2007, utilizando, em seu nome, o conceito de intervenção pedagógica do educador e filósofo Paulo Freire.

No entanto, no estado do Ceará, esse esforço pela garantia da alfabetização de crianças no ciclo de alfabetização, por meio do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), teve um componente fundamental, que foi a política de cooperação entre estado e municípios promovida pelo governo do estadual, com apoio do MEC. Esse Programa assegurou a implantação de um arranjo organizacional para fortalecimento da cooperação entre estado e municípios. Isso viabilizou a gestão e o monitoramento do Programa e a consolidação de uma prática de avaliação externa para a intervenção pedagógica (GUSMÃO, 2011).

A Secretaria de Educação Básica, na gestão da professora Maria do Pilar Lacerda, enviou uma equipe para conhecer o arranjo institucional do Programa e trazer contribuições para a estruturação do Pacto Nacional, que guardou o nome Alfabetização na Idade Certa, em referência à experiência do Ceará, além de expressar claramente o objetivo de garantir o direito de cada criança brasileira estar plenamente alfabetizada no final do ciclo de alfabetização.

CONCEPÇÕES DA ESTRUTURA DE GESTÃO E FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES DO PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA

O modelo de estrutura de gestão, em estreita colaboração com os municípios, foi articulado, na proposta nacional, com a Política Nacional de Formação de Professores, em parceria com a rede de universidades públicas, o Programa Nacional do Livro Didático e do Programa Nacional de Bibliotecas Escolares, tecnologias educacionais e experiência nacional de avaliação censitária da Prova Brasil e Provinha Brasil, aplicadas pelo INEP.

Desta forma, constituiu-se, em outubro de 2011, a equipe de trabalho, ligada diretamente ao Gabinete da SEB, envolvendo as Assessorias de Gabinete, a Diretoria de Apoio à Gestão Educacional (DAGE) (com as Coor-

denações Gerais de Apoio às Redes Públicas, a Coordenação de Apoio à Gestão Escolar e a Coordenação de Formação de Professores da Educação Básica); a Diretoria de Currículos e Educação Integral (DICEI) (Coordenação Geral do Ensino Fundamental e Coordenação Geral de Educação Integral), e a Diretoria de Formulação de Conteúdos Educacionais (Coordenação Geral de Mídias e Conteúdos Digitais e Coordenação Geral de Materiais Didáticos). Esta equipe passou a trabalhar com as linhas gerais do Programa.

Foram estabelecidos quatro eixos de atuação:

1. Fornecimento de material didático, acompanhado de formação presencial para seu uso articulado; os materiais seriam aqueles já distribuídos pelo MEC, pelo PNLD, PNBE, jogos pedagógicos e tecnologias disponibilizadas no Portal do Professor, e outros materiais apoiados pelo MEC;
2. Formação dos professores alfabetizadores. Foi consenso entre todos da equipe que a experiência acumulada pelo Pró-Letramento, em parceria com os Centros de Referência em Alfabetização em Linguagem, deveriam ser a base para a elaboração do material focado na alfabetização;
3. Aplicação de avaliação externa anual para alunos do 3º ano. Essa avaliação seria realizada pelo INEP, já responsável pela Provinha Brasil. A DICEI, por meio da Coordenação do Ensino Fundamental, deveria ser a referência para a construção dessa avaliação;
4. Implementação de processos de monitoramento e gestão do Programa, executados por equipes municipais e estaduais, incentivadas com bolsas e supervisionadas pelo MEC.

Por outro lado, desde o início, ficou clara a necessidade de integração com todos os programas que atuam de alguma forma na escola, como o Mais Educação. Tratou-se, de fato, de uma pactuação interna da própria SEB, de um esforço de construção de uma força-tarefa para a garantia do direito de todas as crianças estarem alfabetizadas até os oito anos de idade, por meio de um pacto nacional em torno desse objetivo. Iniciou-se, para isso, um levantamento dos conteúdos necessários para cada eixo do Programa:

- **Currículo, Práticas e Recursos Pedagógicos:** PNLD, Jogos Pedagógicos e Acervo Complementar;
- **Literatura:** PNBE 0 a 7 anos e PNBE Professor - Alfabetização;
- **Avaliação:** Diagnóstica e externa e reconhecimento da Alfabetização na Idade Certa;
- **Tecnologias Educacionais Digitais:** Levantamento de tecnologias utilizadas no processo de alfabetização e disponíveis nas redes e TV-Escola e projetos para elaboração de novas tecnologias;
- **Controle e Mobilização Social:** Formação para Conselheiros Escolares e Mobilização Social;
- **Formação:** Formação presencial para professores de 1º, 2º e 3º anos, separadamente, para uso de todo o material de forma articulada e elaboração de planejamento de aula;
- **Gestão:** Fornecimento de bolsas para coordenadores, seleção de gestores, metodologia de gestão, supervisão e comunicação.

A proposta inicial foi elaborada para atender todos os estados do Nordeste e o Pará, da Região Norte, portanto, 10 estados. A DAGE, responsável pelos programas de formação continuada de professores, assumiu a responsabilidade de articular com a universidade responsável pelo Pró-Letramento nesses estados. Dessa forma, o CEEL/UFPE ficou encarregado pela elaboração de uma proposta para a formação. A proposta inicial de formação apresentada pelo CEEL/UFPE, articulando a utilização dos materiais disponibilizados pelo MEC e com foco no professor alfabetizador e sua prática na sala de aula, foi apresentada ao Gabinete do Ministro em novembro de 2011. A resolução foi de que deveria ser um programa nacional, envolvendo todos os professores alfabetizadores das escolas públicas do país e, também, incluir as escolas do campo.

A discussão sobre o Programa passou a ser do MEC, coordenada pela Secretaria Executiva, envolvendo nas suas deliberações não só a SEB, mas o INEP, em razão das avaliações; o FNDE, em razão das compras e distri-

buição dos materiais para cada sala de alfabetização; a SECADI, em razão da inclusão das escolas do campo; e a DTI, em razão da necessidade do desenvolvimento de sistema de adesão de estados e municípios e subsequente controle e monitoramento do Programa.

O cronograma para o lançamento do Programa e a abertura para adesão dos estados e municípios, inicialmente previsto para março/2012, foi alterado em razão da dimensão nacional assumida pela proposta. No dia 24/01/2012, na posse como Ministro da Educação, substituindo e dando continuidade ao trabalho de Fernando Haddad na condução da pasta, Aloízio Mercadante assumiu, em seu primeiro discurso:

É preciso entender que, na escola, tudo começa na sala de aula. O foco do aprendizado tem de estar, portanto, nesse local onde se constrói a relação professor-aluno, a complexa e delicada base de todo o processo educativo. Se algo falha nesse processo nos primeiros anos letivos, cria-se uma lacuna pedagógica de difícil reversão. Os alunos ficam desmotivados e tendem a abandonar a escola. Para combater essa séria deficiência, vamos lançar o programa Alfabetização na Idade Certa, em parceria com municípios e estados. Esse novo programa complementar o Pró-Letramento, um bom programa que o MEC já desenvolve, e atuará distribuindo material didático adequado e bem estruturado, estimulando de forma criativa o hábito de ler, avaliando permanentemente os resultados alcançados e direcionando os melhores recursos para essa fase crítica do aprendizado. Dessa forma, as melhores salas de aula, os melhores turnos e os melhores professores estarão à disposição das crianças, para que elas possam se alfabetizar até a idade máxima de 8 anos e prosseguir seus estudos sem lacunas e rupturas pedagógicas (ABMES, 2012)

O DESAFIO DA INTERSETORIALIDADE NA ARTICULAÇÃO DE TODAS AS POLÍTICAS DO MEC: A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA DE ESTADO

A proposta de um Pacto Nacional pela Alfabetização para todas as crianças até o terceiro ano do ensino fundamental, com a decisão de ser universal e, portanto, chegar a cada sala de aula do ciclo de alfabetização, lançada em 8 de novembro de 2012 pela presidenta Dilma Rousseff, foi viabilizada pelo percurso de construção de uma política pública coerente com o compromisso da busca da garantia do direito de aprender.

Esse percurso pode ser visto na legislação no sentido de garantir o ensino fundamental de 9 anos, que culminou com a Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006 e a EC Nº 53/2006 (BRASIL, 2006), permitindo a construção do ciclo da infância e nas orientações nesse sentido, construídas com os centros formadores das universidades e que foram distribuídas para todas as escolas públicas brasileiras. Os princípios são claramente explicitados nas publicações: “Ensino Fundamental de nove anos: orientações gerais” (BRASIL, 2004) e “A criança de 6 anos, a linguagem escrita e o Ensino Fundamental de nove anos: orientações para o trabalho com a linguagem escrita em turmas de crianças de seis anos de idade” (MACIEL; BAPTISTA; MONTEIRO, 2009).

Nesses documentos, é possível constatar os princípios sobre alfabetização e letramento que se consolidaram na formação continuada pelo Pró-Letramento, já referida neste documento e, também, nos livros que foram disponibilizados pelo MEC, já em 2005, sobre a temática. (COLEÇÃO MEC/CEEL, 2005).

Fazia-se necessário que as políticas de distribuição de material didático pedagógico para todas as escolas do país colocasse nas mãos dos professores alfabetizadores material que permitisse a implantação dessa política. Em 2010, o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) havia lançado o edital PNLD 2013, adequando as coleções de obras didáticas a serem distribuídas aos alunos, de acordo com o que foi posteriormente disposto no § 1º do Art. 30 da Resolução nº 7, de 14 de dezembro de 2010, do Conselho Nacional de Educação, que Fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos (BRASIL, 2010).

Essa Resolução, nos § 1º e 2º do Art. 30, estabelece que:

§1º Mesmo quando o sistema de ensino ou a escola, no uso de sua autonomia, fizerem opção pelo regime seriado, será necessário considerar os três anos iniciais do EF como um bloco pedagógico ou um ciclo sequencial não passível de interrupção, voltado para ampliar a todos os alunos as oportunidades de sistematização e aprofundamento das aprendizagens básicas, imprescindíveis para o prosseguimento dos estudos.

§ 2º Considerando as características de desenvolvimento dos alunos, cabe aos professores adotar formas de trabalho que proporcionem maior mobilidade das crianças nas salas de aula e as levem a explorar mais intensamente as diversas linguagens artísticas, a começar pela literatura, a utilizar materiais que ofereçam oportunidades de raciocinar, manuseando-os e explorando as suas características e propriedades (BRASIL, 2010).

Além disso, para atender às especificidades dos três primeiros anos do EF, o MEC avaliou, selecionou e distribuiu às salas de aula das turmas do ciclo de alfabetização, no âmbito dos acervos formados por obras pedagógicas complementares aos livros didáticos. As obras complementares ao PNLD 2013 foram destinadas aos 1º, 2º e 3º anos do EF (PNLD, 2013).

Foram distribuídos cinco acervos distintos (com 30 títulos diferentes) e um manual, destinado às salas de aula dos 1º e 2º anos do EF. Todas as escolas públicas cadastradas no Censo Escolar receberam esses acervos.

Da mesma forma, o PNBE, juntamente com a estruturação do Pacto, expandiu a aquisição das obras selecionadas, com o intuito de garantir a instalação de cantinhos de leitura em cada sala de aula de alfabetização. Isso foi possível em virtude da existência de uma política nacional consolidada e que havia selecionado anteriormente acervos para os anos iniciais do ensino fundamental (FNDE, 2021).

Além disso, o Pacto pode contar com o PNBE do Professor, que tem como objetivo adquirir obras de referência para ajudar os professores da educação básica regular e da educação de jovens e adultos na preparação dos planos de ensino e na aplicação de atividades em sala de aula com os alunos. A primeira edição do PNBE do Professor ocorreu em 2010. Da mesma forma, pôde ser garantida a distribuição do Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa (VOLP), desenvolvido pela Academia Brasileira de Letras, para cada sala de alfabetização.

Em 2011, foram distribuídas caixas com 10 jogos de alfabetização, produzidas pelo CEEL/UFPE, em parceria com SEB/ MEC, para todas as escolas brasileiras. Esses jogos contemplam diferentes tipos de conhecimentos relativos ao Sistema de escrita alfabética. Ao ser tomada a decisão em relação aos materiais necessários para o Pacto, os jogos já estavam elaborados e testados e o FNDE pôde garantir os trâmites necessários para que esse material pudesse ser entregue nas escolas, para cada sala de aula de alfabetização.

- Programa Mais Educação

Foi considerado, desde o primeiro momento, um dos eixos do Pacto. Dessa forma, todos os espaços de mobilização para o Mais Educação deveriam passar a ser também espaço de mobilização pelo Pacto, no sentido de que as atividades de acompanhamento pedagógico fossem articuladas com as classes de alfabetização, para que a extensão do tempo escolar para as crianças com maiores dificuldades contribuísse, de fato, com o direito de aprender e fosse garantia de inclusão.

- TV Escola e Portal do Professor

Na mobilização de todos os recursos disponibilizados pelo MEC para o foco da alfabetização, a parceria com a Diretoria de Formulação de Conteúdos Educacionais, por meio da Coordenação Geral de Mídias e Conteúdos Digitais, foi essencial para o planejamento de materiais a serem disponibilizados para a formação dos professores alfabetizadores. Dessa forma, foram planejados e produzidos diversos vídeos diretamente relacionados com a temática da alfabetização de crianças. A concepção desses vídeos

mantveu coerência com a proposta de formação do Pacto, na perspectiva de autonomia do professor.

Como resultado desse trabalho de articulação, a TV Escola realizou uma série de programas sobre a alfabetização e a formação de professores alfabetizadores: Salto para o Futuro 2013 - edição especial com série de debates sobre alfabetização. Esses vídeos estão disponíveis no endereço eletrônico: <http://pacto.mec.gov.br/tv-escola>. O Portal do Professor (2021) ampliou a divulgação e troca de experiências relacionadas a recursos educacionais pertinentes aos projetos didáticos para os anos iniciais do EF. Como resultado desse trabalho, podemos facilmente encontrar, numa busca rápida no Portal, cerca de 290 aulas que tratam da temática, tendo como referência o material disponibilizado nos Cadernos de Formação do Pacto Nacional.

RELAÇÃO COM O INEP E A AVALIAÇÃO NA ALFABETIZAÇÃO.

Desde o início da concepção do Pacto, o compromisso com a avaliação na alfabetização estava presente e o trabalho em parceria com o INEP, já consolidado na Provinha Brasil, permitiu o aprofundamento das propostas para atender à Portaria n.867, de 4 de julho de 2012 (BRASIL, 2012), que instituiu o Pacto. Em, seu Art. 1º, inciso II, determina “a realização de avaliações anuais universais, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, para os concluintes do 3º ano do EF;”.

O INEP trabalhou na construção desse instrumento de avaliação em parceria com: Associação Nacional de Pesquisadores em Educação – ANPED; Centro de Estudos e Alfabetização em Linguagem – CEALE / UFMG; Centro de Estudos em Educação e Linguagem – CEEL/UFPE; Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED; Secretaria de Educação do Estado do Ceará – SEDUC/CE; Secretaria de Educação do Distrito Federal - SEDF e Undime – União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME. Além dessas parcerias, a participação de especialistas nas áreas de Educação Matemática e Língua Portuguesa, vinculados às diversas instituições de ensino do país. O resultado desse trabalho foi a publicação, em 10/06/2013, no Diário Oficial da União, da portaria criando a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), que passou a fazer parte do SAEB e aplicada pela primeira vez em novembro de 2013, ano da im-

plantação do Pacto Nacional (BRASIL, 2013). Trata-se de uma avaliação censitária anual para permitir a obtenção de índices sobre a alfabetização e letramento em Língua Portuguesa e Matemática ao final do ciclo de alfabetização.

O PROCESSO DE MOBILIZAÇÃO NACIONAL PELA CONSTRUÇÃO DO PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA

A Secretaria de Educação Básica, ao ter a iniciativa de implantar uma política com foco no ciclo de alfabetização, iniciou, em dezembro de 2011, o diálogo com as redes estaduais, tendo apresentado, na V Reunião Extraordinária do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSED), as ideias gerais sobre o programa nacional, já com os eixos: materiais, formação de professores, avaliação. O mesmo ocorreu na I Reunião Ordinária do CONSED, em 08/03/12, em Natal-RN.

No 5º Fórum Nacional Extraordinário da Undime, em São Bernardo do Campo-SP, de 16 a 18/05/2013, o ministro destacou, no discurso de abertura para Dirigentes Municipais de Educação de todo país, o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e a importância da adesão de todos os municípios brasileiros.

Nesse movimento de mobilização das secretarias municipais de educação, a DAGE/SEB organizou a 13ª Reunião do GT das Capitais Grandes Cidades, em Brasília/DF – de 26 a 28 de 2012, com o tema: Política de Educação Infantil, Inclusão, Alfabetização na Idade Certa e a Garantia dos Direitos de Aprendizagem e Desenvolvimento das Crianças do Ciclo de Alfabetização do Ensino Fundamental. Nessa reunião, além de outros temas, foram amplamente debatidos os princípios gerais do Pacto, a formação dos professores alfabetizadores, a avaliação no ciclo de alfabetização e o cronograma proposto para adesão dos municípios (BRASIL, 2012). Foi também apresentado no IV Encontro Nacional de fortalecimento dos Conselhos Escolares e IV Seminário Nacional de Educação Integral.

Outro encontro importante foi com a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE, realizado 4 de setembro de 2012, em Brasília, com o CNE - Conselho Nacional de Entidades, para debater o Pacto. Participaram desse debate representantes do MEC, da CNTE e da

ANPED, em que foram discutidas as questões relativas ao tempo do professor e o direito à formação continuada

Foram realizadas reuniões com as representações estaduais no MEC e com as coordenações estaduais e equipes técnicas, nos estados. Essa ação foi fundamental, pois a integração SEDUC/UNDIME contribuiu para o sucesso da adesão. O diálogo possibilitou a construção de uma identidade local do Pacto, respeitando as formações em andamento, construindo pontes com a nova proposta e incluindo formadores com experiência nas propostas de formação das universidades. O esforço foi sempre de assegurar que a centralidade do Pacto era o compromisso de garantir o direito a todas as crianças de estarem alfabetizadas ao final do terceiro ano do Ensino fundamental.

O DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA INFORMATIZADO PARA ADESÃO DE ESTADOS E MUNICÍPIOS

Durante todo o primeiro semestre de 2012, paralelamente às mobilizações de estados e municípios, foram desenhados os requisitos para o sistema de adesão informatizado, trazendo a discussão sobre o desenho do Programa e as contribuições dos demais entes federados. Destaca-se aqui o trabalho desenvolvido pela Coordenação geral de Apoio à Gestão Escolar, juntamente com a equipe da DTI.

O desafio para a finalização do sistema de adesões foi enorme, pois as situações singulares se multiplicavam, sofrendo adequações, até a publicação da Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012, que institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as Ações do Pacto, definindo suas diretrizes gerais, com todas as contribuições de estados e municípios (BRASIL, 2012).

Ao ser encerrado o prazo, em 31 de agosto de 2012, 5.124 municípios e 100% dos estados haviam aderido ao Pacto e às Ações do Pacto, mesmo com o grande desafio enfrentado nesse processo de mobilização e adesão, que foram as eleições municipais de 2012. Novo prazo de adesão foi estipulado para o dia 20 de outubro de 2012. No final do processo de adesão, o MEC possuía a lista de e-mails de todos os coordenadores locais, indicados pelos dirigentes municipais e secretários estaduais de educação.

Esses coordenadores passaram a receber informações sobre o Programa, convocações para videoconferências e foram eles que puderam ter acesso ao Sistema de Monitoramento do Pacto – SISPACTO, que foi oficialmente aberto em 16 de outubro de 2012, com as orientações para cadastramento dos orientadores de estudo, que podiam ser acessadas no próprio SIMEC (2020).

Nesta etapa, o trabalho mais importante foi o processo de escolha e cadastramento dos orientadores de estudo, realizado pelo coordenador, como referido anteriormente. O número de orientadores era preestabelecido no sistema, em função do número de turmas de alfabetização no Censo Escolar 2012. No sentido de potencializar o trabalho já realizado desde 2006, de formação de tutores para o Pró-Letramento, que eram professores efetivos das redes de ensino e certificados pelas universidades parceiras, eles deveriam ser prioritariamente indicados como professores orientadores do Pacto.

No entanto, muitos municípios não tinham professores que preenchessem esse critério e, em alguns casos, o tutor não apresentava mais as condições para assumir a função. Nesses casos, ficou estabelecido que, no momento na seleção dos orientadores de estudo para cadastramento, após justificativa, a Secretaria de Educação poderia indicar outro profissional, considerando o currículo, a experiência e a habilidade didática do candidato, mas, necessariamente, ele deveria ser profissional do magistério efetivo da rede; ser formado em pedagogia ou ter licenciatura; ter experiência nos anos iniciais do EF como professor ou coordenador pedagógico ou possuir experiência comprovada na formação de professores alfabetizadores. Essa fase de indicação dos professores orientadores, com as substituições necessárias, encerrou-se em 15 de fevereiro de 2013.

INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS AÇÕES DO PACTO

O caminho percorrido desde o final de 2011, acima descrito, de articulação de todas as políticas com foco na garantia da qualidade e de construção de uma colaboração efetiva com os demais entes federados, as universidades e a sociedade, aparece de maneira consolidada na Portaria n. 867, de 4 de julho de 2012, que institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais

(BRASIL, 2012). Podemos encontrar de maneira claramente detalhada toda a estrutura de gestão pensada para o Programa.

Dessa forma, à medida que o SISPACTO foi disponibilizado, os diferentes atores responsáveis pelo programa em cada ente da Federação tinham os critérios de participação muito claros. Em 8 de novembro de 2012, foi lançada a MP nº 586, convertida na Lei nº 12.801/2013 (BRASIL, 2013), que dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da União aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa.

ESTRUTURAÇÃO DA FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES NO ÂMBITO DO PNAIC

A formação continuada dos professores alfabetizadores é um dos eixos centrais do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Os números finais da adesão de 5.420 municípios e dos 27 estados colocaram o Ministério da Educação diante do desafio de atender a todo universo de professores dos três anos iniciais do ensino fundamental e de classes multisseriadas (317.207) de 108.733 escolas públicas de todos os estados brasileiros.

Esse desafio só pôde ser enfrentado pela possibilidade de constituição de uma rede de universidades públicas para a formação desses professores alfabetizadores. Essa ação foi viabilizada pela política de formação continuada de profissionais do magistério, iniciada pelo MEC a partir de 2003, para atender a demanda de formação continuada de professores nas diferentes áreas do conhecimento, mediante a articulação da educação básica com as instituições de ensino superior públicas.

Pela Portaria Nº 1.472, de 7 de maio de 2004, foi instituído o Sistema Nacional de Formação Continuada de Professores, com o objetivo de contribuir para a melhoria da formação dos professores e alunos. Nessa perspectiva, foram articulados vários centros de pesquisas de universidades, que foram credenciados pelo MEC como centros de formação, via Edital n.º 01/2003-SEIF/MEC (BRASIL, 2003), que poderiam, além das ações de formação continuada, receber financiamento, por meio de convênios com o MEC, para a elaboração de materiais didáticos destinados ao apoio da atividade dos docentes da educação básica, tal como havia sido previsto no edital.

Cinco universidades tiveram suas propostas ao edital aprovadas, na área de Alfabetização e Linguagem: Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), Universidade de Brasília (UNB) e Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Elas passaram a constituir os seguintes centros de pesquisa e desenvolvimento da educação: Centro de Estudos em Educação e Linguagem (CEEL/UFPE), Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita (CEALE/UFMG), Centro de Formação Continuada, Desenvolvimento de Tecnologia e Prestação de Serviços para as Redes Públicas de Ensino (CEFORTEC/UEPG), Centro de Formação Continuada de Professores (CEFORM/UnB) e Centro de Formação do Instituto da Linguagem (CEFIEL/UNICAMP).

Todos os cinco centros citados participaram da elaboração de diversos materiais, sobretudo a elaboração da proposta de Formação para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental, que se constituiu no Pró-Letramento. Desta forma, o MEC trabalhou como indutor de políticas para a educação básica, mas que, concomitantemente, fortaleceu a pesquisa e extensão universitária nessa área.

Nos objetivos explicitados na publicação do MEC, “Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica: Orientações gerais” (BRASIL, 2005), encontram-se os pressupostos de uma política de formação continuada com definição clara de suas metas.

A Rede Nacional de Formação Continuada foi, portanto, formada por universidades que se constituíram como Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação, voltados para a formação continuada dos professores de educação básica, em exercício nos sistemas estaduais e municipais de educação. Na constituição da Rede, ficou clara a ênfase atribuída à capacidade de articulação e estabelecimento de parcerias, dos centros com outras universidades, para o cumprimento das propostas conveniadas.

O Pró-Letramento teve como objetivos principais oferecer suporte à ação pedagógica dos professores dos anos iniciais do Ensino fundamental, para elevar a qualidade do ensino e da aprendizagem da língua portuguesa e matemática, áreas em que o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) mostrou as maiores dificuldades dos estudantes; propor situações que incentivem a reflexão e a construção do conhecimento como

processo contínuo de formação docente; desenvolver conhecimentos que possibilitem a compreensão da linguagem e seus processos de ensino e aprendizagem (BRASIL, 2007).

Para desenvolver o Programa, o MEC convidou 19 universidades públicas, que passaram a realizar a formação e o acompanhamento de orientadores de estudo (tutores), os quais foram responsáveis por coordenar os encontros de formação com os professores em seus municípios, a partir de 2006.

Com o objetivo de expandir a oferta e melhorar a qualidade nos cursos de formação dos docentes, o governo federal, pelo Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, instituiu a Política Nacional de Formação de Professores (BRASIL, 2009).

A política de formação continuada foi reorganizada pela Resolução nº 1, de 17 de agosto de 2011, e a Rede Nacional de Formação Continuada foi redimensionada e fortalecida com a Portaria 1.328, de 23 de setembro de 2011 (BRASIL, 2011), que implementou a nova Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, institucionalizando as relações com as universidades públicas como parceiras dessa política.

A proposta de formação de professores alfabetizadores, no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, pôde ser viabilizada em função dessas ações, que foram desenvolvidas pelo Ministério da Educação e que consolidaram, na última década, a política de formação continuada de docentes em efetivo exercício. Do mesmo modo, sua concepção geral e processo de elaboração de materiais também decorreram dessa história.

A GESTAÇÃO DA PROPOSTA DE FORMAÇÃO DOCENTE NO PNAIC

A proposta inicial de formação foi elaborada para atender todos os estados do Nordeste e o Pará, Região Norte, totalizando 10 estados. A DAGE, responsável pelos programas de formação continuada de professores, assumiu a responsabilidade de articular com a universidade responsável pelo Pró-letramento na maior parte desses estados - o CEEL/UFPE - a elaboração de uma proposta para a formação, inicialmente pensada para dois anos.

Houve a decisão de que o programa nacional seria voltado para os três anos iniciais do Ensino fundamental, levando-se em conta a formulação do próprio MEC em relação ao Ensino fundamental de nove anos e o ciclo de alfabetização, assim como o Parecer CNE/CEB Nº: 4/2008 (BRASIL, 2008), que coloca o primeiro ano do Ensino fundamental como parte integrante de um ciclo de três anos de duração, que se poderia denominar de “ciclo da infância”.

O CEEL/UFPE, além de ser responsável pelo Pró-Letramento na maior parte do Nordeste, com afirmado acima, havia submetido, em 2010, em atendimento ao edital do Projeto Rede, divulgado no Diário Oficial n. 36, de 24 de fevereiro de 2010, 11 projetos. O projeto intitulado “Alfabetização e Letramento nas diferentes áreas do currículo usando obras complementares” indicava, em sua apresentação, que tinha como objetivo:

Auxiliar os professores a desenvolver situações didáticas favoráveis à aprendizagem de conceitos fundamentais nas diferentes áreas de conhecimento, por meio de práticas de leitura e escrita de textos de gêneros diversos, assim como da realização de experimentos e construções, realizados com auxílio de alguns livros do acervo de obras complementares.

O material didático básico a ser utilizado correspondia ao kit de obras complementares distribuído para todas as turmas do 1º e 2º anos do Ensino fundamental, no âmbito do Programa Nacional do Livro Didático – 2010. O projeto era inicialmente destinado a atender até 4.500 professores, por meio da formação e acompanhamento de orientadores de estudo. Considerando-se o parecer emitido pelo MEC, a qualidade da proposta e a identidade com as definições do Ministério, naquele momento, para a construção do Pacto, optou-se por consultar o CEEL sobre a possibilidade de que fossem feitos ajustes no projeto para atendimento ao sistema de ensino público, inicialmente para os estados do Nordeste, uma vez responsável pelo Pró-Letramento na maior parte deles. A equipe da universidade reformulou a proposta, detalhando objetivos, procedimentos metodológicos e estratégias viáveis para o atendimento em larga escala.

Como relatado anteriormente, a proposta inicial de formação apresentada pelo CEEL/UFPE, articulando a utilização dos materiais disponibilizados pelo MEC, com foco no professor alfabetizador e sua prática na sala de aula, para os estados do Nordeste, passou a ser um programa nacional, envolvendo todos os professores alfabetizadores das escolas públicas do país, inclusive as escolas do campo.

Frente à dimensão da proposta, a equipe da UFPE, juntamente com a equipe do MEC, decidiu que seria necessário, para tal ampliação, contar com o apoio e contribuições de todas as outras universidades parceiras da formação continuada pelo Pró-Letramento.

A PRODUÇÃO DO MATERIAL PARA A FORMAÇÃO DOS PROFESSORES DO CICLO DE ALFABETIZAÇÃO DAS ESCOLAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

Uma vez que estava tomada a resolução de que o programa teria Base Nacional, foi convocada, para os dias 1 e 2 de março de 2012, uma reunião com todas as universidades responsáveis pelo Pró-Letramento⁷. Nessa ocasião, foi apresentada a proposta inicial de formação, elaborada em parceria com o CEEL/UFPE, sob a coordenação da professora Telma Ferraz, numa perspectiva de aprofundamento da formação dos profissionais para atuarem como orientadores de estudo, auxiliando-os a aperfeiçoar suas habilidades e conhecimentos para atuar como formadores de professores dos 3 anos iniciais do ensino fundamental das redes de ensino públicas. Houve a decisão que, pela formação e experiência já adquiridas, os tutores pelo Pró-Letramento, constituiriam, prioritariamente, a rede de orientadores de estudo, formados pelas universidades parceiras.

A proposta foi amplamente debatida e ficou evidente, em todos os debates, que o material deveria ser orientador e articulador da utilização dos materiais disponibilizados pelo MEC às escolas e, sobretudo, com for-

⁷ Universidade Federal do Espírito Santo (UFES); Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF); Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP); Universidade Federal do Pará (UFPA); Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Universidade Federal do Paraná (UFPR); Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR); Universidade Federal de Santa Maria (UFSM); Universidade Federal de Uberlândia (UFU); Universidade Federal do Vale do Jequitinhonha e Mucuribe (UFVJM); Universidade de Brasília (UNB); Universidade Federal do Amapá (UNIFAP); Universidade Federal do Amapá (UNIFAP); Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Universidade Estadual do Ceará (UECE); Universidade Estadual de Maringá (UEM); Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG); Universidade do Estado da Bahia (UEBA); Universidade Estadual Paulista (UNESP); Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP); Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG).

te relação com a prática dos professores. A concepção de alfabetização foi amplamente debatida e consensuada. A partir desse debate e aprofundamento da proposta inicial de formação, dentro da perspectiva de alfabetização assumida, todas as universidades foram convidadas a participar da elaboração do material a ser utilizado na formação de professores alfabetizadores. Foi solicitado pelo MEC que as universidades indicassem seus representantes para integrarem a equipe de trabalho de elaboração dos cadernos do Pacto. Desse modo, todas as universidades que quiseram participar foram integradas à equipe.

Foi então constituído um grupo de trabalho para elaboração dos cadernos a serem utilizados na formação⁸. O MEC promoveu reuniões com as universidades parceiras para discussão do projeto e, a partir dessas reuniões, ajustes foram feitos, e o principal foi em relação à quantidade de cadernos, pois, inicialmente, a equipe do CEEL tinha proposto que fossem produzidos oito cadernos, relativos a oito unidades. Os cadernos seriam usados pelos professores do primeiro ao terceiro ano do Ensino fundamental. No entanto, o MEC considerava importante que houvesse um caderno para cada ano de escolaridade e que a formação fosse dada a professores agrupados pelo ano em que atuavam.

No final, tal proposta foi adotada, os orientadores de estudo seriam formados para todo o ciclo de alfabetização, pois a maioria ficou responsável por turmas mistas, com professores do 1º, 2º e 3º anos do Ensino fundamental, mas a formação dos professores seria organizada em turmas por ano de atuação e haveria cadernos específicos para cada ano. A experiência mostrou, finalmente, que não teria sido necessário.

Com a decisão do ministro de que seriam atendidas também as escolas do campo, foram incluídos 8 cadernos para os professores alfabetizadores de classes multisseriadas. Também foi previsto um caderno para o trabalho de alfabetização de crianças com deficiência, além dos cadernos de apresentação do Programa, de orientações complementares para os orientadores de estudo, sobre a formação de professores no pacto e sobre avaliação. Dessa forma chegou-se ao número de 35 cadernos elaborados coletivamente e concluídos a tempo de ser iniciado o Pacto, em 2013.

⁸ Esse grupo foi ampliado posteriormente e contou com as seguintes instituições: Universidade Federal de Pernambuco, Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ), Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Pernambuco (IFPE), Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA), Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE).

Concluída a redação dos textos, o material foi submetido à leitura crítica criteriosa de todos os participantes. Cada um teria que ler pelo menos dois cadernos. A equipe do MEC, responsável pela formação continuada da DAGE, também realizou uma leitura crítica e cuidadosa do material. Com base nas sugestões enviadas pelas equipes do MEC e autores dos cadernos, foi vivenciada uma fase em que os textos foram reescritos, ajustados e melhorados.

Paralelamente à produção do material, a proposta foi apresentada e discutida em outras instâncias, que também influenciaram o produto final. A própria coordenadora do CEEL/UFPE participou de reuniões com o CONSED, UNDIMES e GT das Grandes Cidades, nas quais apresentou a proposta geral da formação, ouviu críticas e recebeu contribuições. Todo o material podia ser encontrado em endereço eletrônico, mas, atualmente, é encontrado no acervo das universidades parceiras.

A CONSTITUIÇÃO DA REDE DE FORMADORES EM TODOS OS ESTADOS BRASILEIROS, EM PARCERIA COM UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS E ESTADUAIS

A partir da reunião de março de 2012 com as universidades envolvidas com o Pró-Letramento, iniciou-se um esforço de expansão do número de universidades que poderiam participar da formação proposta pelo Pacto, com o objetivo de se ter, pelo menos, uma universidade responsável pela formação em cada estado da Federação. Para isso, foi dada, inicialmente, prioridade aos professores que tivessem sido parceiros, como formadores, das universidades responsáveis pelo Pró-Letramento em mais de um estado, a exemplo da UNB e da UFPE.

Dessa maneira, foram incluídas as Universidades do Mato Grosso (Grupo de Pesquisa: ALFALE Alfabetização e Letramento Escolar), do Mato Grosso do Sul (Grupo de Pesquisa: GEPLI – Grupo de Estudo e Pesquisa em Letramento, Educação e Infância), do Rio Grande do Norte (Grupo de Pesquisa: Estudos sobre processos de ensinar e aprender na Educação Infantil) e do Maranhão (Grupo de Pesquisa: Didática e Educação Infantil).

Naquelas universidades, onde não havia professores que tivessem participado do Pró-Letramento, foi realizada uma pesquisa no diretório

dos grupos de pesquisa do CNPq, para identificação de professores envolvidos com a área de Alfabetização e Letramento. Dessa maneira, foram incluídas as universidades: UFS (GEADA: Grupo de Estudo e Pesquisa em Alfabetização, Discurso e Aprendizagens), UFPEL (GEALE - Grupo de Estudos sobre Aquisição da Linguagem Escrita), UFPI (Núcleo de Pesquisa sobre Formação e Profissionalização em Pedagogia NUPPED), Unimontes (Grupo de Pesquisa em Educação e Linguagem) e UFBA (GELING: Grupo de Estudo e Pesquisa em Educação e Linguagem). Duas universidades foram incluídas considerando suas experiências e envolvimento em programas próprios das redes estaduais ou municipais de formação de professores alfabetizadores: a UFC (Nave: Núcleo de Avaliação, Investigação e Medidas Educacionais) e a UFAC (Grupo de Estudos e Pesquisas em Alfabetização, Leitura e Escrita).

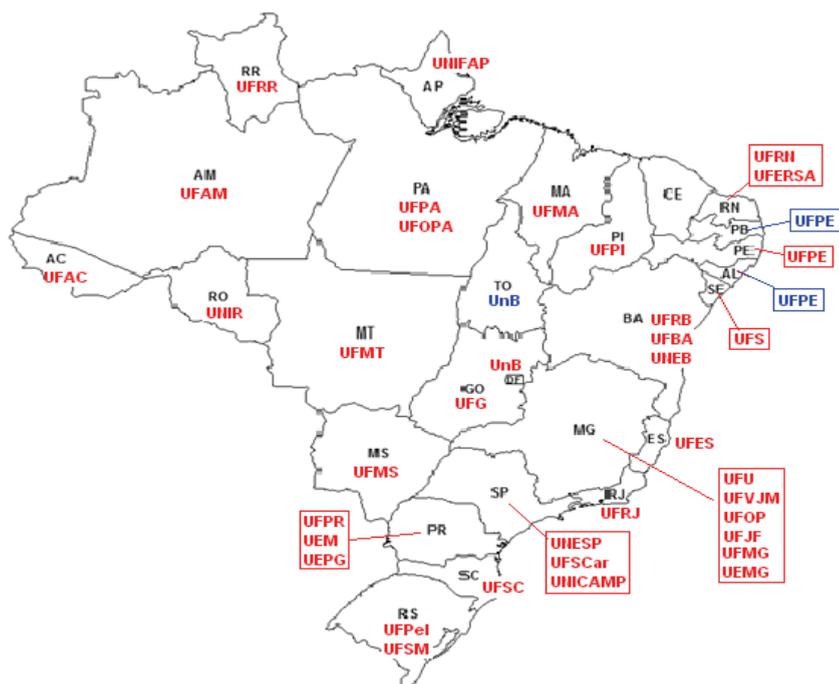
Outras universidades foram incluídas após contato com a Reitoria e Faculdade ou Centro de Educação para indicação do professor responsável para coordenação do Programa. Esse foi o caso para a UFRR (Grupo de Pesquisa: Experiências de Ensino e Aprendizagem: a reflexão das práticas), UNIR (GEAL - Grupo de Estudos Integrados sobre Aquisição da Linguagem), UFOPA (Grupo de Estudos Linguísticos do Oeste do Pará), UFAM (CEFORT: Comunicação, Tecnologia e Cultura na Educação Presencial e a Distância) e UFGO (Grupo de Pesquisa – Didática, Literatura e Comunicação).

Apenas três estados tiveram, inicialmente, formação por outras universidades: Alagoas, Paraíba, que ficaram sob responsabilidade da UFPE e Tocantins, sob responsabilidade da UNB. A parceria com essas universidades passou a ser construída na perspectiva de, no ano de 2014, elas assumirem essa tarefa.

Em São Paulo, houve a decisão de que as universidades estaduais responsáveis pelo Pró-Letramento assumiriam todos os municípios e a rede estadual de SP, e para atingir os 1.300 professores orientadores previstos, a UFSCAR passou a participar junto com as estaduais.

Dessa forma, em dezembro de 2012, estava constituída uma rede com 31 universidades federais e 7 universidades estaduais, cobrindo-se todo o território nacional com formação continuada de qualidade, com certificação dos professores e institucionalizando a formação de profissionais do magistério em efetivo exercício.

Figura 1 – Mapa indicativo da cobertura do atendimento do PNAIC em território nacional



Fonte: Coordenação de Formação Continuada/DAGE/SEB

Os procedimentos acima descritos garantiram que a concepção geral do Programa, assim como o desenho de atendimento em todo território nacional, fosse construída coletivamente pelas universidades e pela equipe da SEB/MEC, que não poupou esforços no sentido de garantir, por exemplo, uma distribuição dos municípios em estados com várias universidades atuando no Programa, respeitando-se, na medida do possível, o critério de menor distância a ser percorrida pelo professor orientador.

Outro aspecto que merece ser destacado foi a construção do diálogo entre as universidades e as secretarias estaduais de educação, sobretudo nos estados com programas próprios de formação de professores na área da Alfabetização, no sentido de incluir os professores que tivessem atuação na formação e titulação compatível como formadores das universidades.

Dessa forma, buscou-se garantir a articulação da formação proposta pelo Pacto com as experiências em andamento em cada estado, respeitando-se os avanços e dentro das perspectivas do pacto de construção da autonomia docente. Isso foi importante, por exemplo, na implantação da rede de formação no Ceará, em São Paulo, no Piauí, em Minas Gerais e na Bahia.

RECURSOS PARA A VIABILIZAÇÃO DA FORMAÇÃO PELAS UNIVERSIDADES

Os recursos para toda a formação a ser realizada em 2013 foram assegurados na LOA 2013, para as universidades federais que se engajaram nas ações de formação do Pacto. No caso das universidades estaduais, o MEC pôde enfrentar o desafio de garantir os recursos para essa ação, em tempo hábil, pela parceria estabelecida com as secretarias estaduais de educação, que deram todo apoio para a inclusão da formação dos professores alfabetizadores nas ações do Plano de Ação Articulada, como previsto na Lei nº 12.695 de 25 de julho de 2012, que dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articulada (BRASIL, 2012). As universidades estaduais passaram a atuar como unidades executoras das ações de formação do Pacto.

Dessa forma, em 2012, puderam ser mantidas na rede formadora universidades que já atuavam no Pró-Letramento no Paraná (UEM e UEPG), São Paulo (UNICAMP e UNESP), MG (UEMG) e BA (UEBA). Também foi possível a inclusão da UNIMONTES, MG, que ampliou a possibilidade de atendimento dos municípios do norte de Minas.

A GESTÃO, O CONTROLE E A AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DE FORMAÇÃO

A arquitetura prevista para a formação proposta no Pacto em todo o território nacional, com a rede de universidades que foi constituída, com as responsabilidades compartilhadas entre inúmeros atores, desde coordenadores das IES, coordenadores locais, orientadores de estudo até os professores alfabetizadores de todos os estados e 5.420 municípios (inclusive recebendo bolsas por meio do MEC; com a distribuição de todo material de formação, PNLD e PNBE) exigiu um sistema de gestão eficiente desde as primeiras etapas.

Esse projeto de gestão foi executado por meio do SISPACTO – sistema desenvolvido pelo DTI/MEC, com as orientações da coordenadora geral de Gestão Escolar, Manuelita Brito, especificamente para gerenciamento das ações do Pacto Nacional da Idade Certa, disponibilizado no SIMEC. As funcionalidades do SISPACTO foram sendo adicionadas gradativamente, à medida que avançavam as etapas do Pacto: adesão de estados e municípios, com indicação de coordenadores locais; indicação de orientadores de estudo; formação da rede de universidades e a formação desses orientadores; constituição das turmas de professores alfabetizadores.

Nesse Sistema, os coordenadores das universidades fizeram seu plano de atividades para a formação e o orçamento, incluíram todas as equipes envolvidas na formação e cadastraram as turmas de orientadores de estudo. Apenas após a formação inicial puderam ser constituídas as turmas de professores alfabetizadores. Foi estabelecida, desta forma, uma sequência hierárquica, de modo que o coordenador da IES, que, como já citado, cadastrava a sua equipe, formava as turmas de orientadores de estudo e avaliava o coordenador adjunto; o coordenador adjunto avaliava os supervisores; o supervisor avaliava os formadores; o formador avaliava os orientadores de estudo; o coordenador local, em conjunto com os formadores, avaliava os orientadores de estudo; o orientador de estudo avaliava os professores alfabetizadores e podia ser solicitado a avaliar o seu formador e coordenador local; o professor alfabetizador realizava sua autoavaliação e podia ser solicitado a avaliar o seu orientador de estudo e coordenador local.

O SISPACTO permitia não apenas a avaliação e o gerenciamento das bolsas, mas buscava chegar até o professor alfabetizador, tornando possível o monitoramento de alguns parâmetros de sucesso do Programa, a exemplo da identificação do perfil das turmas de alfabetização. Esse sistema, além de garantir o monitoramento, com a criação de indicadores, e a avaliação de todo processo de formação, viabilizou pesquisas para o acompanhamento dos desdobramentos das atividades planejadas e implementadas, bem como reavaliações das estratégias propostas para a formação dos professores alfabetizadores. Além disso, permitiu maior acesso às informações, dando transparência à utilização dos recursos públicos pelas IES para o pagamento das bolsas e a distribuição dos materiais.

Portanto, os dados estatísticos obtidos através do sistema contribuí-

ram, seguramente, para o fortalecimento da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão nas IES envolvidas nessa formação, subsídios fundamentais para a avaliação dos avanços nas políticas públicas para a educação no Brasil.

REFERÊNCIAS

ANA. Avaliação Nacional da Alfabetização. **Documento básico**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2013. 20 p. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/2013/livreto_ANA_online.pdf. Acesso em: 10 maio 2022.

ABMES. **Aloizio Mercadante toma posse no Ministério da Educação**. Brasília, 25 jan. 2012. Disponível em: <https://abmes.org.br/noticias/detalhe/450/aloizio-mercadante-toma-posse-no-ministerio-da-educacao-veja-o-pronunciamento>. Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 1 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Infantil e Fundamental. **Edital n.º 01/2003-SEIF/MEC**. A Secretária de Educação Infantil e Fundamental do Ministério da Educação (SEIF/MEC) torna público que estará recebendo propostas de universidades brasileiras que possuam ou tenham interesse em constituir centros de formação continuada, desenvolvimento de tecnologia e prestação de serviços para as redes públicas de ensino [...]. Brasília, DF, 11 nov. 2003. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Rede/edit_rede.pdf. Acesso em: 1 jan. 2022.

BRASIL. Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>. Acesso em: 28 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação Secretaria de Educação Básica. Departamento de Políticas de Educação Infantil e Ensino Fundamental. Coordenação Geral do Ensino Fundamental. **Ensino Fundamental de nove anos – orientações gerais**. Brasília, jul. 2004. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Ensfund/noveanorienger.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. Lei n.º 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 fev. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11274.htm. Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **13ª Reunião Anual GT das Capitais e Grandes Cidades**. Brasília/DF, jun. 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/13-reuniao-anual-gt-das-capitais-e-grandes-cidades>. Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 4/2008. Orientação sobre os três anos iniciais do Ensino Fundamental de nove anos. **Diário Oficial da União**, Salvador, 10 jun. 2008.

BRASIL. Portaria ME nº 1.328, de 23 de setembro de 2011. Institui a Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 set. 2011. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9940-portaira-1328-2011&Itemid=30192 Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. Lei nº. 12.801, de 24 de abril de 2013. Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da União aos entes federados no âmbito do PNAIC e alterou as Leis nº. 5.537, de 21 de novembro de 1968, nº. 8.405, de 09 de janeiro de 1992, e nº. 10.260, de 12 de julho de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 abr. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12801.htm. Acesso em: 28 abr. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº. 586, de 08 de novembro de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da união aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, e dá outras providências. Convertida na Lei nº. 12.801, de 24 de abril de 2013 e alterou as Leis nº. 5.537, de 21 de novembro de 1968, nº. 8.405, de 09 de janeiro de 1992, e nº. 10.260, de 12 de julho de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 nov. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. Departamento de Políticas de Educação Infantil e Ensino Fundamental. Coordenação Geral de Política de Formação. **Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica**: orientações gerais. Brasília, mar. 2005. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/livrodarede.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. **Pró-Letramento**: Programa de formação continuada dos professores das séries iniciais do Ensino Fundamental. Guia Geral. Brasília: MEC, SEB/SEED, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Gestor da Política Nacional de Formação Inicial e Continuada de Profissionais da Educação Básica. **Resolução nº 1, de 17 de agosto de 2011**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9943-resolucao-1-17-agosto-2011&category_slug=ferevereiro-2012-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 jan. 2009. Disponível em: <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/92458/decreto-6755-09>. Acesso em: 28 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução CNE/CEB nº7, de 14 de dezembro de 2010. Fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 2010, Seção 1, p. 34. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb007_10.pdf Acesso em: 28 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012. Conversão da Medida Provisória nº 562, de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 jul. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm. Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jul. 2012. Disponível em: <https://diariofiscal.com.br/ZpNbw3dk20XgIKXVGacL5NS8haloH5PqbJKZaawfaDwCm/legislacaofederal/portaria/2012/mec867.htm#:~:text=PORTARIA%20MEC%20N%C2%BA%20867%2C%20DE%204%20DE%20JULHO%20DE%202012&text=Institui%20o%20Pacto%20Nacional%20pela,que%20lhe%20confere%20o%20art>. Acesso em: 5 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Programa Nacional do Livro Didático – PNLD. **Acervos Complementares**. 2021. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/pnld/acervos-complementares>. Acesso em: 12 dez. 2021.

COLEÇÃO MEC/CEEL. Centro de Estudos em Educação e Linguagem. Recife: CEEL/UFPE, 2005. Disponível em: <https://pt.scribd.com/lists/2940545/Colecao-MEC-CEEL>. Acesso em: 5 maio 2022.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programas**. 2021. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/biblioteca-da-escola/biblioteca-da-escola-dados-estatisticos/item/406> Acesso em: 25 fev. 2022.

IBGE. **Censo 2010**. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 25 fev. 2022.

MACIEL, F.I.P.; BAPTISTA, M.C.; MONTEIRO, S.M. (org.). **A criança de 6 anos, a linguagem escrita e o ensino fundamental de nove anos**: orientações para o trabalho com a linguagem escrita em turmas de crianças de seis anos de idade. Belo Horizonte: UFMG/FaE/CEALE, 2009. 122 p. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=4034-crianca-seis-anos-opt&category_slug=marco-2010-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 12 dez. 2021.

PORTAL DO PROFESSOR. **Acesso à informação**. 2021. Disponível em: <http://portaldoprofessor.mec.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2021.

SIMEC. Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle. 2021. **Cadernos de Formação do Pacto Nacional**. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2021.

CAPÍTULO 2

CONFIGURAÇÃO DO PNAIC NO PROCESSO DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE ALFABETIZADORES

Lucia Mara de Lima Padilha
Nilvan Laurindo Sousa

A política de formação docente, no contexto histórico de 1990, nem sempre considerava as discussões realizadas pelo movimento dos educadores e pesquisadores da educação, os quais optaram pela construção de práticas pedagógicas que privilegiavam os aspectos técnicos e práticos na formação docente.

Os novos tempos de globalização e do neoliberalismo tornaram relevante a discussão sobre as políticas educacionais e a formação continuada de professores, tema constante nos discursos, propostas de formulação de políticas educacionais, as quais têm como justificativas para a precarização do ensino aquelas propagadas pelo Estado, que centraliza a problemática na figura do professor (FREITAS, 2000).

A precariedade do ensino está, muitas vezes, associada à fragilidade da formação inicial de professores, a qual ocorre pelo encurtamento de duração de curso, por uma estrutura curricular frágil e superficial, pela flexibilização na organização de cursos de curta duração, com priorização prático-técnica em detrimento da formação de um professor crítico, autônomo, dotado de fundamentação teórica consistente, que possibilite densidade para a efetivação de uma docência eficiente (SAVIANI, 2001).

Se consideradas as ações desenvolvidas pelo PNAIC, é possível observar que o Programa buscou estratégias para que fosse assegurado o direito de aprendizagem e alfabetização de todas as crianças brasileiras. Nesse sentido, contribuiu para o debate acerca

do ciclo de alfabetização; para os processos de avaliação e acompanhamento da aprendizagem das crianças; para o planejamento e avaliação das situações didáticas; para o conhecimento e uso dos materiais distribuídos pelo Ministério da Educação, voltados para a melhoria da qualidade do ensino no ciclo de alfabetização. (BRASIL, 2014, p.1)

A implantação do PNAIC deu-se a partir da Portaria nº 867/2012 (BRASIL, 2012), ao instituir o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, que contemplou as ações e as diretrizes gerais; a Portaria nº 1.458/2012, que regulamentou a concessão de bolsas de estudo e pesquisa no âmbito do PNAIC; e a Portaria nº 90/2013, que normatizou o valor das bolsas para os professores que participariam da formação continuada.

Dos programas de formação continuada, o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) configura-se como política pública destinada a minimizar problemas na alfabetização por meio de políticas que possibilitem melhorias na aprendizagem de leitura e escrita nos três primeiros anos de escolarização da educação básica (CRUZ, 2018, p.15).

Como parte de uma política de governo, o PNAIC foi apresentado pela então Presidente da República Dilma Rousseff (2011-2016). Sua implementação ocorreu no ano de 2013 em todos os municípios brasileiros, tendo por objetivo colaborar para o processo de ensino e aprendizagem dos alunos dos anos iniciais do Ensino fundamental, na área de Alfabetização e Matemática. Nesse sentido, o PNAIC, como uma política de governo, reafirmou a política educacional como recorte das políticas públicas, iden-

tificadas como: “tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões” (AZEVEDO, 2003, p. 38).

Os princípios contidos no Programa foram: “1) Currículo inclusivo; 2) Integração entre os componentes curriculares; 3) Foco na organização do trabalho pedagógico; 4) Seleção e discussão de temáticas fundantes; 5) Ênfase na alfabetização e letramento das crianças” (BRASIL, 2015, p.6). Inicialmente, o PNAIC foi organizado para atender as necessidades em alguns estados situados na Região Nordeste, em vista das altas taxas de analfabetismo. Posteriormente, os outros estados também foram contemplados. Nesse sentido,

Os programas de formação de professores alfabetizadores instituídos no Brasil têm sido criados devido ao baixo nível de aprendizagem comprovados nos exames nacionais, nas avaliações externas e nos altos índices de analfabetos demonstrados por meio de censos demográficos realizados pelo IBGE. Dessa forma, os programas são implantados e implementados, com o objetivo de solucionar um velho problema educacional: o analfabetismo no Brasil (BRISOLA, 2021, p.53).

Com o PNAIC, o Estado buscou assegurar a todas as crianças a alfabetização até os 8 anos de idade, ao final do 3º ano do Ciclo de Alfabetização do Ensino Fundamental, pois este deveria ser o “momento certo” (BRASIL, 2012, p.2). O PNAIC responde ao Plano Nacional da Educação (PNE) e é um compromisso formal assumido pelos governos federal, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios. em 2007, tendo como eixo principal “a formação continuada dos professores alfabetizadores, caracterizada pela formação dos que atuam nas redes públicas que aderirem ao Pacto e de orientadores de estudo” (ANSILIERO; ROSA, 2014, p. 198).

A partir do Pró-Letramento, programa de governo lançado pelo MEC em 2005, que teve como slogan “Uma Escola do Tamanho do Brasil”, em parceria com universidades e redes de ensino (secretarias municipais e estaduais de educação), foram construídas as bases para a elaboração do curso de formação continuada – PNAIC. O Pró-Letramento 2005 deveria:

Oferecer suporte à ação pedagógica dos professores das séries iniciais do ensino fundamental de modo a elevar a qualidade do ensino de Língua Portuguesa e Matemática, por meio da formação continuada de professores na modalidade a distância; Propor situações para a construção do conhecimento como processo contínuo de formação docente e de reflexão sobre a prática pedagógica; Desenvolver conhecimentos que possibilitem estabelecer novas relações e compreensões sobre o tema da educação em geral e, em especial, da Educação Matemática e da Língua Portuguesa; Produzir materiais para cursos de formação continuada nas modalidades, a distância e semipresenciais; Criar uma rede de professores formadores e tutores, que garantam a formação continuada no município ou região. (BRASIL, 2005a, p. 6)

Para que os objetivos do PNAIC fossem alcançados, procurou-se manter algumas discussões elaboradas e introduzidas pelo Pró-Letramento, como

as concepções de alfabetização; o currículo nos anos iniciais do Ensino Fundamental; direitos de aprendizagem nos anos iniciais do Ensino Fundamental; avaliação na alfabetização; elaboração de instrumentos de avaliação; exploração/conhecimento dos materiais distribuídos pelo MEC para uso em sala de aula. (BRASIL, 2012, p. 29)

Nesse sentido, a escolha dos formadores para atuarem na formação e orientação dos professores alfabetizadores se deu na própria rede de ensino e teve como critério a experiência no Pró-Letramento, que envolvia entes federados, bem como as universidades, na abrangência dos municípios. Destaque-se que o PNAIC teve como princípio a integração entre a universidade e a educação básica, levando em consideração que o conhecimento acadêmico deve ser disseminado, criando, assim, possibilidades para o enfrentamento da problemática educacional no país.

Para trabalhar no PNAIC, foram convidadas 38 universidades públicas, sendo 31 federais e 7 estaduais, que submeteram seus planos de formação com interveniência dos estados e dos municípios. A formação de professores, por meio do PNAIC, possibilitou a articulação entre os diferentes níveis e sistemas de ensino, responsáveis pela formação de professores.

A Rede Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação Básica, em processo de constituição a partir de dezembro de 2003, é composta por universidades, que atuarão articuladamente com as redes públicas de ensino para desenvolver a formação continuada dos professores de educação básica. O MEC apoiará a pesquisa aplicada para a produção de material didático e cursos à distância de formação, inicial e continuada de professores. No caso de formação inicial, o MEC visa a apoiar programas (desenvolvidos pelas secretarias municipais e estaduais) que permitam a qualificação de professores leigos. Os 20 centros de pesquisa e desenvolvimento da educação básica foram selecionados em bases competitivas, por meio da apresentação de propostas pelas instituições de ensino e pesquisa brasileiras. (BRASIL, 2003, p.1)

O primeiro ano de PNAIC (2013) teve a duração de dois anos, na modalidade presencial, compreendendo a carga horária total de 120 horas. Foram ofertados aos professores cursos distintos em quatro turmas, contemplando-se aqueles que ministravam aulas no primeiro, segundo e no terceiro ano, e, também, das turmas multisseriadas do Ensino Fundamental I. A ênfase foi na formação em Língua Portuguesa, com destaque à alfabetização na interação com as práticas sociais de leitura e escrita, e reflexão sobre o Sistema de Escrita Alfabética (SEA). Quanto aos objetivos propostos pelo PNAIC, estão:

I – garantir que todos os estudantes dos sistemas públicos de ensino estejam alfabetizados, em Língua Portuguesa e em Matemática; II – reduzir a

distorção idade/série na Educação Básica; III – melhorar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); IV – contribuir para o aperfeiçoamento da formação dos professores alfabetizadores; V – construir propostas para a definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento das crianças nos três primeiros anos do ensino fundamental. (BRASIL, 2012, p. 2)

As formações dos orientadores, com 200 horas de duração, foram realizadas por professores formadores vinculados às universidades participantes do Programa, os quais capacitaram os orientadores, que, por sua vez, deveriam formar e orientar os professores alfabetizadores, em seus municípios.

O professor formador, profissional selecionado por universidades públicas brasileiras, realiza a formação dos orientadores de estudo. O orientador de estudos, por sua vez, selecionado pelos municípios, a partir de critérios estabelecidos pelo MEC, organiza, com base nos mesmos princípios formativos, a formação dos professores alfabetizadores, atuantes nos três primeiros anos, em escolas públicas de diversas regiões do País. Esse tripé, formado pelos três grupos de professores, mobilizará diferentes saberes que se materializarão em práticas escolares, que devem resultar em conhecimentos efetivos para as crianças. (BRASIL, 2015, p.28)

As formações dos orientadores ocorreram em polos estabelecidos pelas universidades, nesse sentido, eles se deslocaram para o polo mais próximo de seus municípios e dos formadores. Já a formação dos professores alfabetizadores, realizada pelo professor orientador, com duração de 120 horas, ocorreu no próprio município, não havendo a necessidade de deslocamento.

A formação continuada de professores alfabetizadores desenvolve-se a partir de um processo de formação entre pares, em um curso presencial,

objetivando, sobretudo, a articulação entre diferentes componentes curriculares, com ênfase em Linguagem. As estratégias formativas priorizadas contemplam atividades de estudo, planejamento e socialização da prática.

Em 2014, a duração foi de 160 horas, objetivando o aprofundamento e a ampliação de temas tratados em 2013, contemplando, também, o foco na articulação entre diferentes componentes curriculares, com ênfase em Matemática, “entendida como um instrumento para a leitura do mundo, uma perspectiva que supera a simples decodificação dos números e a resolução das quatro operações básicas” (CRUZ, 2018, p.50). As orientações contidas no documento orientador de 2014 destacam que a formação continuada de professores é componente essencial para a profissionalização docente,

devendo integrar-se ao cotidiano da escola, e pautar-se no respeito e na valorização dos diferentes saberes e na experiência docente. Logo, a formação continuada se constitui no conjunto das atividades de formação desenvolvidas ao longo de toda a carreira docente, com vistas à melhoria da qualidade do ensino e ao aperfeiçoamento da prática docente (BRASIL, 2014, p.1).

A formação do PNAIC 2014 foi conduzida por orientadores de estudos, professores pertencentes ao quadro das redes de ensino, que participaram de uma formação de 200 horas, ministrada por formadores das instituições de ensino superior que integravam o Programa. Assim, como em 2013, o grupo de formadores tinha como responsabilidade a formação dos orientadores de estudo, que, por conseguinte, conduziram as atividades de formação junto aos professores alfabetizadores. O PNAIC 2014 se organizou em quatro eixos de atuação, que envolviam a formação continuada para professores alfabetizadores, a distribuição de materiais didáticos, pedagógicos e literários, as avaliações sistemáticas e a gestão de todo o Programa, por meio da parceria entre os governos federal, estaduais e municipais (BRASIL, 2012).

Os professores alfabetizadores participaram do curso, com carga horária de 160 horas, e os encontros foram realizados com os orientadores

durante o ano letivo de 2014. Diferentemente do ano anterior, em 2014 a carga horária foi distribuída em 12 horas mensais, destinadas à alfabetização Matemática e complementação da Linguagem. Destaca-se que houve um acréscimo de carga horária, de 120 para 160 horas. A 40 horas acrescentadas foram dedicadas às atividades de reforço dos conteúdos de Linguagem.

Em 2015, foram implantadas as ações do Programa em todas as áreas do currículo da educação básica, em âmbito nacional. Os cadernos de formação foram ampliados, e, além de alfabetização e matemática dos anos anteriores, contemplou outras áreas do conhecimento, de forma integrada, abrangendo a educação integral das crianças, no início do processo de escolarização: “Foram capacitados 302.057 professores em temáticas como Gestão Escolar, Currículo, a Criança do Ciclo de Alfabetização e Interdisciplinaridade” (CRUZ, 2018, p. 50).

A formação foi conduzida por orientadores de estudo, com carga horária de 100 horas; por professores das redes de ensino, com carga horária de 80 horas anuais; e pelos coordenadores locais, cuja formação teve a duração de 32 horas de estudo. Nota-se que a carga horária para formação em relação aos anos anteriores foi reduzida, havendo uma perda significativa. Cabe destacar que, em 2015, o MEC desenvolveu um “Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC), o SISPACTO, que pode ser acessado de qualquer computador conectado à rede mundial de computadores” (BRASIL, 2015, p.4), para acompanhar e monitorar as ações e formações desenvolvidas pelo PNAIC.

Em 2016, o PNAIC teve por objetivo implementar estratégias didático-pedagógicas que permitissem às crianças a consolidação das competências e das habilidades de Leitura, da Escrita e da Matemática, previstas para serem alcançadas em cada ano do Ciclo de Alfabetização. Neste ano, alfabetizadores e coordenadores pedagógicos tiveram a formação com ênfase em leitura, escrita e letramento matemático. Assim, ressaltando o compromisso citado no documento orientador de 2014, o PNAIC 2016 buscou responder

à Meta 5 do Plano Nacional da Educação (PNE) e é um compromisso formal assumido pelos gover-

nos Federal, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios, desde 2012, para assegurar a plena alfabetização de todas as crianças, no máximo até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental (BRASIL, 2016, p.3).

A sugestão passada aos sistemas de ensino, por meio do documento orientador de 2016, foi a de que fossem analisados os dados disponíveis pelos sistemas de avaliação do país, dentre eles “os Boletins da ANA-2013 e 2014; a Provinha Brasil; outras avaliações realizadas pelas redes ou pelas próprias escolas; as tabelas com os direitos de aprendizagem constantes nos materiais do PNAIC” (BRASIL, 2016). Após a análise, os sistemas de ensino definiram o planejamento pedagógico, as metas a serem alcançadas para cada turma. A proposta foi a de que a formação continuada do PNAIC 2016 fosse realizada, preferencialmente, em serviço:

orientada para o diagnóstico de cada sala de aula e para oferecer ao professor amplo repertório de práticas pedagógicas no campo da alfabetização e do letramento, permitindo-lhe intervir claramente para ajudar o aluno a superar obstáculos e progredir na compreensão do funcionamento do sistema de escrita; no domínio das correspondências grafofônicas, na fluência de leitura e no domínio de estratégias de compreensão e de produção de textos e ainda fundamentos da Matemática. (BRASIL, 2016, p.4).

Nesse sentido, as formações foram ofertadas aos diferentes grupos de participantes - gestores, orientadores de estudo, coordenadores pedagógicos e professores do ciclo de alfabetização - e tiveram a carga horária mínima de 100 horas, incluídas as atividades presenciais e em serviço, que foram desenvolvidas ao longo de três meses. Cabe destacar que, nesse ano de formação do PNAIC 2016, constou nos documentos orientadores a possibilidade da inclusão de professores-alfabetizadores com experiência no grupo de orientadores de estudo, apresentando-se, desta forma, a ideia do *coaching* e da formação entre pares.

A extensão da formação aos coordenadores pedagógicos responde a avaliações e demandas feitas ao MEC e é um reconhecimento da função desse profissional, eminentemente comprometida com os resultados de aprendizagem da escola e responsável, junto à direção, pela preparação de um clima organizacional motivador e propício ao convívio e à construção de conhecimento (BRASIL, 2016, p.5).

Já em 2017, a adesão às ações do PNAIC esteve atrelada às ações de formação no âmbito do Programa Novo Mais Educação. As escolas que aderiram ao Programa Novo Mais Educação organizaram as formações, que deram ênfase à língua portuguesa e matemática. A partir da adesão, segundo o documento orientador do PNAIC em Ação 2017, “o Estado reafirmou seu comprometimento e sua responsabilização com a alfabetização, o letramento e a aprendizagem de todas as crianças de sua rede escolar na idade adequada” (BRASIL, 2017, p.8).

O PNAIC 2017 passou a compor uma política educacional sistêmica, ampliando a perspectiva de alfabetização, com a melhoria da aprendizagem em língua portuguesa e matemática, bem como a inclusão da educação infantil e o Programa Novo Mais Educação. O programa teve um novo direcionamento, com o objetivo voltado à promoção da cooperação federativa, o acompanhamento das ações do Programa, bem como a avaliação da aprendizagem das crianças. A inovação do PNAIC 2017

refere-se a um direcionamento maior na intencionalidade pedagógica das formações e da atuação dos formadores, articulada a um modelo de fortalecimento da capacidade institucional local, reforçando a importância de ter, na estrutura de formação e gestão, atores locais altamente comprometidos com os processos formativos e de monitoramento, avaliação e intervenção pedagógica (BRASIL, 2017, p.6).

Tendo por base as análises dos dados da ANA (2013 e 2014), dos dados sobre reprovações e distorções idade-série, o PNAIC 2017 teve por objetivo implementar estratégias didático-pedagógicas para buscar a efetiva aprendizagem dos alunos e a consolidação dos direitos, das habilidades e competências de leitura, escrita e matemática. Nesse contexto, a formação do PNAIC atendeu a três grupos diferenciados:

- a) professores e coordenadores pedagógicos do 1º ao 3º ano do ensino fundamental permanecem como foco no processo de formação; b) professores da pré-escola e coordenadores pedagógicos da Educação Infantil; c) Articuladores e mediadores de aprendizagem das escolas que fazem parte do Programa Novo Mais Educação (BRASIL, 2017, p. 15).

Cabe destacar que houve mudanças em relação às edições anteriores do PNAIC: pela primeira vez, os professores da Pré-Escola e coordenadores pedagógicos da educação infantil foram contemplados; outra mudança ocorrida foi em relação à flexibilidade e o respeito à autonomia das redes, nesse sentido, não foram encaminhados, pelo MEC, materiais didáticos impressos, sendo as redes de ensino responsáveis pela continuidade do Programa, com materiais próprios e com aqueles enviados, anteriormente, pelo MEC.

Para os 1º e 3º anos, a orientação foi a de utilizar os Cadernos produzidos entre 2013 e 2015, como reforço aos temas da formação em 2017. Para a Educação Infantil e Pré-Escola, foi oferecida a formação baseada no material “Leitura e Escrita na Educação Infantil”, produzido pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E para o Novo Mais Educação, o material para a formação foi ofertado “em formato digital e prevê a superação dos desafios apontados pela avaliação diagnóstica das turmas em Língua Portuguesa e Matemática” (BRASIL, 2017).

Cabe ainda destacar que a formação se deu em formato de oficinas ofertadas aos diferentes grupos de participantes, com um total mínimo de 100 horas, bem como “atividades aplicadas em sala de aula; estudos de materiais on-line; grupos de estudos colaborativos organizados nas

escolas; e outras estratégias didáticas previamente planejadas” (BRASIL, 2017). Outra mudança ocorrida no PNAIC 2017 foi a extinção da bolsa para os professores alfabetizadores.

Cabe destacar que o Programa PNAIC, como uma política pública, atingiu um grande contingente de municípios e professores. Todavia, ainda é uma expressão pequena diante do contingente de educadores. O Programa foi uma possibilidade de reflexão e atuação crítica do professor em sua prática, no entanto, não se pode deixar de considerar os demais fatores em que está imerso, ou seja, seus condicionantes históricos, políticos e sociais.

A implementação do PNAIC promoveu a aproximação e interação com as secretarias municipais e, ainda, foi um meio para atuação conjunta entre a escola pública e as IES do país, possibilitando uma reflexão junto às universidades sobre a formação inicial de professor e a formação continuada. Desta forma, a prática pedagógica, juntamente com a reflexão teórico-prática, permite uma atuação na elaboração do fazer e agir pedagógico.

Portanto, o PNAIC se consubstanciou em um meio para reunir a teoria e a prática no contexto profissional, a interação e a partilha das angústias, e os avanços nas práticas diárias dos docentes, bem como a melhoria da atuação possibilitou uma análise da organização das atividades diárias. Houve, ainda, uma compreensão sobre a importância da participação no Programa, que se configurou em uma atualização.

Por meio da sua efetividade, a formação continuada de professores alfabetizadores se mostrou uma política possível, com ganhos significativos para toda a estrutura educacional envolvida, e deveria contemplar uma política de governo, com garantias de continuidade, para, em longo prazo, nos processos de avaliação constantes, reverberar maior qualidade do ensino aprendizagem dos alunos e maior autonomia do professor. Cabe salientar que a alternância dos agentes políticos torna uma política que deveria ser de Estado em política de governo, o que prejudica a consistência da política e dos benefícios sociais.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, S. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos *et al.* **Políticas públicas e gestão local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. Departamento de Políticas de Educação Infantil e Ensino Fundamental. Coordenação Geral de Política de Formação. **Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica**: orientações gerais. Brasília, mar. 2005. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/livrodarede.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**: Formação de Professores no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Brasília: MEC, SEB, 2012a.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**: o Brasil do futuro com o começo que ele merece. Brasília, 2012b.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. **Documento orientador das ações de formação continuada de professores alfabetizadores em 2014**. Brasília: MEC, SEB, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. **Documento orientador das ações de formação continuada de professores alfabetizadores em 2015**. Brasília: MEC, SEB, 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. **PNAIC em Ação 2016**: Documento orientador das ações de formação continuada de professores alfabetizadores em 2016. Brasília: MEC, SEB, 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**: Apresentação. Brasília: MEC, SEB, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. **Caderno de Apresentação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**: O Brasil do futuro com o começo que ele merece. Brasília: MEC, SEB, 2015a.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024**: Linha de Base. Brasília, DF: Inep, 2015b. 404 p. il.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. **PNAIC em Ação 2017**: Documento orientador das ações de formação continuada dos professores alfabetizadores em 2017. Brasília: MEC, SEB, 2017.

BRIZOLA, M.M.P. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**: formação de professores alfabetizadores no âmbito da UEPG. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2021. 138f. Disponível em: <https://tede2.uepg.br/jspui/bitstream/prefix/3438/4/Mirian%20Margarete%20Pereira%20Brisola.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2022.

CRUZ, E.T.P. **Políticas públicas de formação continuada de alfabetizadores**: implicações para a construção do leitor. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2018. 151 f. Disponível em: <https://tede2.uepg.br/jspui/bitstream/prefix/2719/1/Eliane%20Travensoli%20Parise%20Cruz.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2022.

FREITAS, L. C. Cenário educacional: o legado dos anos 80 e a confusão dos anos 90. E agora? *In*: SIMPÓSIO DO LAGE, 3., 2000, Jundiaí. **Anais...** Jundiaí, 2000.

SAVIANI, D. Educação no Brasil: concepção e desafios para o século XXI. **Revista HISTEDBR on-line**, Campinas, n. 3, jul. 2001.

CAPÍTULO 3

PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA: DE PROJETO A UMA POLÍTICA PÚBLICA EM PROL DO DIREITO À EDUCAÇÃO

Jefferson Willian Silva da Conceição
Maria Elisa Cardoso de Almeida
Mirna França da Silva de Araújo

INTRODUÇÃO

O presente artigo busca situar o leitor no movimento político de pensar a educação básica, especificamente os anos iniciais do ensino fundamental, que resultou na constituição de uma política pública em prol da alfabetização escolar. Para tanto, o trabalho preconiza a necessidade de um breve apanhado histórico, a fim de se entender como convergiu a atenção dos políticos a essa etapa do ensino.

O recorte temporal que guiará este trabalho pauta-se a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, de 1996 até o estabelecimento do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), enquanto política de formação continuada de professores alfabetizadores. Cabe destacar que, considerando-se os limites do texto e os eixos norteadores do livro no qual este artigo está inserido, metodologicamente, analisaremos as normativas que orientaram o PNAIC entre os anos de 2013 e 2015, visto que o ordenamento jurídico dos demais anos será trabalhado em artigos posteriores deste mesmo livro.

A proposta de realizar tal recorte temporal deu-se a partir de uma análise, tanto do arcabouço legal que norteava as ações do PNAIC, entre os anos de 2013 e 2017, como dos objetivos do Pacto ao longo dos anos em que foi implementado. Destacamos que a implementação de políticas é um processo dinâmico e acontece no momento em que o planejamento e a escolha são transformados em ações (CALDAS, 2008). Portanto, as modificações ao longo de sua existência evidenciaram novos desenhos e arranjos para lidar com a questão da alfabetização de crianças de até 8 anos de idade.

À vista disso, considerando-se as dinâmicas existentes nas relações políticas que envolvem a implementação e execução de uma política pública, observamos, no caso do Pacto, três arranjos institucionais: o primeiro, entre os anos de 2013 e 2015, enquanto a proposta foi desenvolvida com seu desenho inicial, ou seja, conforme pensada por seus implementadores. O segundo, no ano de 2016, se complexifica com o fortalecimento da gestão estadual e municipal, por meio da inclusão de um curso voltado à gestão e com a criação do Comitê Gestor. O terceiro e último foi em 2017, com a restrição orçamentária, visto que houve retirada das bolsas de pesquisas e estudos dos professores alfabetizadores. Além disso, as secretarias estaduais de educação assumiram integralmente a gestão e formação da política na maioria dos estados. Cabe destacar, também, que neste arranjo as instituições de ensino superior foram “retiradas” da proposta.

Ressaltamos que, no decorrer do texto, adotaremos o termo “arranjo” para tratar dos recortes temporais do PNAIC, pois, assim como aponta Lotta e Faveiro (2016), compreendemos que os arranjos institucionais possibilitam analisar as variáveis presentes nos processos decisórios e, também, compreender os impactos destas nos resultados de uma política. É imperativo, em nosso artigo, assinalar a temática da educação básica, em especial nos anos iniciais do ensino fundamental, como uma prioridade já antiga na agenda política brasileira e, conseqüentemente, como foram planejados e implementados os programas e as políticas públicas voltadas às desigualdades de acesso e permanência dos estudantes nas escolas.

A educação brasileira dispõe de marcos normativos de suma importância e que podem ser compreendidos como grandes conquistas: a Constituição de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB,

de 1996 e os Planos Nacionais de Educação, tanto o de 2001 quanto o de 2014. De modo especial, destacamos a importância da LDB, pioneira ao abordar aspectos da educação brasileira até então pouco comentados ou sequer lembrados. São eles: a gestão democrática e a definição das competências legais e materiais dos níveis de governo, tendo como destaque o lugar do professor no sistema educacional.

Esse espaço destinado ao professor, em boa parte da LDB, está vinculado ao que é chamado de profissionais da educação e, em outras partes, é tratado de forma mais específica. Evidencia-se que o uso do substantivo *professor* denota uma certa preocupação em enfatizar a formação docente, tanto em seu ciclo inicial como na sua forma continuada. Além disso, procurou refletir sobre as necessidades formativas dos professores, com o objetivo de lidar com as diversas tarefas, ciclos e modalidades com as quais está em constante atuação.

Outro ponto reforçado pela LDB se refere à importância da formação continuada, uma vez que ela assegura ao professor, na sua carga de trabalho, um período reservado aos estudos, planejamento e avaliação, além do direito de acesso ao aperfeiçoamento profissional continuado. Infere-se que a legislação supracitada coloca a formação continuada como uma peça-chave para o processo educacional.

Como apresentado anteriormente, nos debruçaremos, a seguir, sobre as ações, os programas e as políticas pensadas para a educação básica, seja em âmbito nacional, estadual e/ou municipal, que deram subsídios à criação e à implementação do PNAIC. O governo federal, entre os anos de 2000 e 2003, sob o comando do Ministro da Educação Paulo Renato Souza, lançou o Plano Avançar Brasil – Plano Plurianual 2000/2003 – PPA, o qual constituiu um compromisso com o processo contínuo de melhoria da qualidade da educação básica, apoiando municípios e estados para dar condições de acesso ao ensino infantil, ensino fundamental, ensino médio e à educação profissional. Para tanto, foram propostas ações para induzir os investimentos em áreas prioritárias articuladas com os estados e municípios, de forma legal e produtora - Plano Plurianual 2000/2003 (BRASIL, 2003).

Alinhado ao que já se constituía no PPA, em junho de 2003 o MEC lançou o Programa Toda Criança Aprendendo (TCA), em parceria com as

secretarias de educação e instituições de ensino superior, que tinha como objetivo promover a universalização do ensino fundamental, assegurando equidade nas condições de acesso, permanência e êxito do aluno na faixa etária de 7 a 14 anos. Dentre as propostas do referido programa, há ações para a estruturação do ambiente escolar; a manutenção de prédio escolar; o fornecimento de alimentação escolar; a distribuição de livros didáticos e paradidáticos; a aquisição de veículo para transporte escolar; a transferência de renda a famílias que mantêm os filhos na escola; e a capacitação de membros da sociedade para exercer o controle social para que o processo ensino-aprendizagem se desenvolva com a maior qualidade possível (BRASIL, 2003).

Durante o ano de 2003, o governo federal instituiu o Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores, através da Portaria nº 1.403, de 9 de junho de 2003 (BRASIL, 2003). A normativa, em seu art. 5º, previa a criação de uma Rede Nacional de Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação, que deveria ser integrada com centros de pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e prestação de serviços para as redes públicas de ensino, em uma ou mais áreas de especialidade, instalados em instituições universitárias brasileiras.

Destacamos que a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica (BRASIL, 2005) surgiu como resposta à necessidade de articular a pesquisa, a produção acadêmica e a formação dos educadores. Enaltecia-se, deste modo, a necessidade de o processo de formação docente não se completar por ocasião do término de seus estudos em cursos superiores, mas ao longo da sua prática. Todavia, a Portaria nº 1.472, de 7 de maio de 2004 (BRASIL, 2004), revogou a Portaria nº 1.403 (BRASIL, 2003), instituindo o Sistema Nacional de Formação Continuada de Professores, com o objetivo de contribuir para a melhoria da formação dos professores e alunos. Nessa conjuntura, foi publicado o Edital nº 01/2003 – SEIF/MEC (BRASIL, 2003), o qual definiu os princípios e critérios para o encaminhamento de propostas das universidades para o MEC, e somente cinco universidades tiveram suas propostas ao edital aprovadas na área de Alfabetização e Linguagem, a saber: Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG, Universidade de Brasília – UNB e Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.

A partir do “aceite”, as referidas universidades constituíram seus centros de pesquisa e desenvolvimento da educação, a saber: Centro de Estudos em Educação e Linguagem – CEEL/UFPE, Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita – CEALE/UFMG, Centro de Formação Continuada, Desenvolvimento de Tecnologia e Prestação de Serviços para as Redes Públicas de Ensino – CEFORTEC/UEPG, Centro de Formação Continuada de Professores – CEFORM/UnB e o Centro de Formação do Instituto da Linguagem – CEFIEL/UNICAMP.

Um ano após, em 2004, já sob a gestão do ministro Tarso Genro, o Sistema Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica foi base constituinte para a expansão do ensino fundamental para nove anos, por meio da Lei nº 11.274, de 2006. Além disso, previa-se a implantação de uma política nacional de valorização e formação de professores com o incentivo à formação continuada dos professores dos ciclos ou séries iniciais do ensino fundamental e a implementação de programas de apoio ao letramento da população estudantil que se materializou no Programa Pró-Letramento a partir de 2006 (RELATÓRIO DE GESTÃO – CGFORP, 2006).

A Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006 (BRASIL, 2006), que autoriza a concessão de bolsas de estudo e pesquisa a participantes de programas de Formação Inicial e Continuada de Professores para a Educação Básica, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, possibilitou um grande ganho às políticas educacionais, com foco na formação de professores.

Em 2007, por meio do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007), foi aprovado a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, a ser desenvolvido pela União Federal, em regime de colaboração com estados, municípios, e Distrito Federal, com foco na melhoria da qualidade da educação básica. O referido Plano trazia em seu bojo, mais especificamente no artigo 2º, inciso II, a diretriz de “alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico” (BRASIL, 2007). Cabe destacar que esta diretriz encontrou eco em normativas promulgadas posteriormente, a saber: Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012 e a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (PNE 2014-2024) (BRASIL, 2012, 2014).

Em 2009, por meio do Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, foi instituída a Política Nacional de Formação de Professores (BRASIL, 2009). É possível observar, neste momento sociopolítico, que, desde a primeira década dos anos 2000, havia uma agenda política com ênfase na valorização docente. Contudo, a constituição de um Decreto para organizar a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério para a educação básica, em regime de colaboração entre todos os entes federados, sob a responsabilidade da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, foi uma vitória histórica.

O decreto supracitado também trazia mais um ganho aos professores: garantia que as oportunidades de formação para os profissionais do magistério de todo território nacional seriam realizadas em instituições públicas de educação superior. Para tanto, definiu-se a composição de fóruns estaduais de apoio à formação docente para assegurar a implementação dessa política, sendo estes responsáveis pela elaboração de planos estratégicos. Compreendemos que a criação desses fóruns seja de suma importância, pois corroboramos Cury (2009) quando ele destaca que um Estado democrático de direito, ao adotar a participação, por meio de fóruns em diversas esferas político-administrativas, supõe a abertura para novas arenas de debates e de decisões. Desta forma, a participação propicia a defesa de direitos garantidos e possibilita a conquista de novos.

Assim, como pensar em planos estratégicos que nortearão a implementação de uma política, elaborados a partir do diálogo e da participação, possibilita, na medida do possível, “atender efetivamente às necessidades educacionais da população como um todo” (SAVIANI, 1999, p.134), em busca de compreender as especificidades locais.

Como destacado, observamos uma agenda política cuja prioridade vislumbrava ao investimento na educação básica. Dito isto, em 2011, as universidades encontravam-se envolvidas no desenvolvimento da formação profissional de professores, o que propiciou a reestruturação da política de formação continuada, com a promulgação da Portaria nº 1.328, de 2011, que instituiu a Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública (BRASIL, 2011).

Em síntese, o movimento convergente entre o Poder Executivo e as universidades públicas possibilitou um conjunto de ações estratégicas de

formação continuada, com o objetivo de contribuir para a melhoria da formação dos professores e alunos da educação básica.

É importante destacar que a supracitada Rede Nacional foi responsável pela implementação de Programas como: Pró-Letramento, Gestar II e a Especialização em Educação Infantil. Como o interesse do presente artigo é discutir o movimento político que gerou o PNAIC, nos debruçaremos somente sobre o Pró-Letramento, visto que foi um programa de formação continuada de professores das séries iniciais do ensino fundamental para melhoria da qualidade de aprendizagem da Leitura/Escrita e Matemática. Os cursos tiveram duração de 120 horas, com encontros presenciais e atividades individuais, com duração de oito meses. Durante o período de 2006 a 2013, foram formados 834.095 professores e formadores.

A implementação de uma política voltada tanto para a formação dos docentes quanto para a sua adequação em relação aos conteúdos ministrados em sala de aula é de fundamental importância para o desenvolvimento de um ensino de qualidade nas escolas (DAMASCENO, 2019).

Nesse cenário, a questão da formação continuada de professores vem sendo amplamente discutida (NÓVOA, 1992; LIMA, 2003; FORMOSINHO, 2009; ALARCÃO; ROLDÃO, 2014; ANDRÉ, 2018) como uma das vias principais de acesso à melhoria da qualidade do ensino, constituindo-se uma preocupação do Ministério da Educação, principalmente devido à descontinuidade das políticas públicas educacionais e à fragmentação de ações públicas causadas pelas rupturas no processo de financiamento da educação, em consequência dos processos políticos sucessórios, visto que não são políticas de Estado e, sim, de governo.

Ademais, deve ser ressaltado que, nas últimas décadas, o sistema educacional brasileiro, com a obrigatoriedade escolar e a expansão do ensino fundamental, observou-se uma expansão no número de matrículas, em todos os níveis de ensino. Dentro dessa realidade, muitos estudos vêm sendo desenvolvidos no sentido de favorecer a construção de políticas públicas que venham, de fato, reverter os indicadores de desempenho dos alunos que hoje estão nas escolas de todo país, e um dos caminhos apontados é a formação continuada de professores.

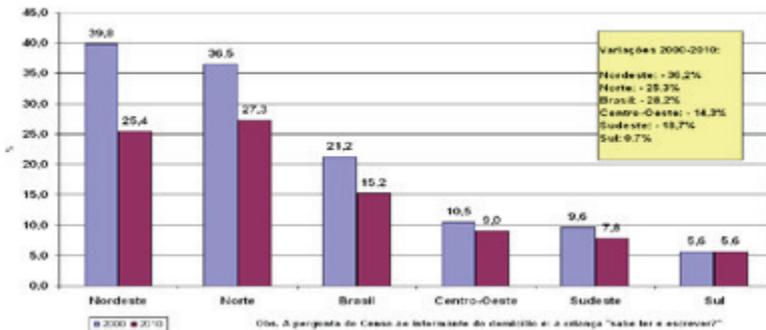
O PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA E SEU 1º ARRANJO

A análise do 1º arranjo do PNAIC parte do pressuposto de que os estudos sobre implementação de políticas “buscam compreender a diferença entre os objetivos concebidos durante os processos decisórios e os resultados alcançados de fato” (RAMOS, 2020, p.61). Arretche (2001) corrobora ao destacar a presença de contingências da implementação, ou seja, o espaço entre a distância do que é formulado, do que é implementado e que, conseqüentemente, modifica as políticas públicas.

Historicamente, o término do Pró-Letramento veio acompanhado de uma demanda na agenda do governo: proposição de políticas mais incisivas à alfabetização escolar, mesmo que estas ainda fossem pensadas de forma embrionária. Um elemento fundamental para isso foram os resultados do Censo (IBGE, 2010), que apontava uma queda de 28,2% da taxa de analfabetismo no Brasil de crianças de até 8 anos de idade, alcançando-se, assim, uma taxa média de 87,8% (IBGE, 2010) de alfabetização em todo o território nacional.

Contudo, analisando-se os dados publicados pelo IBGE em 2010, foi possível identificar as disparidades regionais existentes e, com isso, analisar os avanços e desafios para reparar tais questões. O Gráfico 1 apresenta as taxas de crianças não alfabetizadas aos 8 anos por região, comparando-as entre os anos de 2000 e 2010:

Gráfico 1: Taxa de crianças não alfabetizadas aos 8 anos – por Região – Censo 2010 (IBGE, 2010)



Fonte: Censo 2010 (IBGE, 2010)

O que antes era embrião desenvolveu-se, e o Ministério da Educação, no papel de indutor de políticas, publicou a Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012 (BRASIL, 2012), a qual instituiu o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. A referida normativa elencou suas ações e definiu suas diretrizes gerais, atribuindo ao MEC e às secretarias estaduais, distrital e municipais de educação o compromisso de alfabetizar as crianças até, no máximo, 8 anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental.

É fundamental elucidar que a proposta de formação de professores alfabetizadores no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa foi uma consequência das ações desenvolvidas pelo Ministério da Educação consolidadas na última década. Portanto, envolveu um conjunto integrado de ações, materiais e referências curriculares e pedagógicas, disponibilizados aos entes federados (BRASIL, 2012).

OS RECURSOS FINANCEIROS À FORMAÇÃO DO PNAIC

Como já referido, o PNAIC foi uma política que dependeu da adesão dos entes federados e, de acordo com o Art. 5ª da Portaria de 2012, ao firmar a parceria, todos se comprometeram a: contribuir para o aperfeiçoamento da formação dos professores alfabetizadores; garantir a alfabetização plena em língua portuguesa e em matemática, até o final do 3º ano do ensino fundamental, conseqüentemente levar à redução da distorção idade-série nesta etapa do ensino e a melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); e colaborar com os demais entes federados na construção de propostas para a definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento das crianças nos três primeiros anos do ensino fundamental.

Além das funções designadas a cada ente federado, houve também a disposição sobre o apoio técnico e financeiro da União aos demais entes no âmbito do PNAIC, a partir de uma Medida Provisória nº 586, de 8 de novembro de 2012 (BRASIL, 2012), que, mais tarde, foi convertida na Lei nº 12.801, de 24 de abril de 2013 (BRASIL, 2013). O apoio técnico e financeiro de que trata a lei, realizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE incidiram sobre a formação continuada dos professores alfabetizadores.

Outra provisão foi a alocação dos recursos para realização da formação continuada de professores diretamente no orçamento das instituições de ensino superior (IES) ou transferidos por meio de descentralizações, convênios ou outras formas de transferência nas seguintes finalidades: aquisição de equipamentos, material de consumo, contratação de serviços, pagamento de diárias e passagens e apoio técnico.

Merece destaque a Portaria nº 867 de 2012 (BRASIL, 2012), pois, com base na Lei nº 11.273 de 2006, reforçada pela Resolução nº 12 de 8 de maio de 2013, alterou dispositivos da Resolução CD/FNDE nº 4, de 27 de fevereiro de 2013 e pôde, enfim, estabelecer a concessão de bolsas de estudos para os envolvidos diretamente na formação do PNAIC em território nacional. Pouco tempo depois, é assinada a Portaria nº 1.458, de 14 de dezembro de 2012 (BRASIL, 2012), a qual contém uma importante deliberação relativa à organização do PNAIC: os critérios para seleção de cada participante. Eram requisitados: vínculo com a IES, experiência na área, e titulação com comprovação. Após isso, os selecionados firmaram o compromisso, a partir da assinatura do Termo de Compromisso de Bolsista, devidamente assinado e homologado pelo dirigente da universidade, estado e município, a depender do vínculo do participante. Também foram definidas as atribuições de cada um dos participantes do PNAIC com a supracitada Portaria e suas funções nomeadas por: coordenador-geral, coordenador-adjunto, supervisor, formador, coordenador local, orientador de estudo e professor alfabetizador.

Na sequência, buscando regulamentar cada recurso disponibilizado para a execução do Pacto, foi publicada a Resolução nº 4, de 27 de fevereiro de 2013 que estabelece orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e pesquisa para a Formação Continuada de Professores Alfabetizadores, no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Assim, define seus agentes, atribuições e responsabilidades dos agentes de gestão: Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), instituições de ensino superior (IES) e secretarias de Educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, cada um dentro de sua competência legal.

Pode-se perceber que o pacto federativo brasileiro dispõe, na educação escolar, de um desenho constitucional que prevê um regime de cola-

boração recíproco, com uma coexistência coordenada e descentralizada de sistemas de ensino com unidade, divisão de competências e responsabilidades, diversidade de campos administrativos, diversidade de níveis de educação escolar e assimilação de recursos vinculados. Portanto, a aplicabilidade do pacto federativo com a educação básica revela-se complexo, devido ao considerável número de espaços e poderes implicados (CURY, 2010).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação como direito do indivíduo e dever do Estado deve estar subjacente à formulação de quaisquer políticas públicas voltadas à educação. A Carta Magna brasileira, em seu Artigo 205, corrobora ao declarar que “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho”. (BRASIL, 1988, p. 63). Portanto, o Estado incumbe-se do dever de implementar políticas que ofereçam suporte ao desenvolvimento da sociedade (BASTOS, 2017).

Ademais, o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, define, no inciso II do art. 2º, a responsabilidade dos entes governamentais de “alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade” (BRASIL, 2007). Fato ratificado pela Meta 5 do Plano Nacional de Educação – PNE, que define a necessidade de “alfabetizar todas as crianças até, no máximo, os oito anos de idade”. Sendo assim, a partir do diagnóstico do Censo 2010 e dos resultados da Prova Brasil 2011, que identificou os desafios na alfabetização das crianças até 8 anos de idade, e em atendimento à Portaria n.º 867, de 4 de julho de 2012 (BRASIL, 2012), o Ministério da Educação implementou o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, em parceria com os estados, o Distrito Federal e os municípios.

Para Souza (2019), os pactos são acordos cooperativos importantes sob a ótica do federalismo, em que “as demais esferas autônomas se comprometem firmando acordos de ordem voluntária com finalidades comuns” (FERNANDES, 2012, p.41). Assim sendo, os entes federados têm autonomia para governar os assuntos políticos e econômicos em âmbito local. Já o governo central possui a função de representar e defender os interesses de toda a população do país. Pensando por este prisma, o PNAIC instituiu

uma combinação de autonomia e interdependência entre os níveis de governo federal, estadual (incluindo o DF) e municipal.

Para tanto, o governo federal realizou investimentos para a execução do Pacto, como já mencionado em sua previsão legal, com a destinação de recursos para custeio da formação ofertada pelas universidades, bolsas de estudos e pesquisas e material didático, conforme quadro abaixo. No total, foram investidos R\$ 2.586.371.194,86 entre os anos de 2013 e 2017.

Tabela 1 – Investimentos do Pacto

INVESTIMENTO PACTO						
	Custeio		Bolsas		Materiais	TOTAL
2013	R\$	38.813.178,00	R\$	725.489.145,00	R\$ -	R\$ 764.302.323,00
2014	R\$	41.753.879,00	R\$	820.244.090,00	R\$ 157.128.812,25	R\$ 1.019.126.781,25
2015	R\$	25.734.433,80	R\$	324.934.950,00	R\$ -	R\$ 350.669.383,80
2016	R\$	24.101.098,64	R\$	263.922.500,00	R\$ -	R\$ 288.023.598,64
2017	R\$	24.367.373,17	R\$	62.853.190,00	\$ 107.537.539,17	R\$ 87.220.563,17
2018	R\$	77.028.545,00	R\$	-	R\$ -	R\$ 77.028.545,00
	R\$	231.798.507,61	R\$	2.197.443.875,00	R\$ 157.128.812,25	R\$ 2.586.371.194,86

Fonte: Mensagem Presidencial 2018

Em termos gerais, esta foi uma reflexão sobre a importância do primeiro arranjo da política, apresentando a normatização do período de 2013 a 2015, que estabelece o desenho inicial do PNAIC. Dessa maneira, dialogou-se com a legislação educacional e a implementação do PNAIC, motivada por análises no campo das políticas educacionais.

Considerando a política estabelecida pelo governo federal e as discussões apresentadas neste artigo, foi possível identificar a importância do arranjo institucional normatizado neste período, apresentando a relevância da experiência estabelecida pelo PACTO na perspectiva da formação continuada de professores para a construção de um ensino público de qualidade.

Assim, corroboramos as ideias de Damasceno (2019), quando afirma que

a formação docente, diante desse contexto, ampliou seu espaço na agenda nacional, com a criação de diversos projetos e programas governamentais, com crescimento das pesquisas sobre o tema e,

também, com a reformulação das políticas específicas voltadas para a melhoria dos índices de desempenho dos alunos e das escolas da rede pública de educação básica (DAMASCENO, 2019, p.4).

A partir destas considerações, as ações estabelecidas pelo PACTO inauguram uma iniciativa do Ministério da Educação para o debate sobre os desafios da qualidade e equidade para todos os estudantes e para todos os professores da educação básica, quando estabelece, com as universidades públicas, uma relação entre conhecimento e prática pedagógica, bem como entre os estados e municípios, para a pactuação colaborativa em prol da qualidade da educação básica.

REFERÊNCIAS

ALARCÃO, I.; ROLDÃO, M. C. Um passo importante no desenvolvimento profissional dos professores: o ano de indução. Formação Docente. **Revista Brasileira de Pesquisa de Formação de Professores**, Belo Horizonte, v. 6, n. 11, p. 109-126, ago./dez. 2014

ARRETICHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In*: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 43-56.

BASTOS, Manoel de Jesus. Políticas Públicas na Educação Brasileira. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, 5.ed., ano 2, v.1, p 253-263, jul. 2017.

BRASIL. Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 abr. 2007.

BRASIL. Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 jan. 2009. Disponível em: <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/92458/decreto-6755-09>. Acesso em: 28 abril 202.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>. Acesso em: 28 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº. 12.801, de 24 de abril de 2013. Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da União aos entes federados no âmbito do PNAIC e alterou as Leis nº. 5.537, de

21 de novembro de 1968, nº. 8.405, de 09 de janeiro de 1992, e nº. 10.260, de 12 de julho de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 abr. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12801.htm. Acesso em: 28 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Infantil e Fundamental. **Edital N.º 01/2003-SEIF/MEC**. Recebe propostas de universidades brasileiras que possuam ou tenham interesse em constituir centros de formação continuada [...]. Brasília, DF, 11 nov. 2003. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Rede/edit_rede.pdf Acesso em: 28 abr. 2022.

BRASIL. Ministério de Educação e Cultura. Lei n.9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 3 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.273, de 06 de fevereiro de 2006. Autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 07 fev. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11273.htm. Acesso em: 05 maio 2021.

BRASIL. Medida Provisória nº. 586, de 08 de novembro de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da união aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, e dá outras providências. Convertida na Lei nº. 12.801, de 24 de abril de 2013 e alterou as Leis nº. 5.537, de 21 de novembro de 1968, nº. 8.405, de 09 de janeiro de 1992, e nº. 10.260, de 12 de julho de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 nov. 2012.

BRASIL. Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jul. 2012. Disponível em: <https://diariofiscal.com.br/ZpNbw3dk20XgIKXVGacL5NS8haloH5PqBJKZaawfaDwCm/legislacaoafederal/portaria/2012/mec867.htm#:~:text=PORTARIA%20MEC%20N%C2%BA%20867%2C%20DE%204%20DE%20JULHO%20DE%202012&text=Institui%20o%20Pacto%20Nacional%20pela,que%20lhe%20confere%20o%20art>. Acesso em: 5 maio 2022.

BRASIL. Portaria nº 1.458 de 14 de dezembro de 2012. Define categorias e parâmetros para a concessão de bolsas de estudo e pesquisa no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 dez. 2012. Disponível em: <https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/1317/portaria-mec-n-1.458>. Acesso em: 05 maio 2021.

BRASIL. **Portaria nº 90 de 6 de fevereiro de 2013**. Define o valor máximo das bolsas para os profissionais da educação participantes da formação continuada de professores alfabetizadores no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Disponível em: www.pacto.gov.br. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. Portaria Ministerial nº 1.403, de 09 de junho de 2003. Declara a abertura de recepção de propostas de Universidades que queiram constituir um Sistema Nacional

de Certificação e Formação Continuada de Professores da Educação Básica. **Diário da União**, Brasília, DF, 10 jun. 2003. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Rede/edit_rede.pdf. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. Portaria MEC nº 1.472, de 07 de maio de 2004. Institui o Sistema Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 maio 2004. Disponível em: http://www.unigranrio.com.br/_docs/cpa/portaria_2004_1472.pdf. Acesso em: 23 maio 2021.

BRASIL. Portaria ME nº 1.328, de 23 de setembro de 2011. Institui a Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 set. 2011. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9940-portaira-1328-2011&Itemid=30192 Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. **Resolução/CD/FNDE nº 4, de 27 de fevereiro de 2013**. Estabelece orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e pesquisa para a Formação Continuada de Professores Alfabetizadores, no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4306-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-4,-de-27-de-fevereiro-de-2013>. Acesso em: 28 maio 2021.

BRASIL. **Resolução/CD/FNDE nº 12, de 8 de maio de 2013**. Altera dispositivos da Resolução CD/FNDE nº 4, de 27 de fevereiro de 2013, que estabelece orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e pesquisa para a Formação Continuada de Professores Alfabetizadores, no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4478-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-12,-de-8-de-maio-de-2013>. Acesso em: 05 maio 2021.

BRASIL. **Resolução nº 1, de 17 de agosto de 2011**. Estabelece critérios de transferência automática de recursos financeiros a municípios e ao Distrito Federal, para a manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil, a partir do exercício de 2011. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/resolucoes/2011?start=25>. Acesso em: 05 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. Departamento de Políticas de Educação Infantil e Ensino Fundamental. Coordenação Geral de Política de Formação. **Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica**: orientações gerais. Brasília, mar. 2005. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/livrodarede.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2021.

CALDAS, Ricardo Wahrendorff (coord.). **Políticas Públicas**: Conceitos e Práticas. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1991.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v.25, n.1, p.13-30, jan./abr. 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação. *In*: OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. 300p.

DAMASCENO, L. L.; FONTES, M. G. Formação de professores para a qualidade na educação básica: contextos que conduziram à implementação do Parfor. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 13, n. 44, dez. 2019.

FERNANDES, T.W. de P. Do federalismo à distribuição de competências: o caso da educação brasileira. *In*: SARMENTO, D.C. (org.). **Educação e qualidade**: sistemas educacionais em construção. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2012.

GATTI, B. A. Formação Continuada de Professores: uma questão psicossocial. **CADERNOS DE PESQUISA**, n. 119, jul. 2003.

IBGE. **Banco de Dados**. Disponível em: <http://ibge.gov.br/home/>. Acesso em: 2 fev. 2022.

IBGE. **Censo 2010**. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 25 fev. 2022.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. **Os arranjos institucionais dos investimentos em infraestrutura no Brasil**: uma análise sobre seis grandes projetos do programa de aceleração do crescimento. Brasília: Ipea, nov. 2016.

RAMOS, M.E.N. **O pacto nacional pela alfabetização na idade certa (PNAIC) no Rio de Janeiro**: implementação e (re)formulação da política. 2020. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano XX, n. 69, p.119-136, dez. 1999.

SOUZA, E. C. P. Os desafios com a Universalização da Alfabetização Escolar no estado do Rio de Janeiro. **Revista Linguagens, Educação e Sociedade**, Teresina, ano 24, n. 43, set./dez. 2019.

CAPÍTULO 4

DESAFIOS PARA UMA POLÍTICA DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES: ARRANJOS INSTITUCIONAIS DO PNAIC E RELAÇÃO UNIVERSIDADE/ESCOLA BÁSICA EM 2017

Elaine Constant
Luciana Rodrigues

[...] a preocupação com a alfabetização no Brasil ainda é um assunto muito recente. Durante muito tempo acreditou-se que a alfabetização deveria acontecer apenas no 1º ano, o que era desesperador para os professores desse ano de escolaridade e, ao mesmo tempo, lamentavelmente acontecia a ruptura desse processo alfabetizador a partir do momento em que essa criança deixava o 1º ano. [...] Eu considero muito válido os cursos e abordagens que hoje em dia temos acesso no âmbito da alfabetização, porém ainda faltam políticas públicas educacionais que de fato nos dê condições para execução de um ensino de melhor qualidade. Nós professores nos esforçamos, procuramos por formações, mas na hora da prática lidamos com salas superlotadas, com pouco espaçamento dificultando muitas vezes até o trabalho com a ludicidade e as individualidades. [...] O PNAIC, por sua vez, é uma brilhante oportunidade para reforçarmos essa luta pela alfabetização. As trocas de experiências são sempre muito válidas e enriquecedoras para nossa prática. (Depoimento de uma professora alfabetizadora de uma rede municipal do Rio de Janeiro)⁹

⁹ Professora cursista do Pacto Nacional pela Alfabetização do Estado do Rio de Janeiro.

Este depoimento de uma alfabetizadora de estado do Rio de Janeiro mostra a importância da realização de análises sobre as políticas públicas educacionais, principalmente para a conquista da tão sonhada “qualidade” no ensino brasileiro. A professora alerta que os estudos sobre a alfabetização escolar¹⁰ são recentes, bem como pouco se conhece sobre os desafios enfrentados por professores da Escola Básica, considerando os cotidianos das escolas públicas. Da mesma forma, a professora sugere que há certa contradição entre as propostas advindas das políticas para formação continuada de professores e desconhecimentos dos enfrentamentos experienciados nos contextos profissionais para alfabetizar.

Outro aspecto relevante no depoimento é a referência ao Pacto Nacional pela Alfabetização do Estado do Rio de Janeiro (PNAIC) como uma “oportunidade para lutar” pela alfabetização. Chama a atenção o fato de que uma política educacional, imbuída de uma proposta de formação continuada de professores, favoreceu a abertura de frentes e arenas como espaços de “lutas”. Isso evidencia a importância de estudar as implementações de políticas educacionais, pois os embates são marcados por “negociações” subjetivas e profissionais entre as propostas dos seus formuladores e daquelas responsáveis pela execução da política. Isso, em especial, se torna um desafio para quem irá gerir a política.

Portanto, as análises dos desenhos de uma política educacional podem contribuir para o entendimento dos impactos de reformas e inovações no cotidiano escolar, uma vez que as propostas governamentais nem sempre são acolhidas pelos professores, que ora burlam, ora silenciam, construindo resistências ou táticas transgressoras ao que está sendo implementado, logo, geram lógicas próprias não institucionalizadas ou previstas pelas políticas oficiais.

Assim sendo, a presente análise tem como objetivo apresentar os arranjos institucionais experienciados no PNAIC, em especial o terceiro, observando-se o cenário político-administrativo e educacional no Brasil e as alterações do papel da coordenação institucional para essa política educacional. O estudo priorizou as transformações sobre esse arranjo, como os anteriores, portanto, de distintos períodos da política, nos quais se verificam as diferenças e as confluências entre três arranjos institucionais, a saber: 1º: 2013 a 2015; 2º: 2016; 3º: 2017/2018.

¹⁰ Tomamos como referência uma expressão utilizada por Maria do Rosário Mortatti (2010). A alfabetização escolar é aquela que acontece em lugar apropriado e preparado, para isto, o espaço escolar, caracterizando-se dever do Estado e direito constitucional assegurado às crianças.

Este estudo parte da premissa de que as inovações¹¹ propostas pelo arranjo trouxeram alterações significativas a partir de uma nova composição do Ministério da Educação (MEC), na ocasião do terceiro arranjo institucional do PNAIC. Embora o país vivesse uma grave crise político-administrativo, houve a responsabilização da coordenação institucional para entidades nacionais de educação – a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) –, objetivando a implementação junto a instâncias regionais e locais, logo, para as redes municipais de educação de todo país. Supõe-se, assim, que a inovação pode ter ignorado as objeções que um novo arranjo traria, pois as secretarias estaduais, como coordenadoras institucionais, desconheciam os indicadores e variáveis que poderiam intervir na execução de uma política pública de âmbito nacional.

Atualmente, as investigações sobre os impactos e os desdobramentos das políticas educacionais vêm se mostrando como desafiadoras, porque há uma crescente rejeição, por parte de profissionais da Escola Básica, para os modelos tradicionais de apreender a implementação, execução e resultados de políticas. Para esses atores sociais, as atuais políticas educacionais pressionam a efetivação do direito à Educação, por meio de programas, mas esses não refletem as demandas sociais dos grupos populares que frequentam a Escola pública. Da mesma maneira, as atuais avaliações governamentais responsabilizam os profissionais das salas de aula pelo baixo desempenho dos estudantes em avaliações em larga escala. Nesse sentido, é importante compreender como os profissionais que lidam com a alfabetização produzem sentidos sobre as políticas educacionais ao longo do próprio processo da implementação.

Convém recordar que, desde o final da década de 1970, houve no Brasil a constituição e efetivação de “um conjunto de iniciativas referentes ao ensino e aprendizagem da leitura e escrita, articuladas com o desenvolvimento de estudos e pesquisas acadêmicos sobre educação e alfabetização” (MORTATTI, 2004, p.73).

¹¹ É importante destacar a ausência de um consenso mínimo da comunidade científica acerca do significado de inovação. Nesse sentido, esse estudo considera a inovação como sinônimo de mudança e reforma educacional que deve ser introduzida no campo educacional, com o objetivo de melhorar a formação do professor alfabetizador. Assim, foram priorizadas as questões referentes à gestão institucional do PNAIC como uma lógica reformista como inovação.

E, entre as décadas de 1980 e 1990, iniciou-se a necessidade de produzir e socializar conhecimentos produzidos por pesquisadores, estudantes de graduação e pós-graduação, professores, especialistas e administradores dos sistemas públicos de ensino. Esse movimento possibilitou suscitar indagações, discussões e reflexões como uma temática reconhecida e crucial para a transformação de uma realidade educacional desigual, em especial na distribuição de um bem cultural como a escrita.

Se a preocupação com políticas públicas para a alfabetização é algo recente no Brasil¹², parece fundamental inferir os sentidos que lhes são dados nos âmbitos locais e regionais, em especial para os profissionais dos sistemas públicos de ensino. As representações desses professores são importantes, visto que a área da alfabetização vem motivando estudos, como também se mostrando permeada por interesses distintos, e marcada por conflitos políticos, econômicos e educacionais, sobretudo didático-pedagógicos. Assim, as pesquisas e a constituição de políticas educacionais para alfabetização são campos recentes de estudos, como nos alerta a “voz” da professora do PNAIC.

Para compreender tais representações, as análises presentes neste estudo partem de um grupo de pesquisadores e ex-coordenadores do PNAIC, os quais recorreram aos instrumentos para monitoramento elaborados pelo Ministério da Educação (MEC), em uma plataforma virtual denominada SISPACTO. O objetivo é perceber os arranjos institucionais dessa proposta, pois a “análise de políticas públicas, entende-se o exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas” (ARRETICHE, 1999, p.30). Para os pesquisadores supracitados, a “engenharia institucional” do PNAIC pode auxiliar na compreensão das representações dos profissionais da educação sobre uma política educacional destinada à alfabetização.

Assim sendo, a avaliação de PNAIC pode se constituir como uma possibilidade de estudos sobre outras políticas para alfabetização, pois importou, para os pesquisadores, privilegiar uma análise baseada em vertentes formativas e prospectivas. A primeira incluiu compreender a essência do trabalho desenvolvido por instituições do ensino superior e públicas para a Escola Básica, considerando os aspectos intrínsecos da

¹² A partir da Constituição de 1988, há no Brasil o desenvolvimento de estudos e pesquisas acadêmicas sobre educação e alfabetização. Assim se sucedeu o envolvimento e a participação de professores universitários dos Centros de pesquisas e de cursos de pós-graduação na organização de serviços de extensão universitária, por meio de programas de formação continuada de professores, objetivando a incorporação da pesquisa científica e de novos conhecimentos sobre alfabetização. (MORTATTI, 2000)

política e das relações interinstitucionais. Já o segundo procurou definir e valorar um projeto educacional, verificando os objetivos para uma determinada sociedade, respondendo necessidades, ou não, bem como se essas podem ser compatíveis com as exigências de um futuro próximo ou distante (PESTANA, 1999).

Esse processo foi importante, porque o objeto em análise, no caso os arranjos institucionais, atribuem ao Estado a capacidade de executar seus objetivos por meio da implementação de políticas públicas. Os arranjos pressupõem a construção de práticas interativas entre os atores sociais envolvidos. Dessa forma, a avaliação do PNAIC permitiu trazer à baila alguns debates sobre a alfabetização escolar, auxiliando no mapeamento dos arranjos de implementação propostos para as atuais políticas educacionais, observando quem são os atores sociais e as instituições educacionais consideradas importantes nos processos decisórios, como na implementação de uma política educacional.

As transformações sobre o desenho do PNAIC não são uma novidade no campo educacional, porque, conforme Lotta e Favareto (2016), o governo federal brasileiro vem experimentando uma variedade de arranjos institucionais na construção de políticas públicas para um contexto territorial complexo, marcado pela diversidade, a partir de dois eixos centrais: o primeiro se refere à tentativa de articulação temática intersetorial (coordenação horizontal), e o segundo com a construção de modelos de gestão de políticas públicas com a coordenação institucional para os entes federativos e a sociedade civil (coordenação vertical).

De acordo com esses autores, os arranjos institucionais podem ser compreendidos como as regras específicas diante das quais os envolvidos estabelecem transações, sejam econômicas ou nas relações políticas e sociais, definindo a forma de coordenação de processos específicos. desse modo de administrar define as formas de participação, o objeto, os objetivos e as relações em processos decisórios, bem como os graus de autonomia nos aspectos estruturais do ambiente para as políticas públicas no Brasil.

No caso do PNAIC, seu arranjo original, estabelecido para o ano de 2013, previa quatro eixos de atuação para essa política. São eles: I. Formação Continuada de Professores Alfabetizadores; II. Materiais Didáticos e Pedagógicos; III. Avaliações; IV. Gestão, Controle Social e Mobilização. Nesse último eixo, constata-se a definição de uma proposta para a estruturação de um arranjo institucional, objetivando uma proposta de formação continuada para professores alfabetizadores. De acordo com o MEC:

IV. Gestão, Controle Social e Mobilização: O arranjo institucional proposto para gerir o Pacto é formado por quatro instâncias: i) um Comitê Gestor Nacional; ii) uma coordenação institucional em cada estado, composta por diversas entidades, com atribuições estratégicas e de mobilização em torno dos objetivos do Pacto; iii) Coordenação Estadual, responsável pela implementação e monitoramento das ações em sua rede e pelo apoio à implementação nos municípios; e iv) Coordenação Municipal, responsável pela implementação e monitoramento das ações na sua rede. Ainda neste eixo, destaca-se a importância do sistema de monitoramento que será disponibilizado pelo MEC, destinado a apoiar as redes e a assegurar a implementação de diferentes etapas do Pacto. Por fim, ressalta-se também a ênfase do MEC no fortalecimento dos conselhos de educação, dos conselhos escolares e de outras instâncias comprometidas com a educação de qualidade nos estados e municípios. (BRASIL, 2013, p.14)

Percebe-se que, para organizar e repassar a proposta do PNAIC, como uma forma de pactuação com as instâncias regionais e locais, o MEC propõe um Comitê Gestor e três coordenações verticais. Esse arranjo, a partir de ações vinculadas entre todas as instâncias, deveria garantir a articulação e o envolvimento de todos no processo de execução da política. Conforme Lotta e Vaz (2015), a lógica de participação, seja por conselhos ou conferências, é frequente nos atuais arranjos de sistemas federativos. Tais conselhos atuam como fóruns de construção de agenda e formulações de políticas, como mobilizam eventos e conferências nacionais, aumentando, assim, o nível de coordenação horizontal e vertical entre os agentes envolvidos.

Ainda considerando o desenho original do PNAIC, a articulação e a horizontalidade se instituíram por meio das instâncias coordenadoras para execução. Da mesma forma, as representações instauraram uma forma vertical de gestão, respectivamente: Ministério da Educação, universidades públicas, as secretarias estaduais de educação, associadas com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), e secretarias municipais de ensino pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

Desse modo, o Comitê Gestor e as coordenações estaduais e locais, como instâncias específicas para envolver um grupo de atores sociais, estatais ou não, se apresentaram como uma proposta de integralizar e articular as perspectivas horizontal e vertical¹³. Esse arranjo institucional representou a possibilidade de abertura a espaços de diálogos para gerir uma política educacional.

Pesquisas atuais têm ressaltado a importância das novas alternativas para a gestão das políticas públicas educacionais e, conseqüentemente, sua efetivação. Justamente a alternativa de integralização na coordenação em política destinada à alfabetização, de âmbito nacional, motivou a análise sobre o quarto eixo dessa proposta, especificamente as atuações da/na gestão do terceiro arranjo institucional para a política. Esse arranjo institucional, como os anteriores do PNAIC, propôs uma forma pactuação que visava a melhoria das relações federativas no campo educacional. Essas deveriam se pautar na forma participativa, com um tema específico: a melhoria da alfabetização escolar.

De acordo com Lotta e Vaz (2015), as experiências para pactuação foram, e ainda são, experiências recorrentes para a implementação de políticas, como o caso da área da Saúde, em especial, nos governos petistas. As lógicas de conselhos e conferências também têm sido recorrentes em arranjos neste campo, como em outros no sistema federativo brasileiro. Esses espaços de participações, além de favorecerem a participação de distintos atores sociais, evidenciam que a lógica de constituir um conselho gestor representa uma alternativa significativa para que um grupo seja responsável por definir metas, planejar e orientar a implementação, monitorar e avaliar a política proposta.

Nesse sentido, as experiências com novos arranjos são tendências atuais para mudanças no formato da gestão das políticas brasileiras, na qual vem declinando a perspectiva hierarquizada, funcional e setorial, para dar vez ao modelo mais transversal, intersetorial e sistêmico, portanto, com possibilidade de participação dos vários atores envolvidos com uma política voltada à sua efetividade.

¹³ Convém ressaltar que a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) é uma associação civil sem fins lucrativos, fundada em 1986 e com sede em Brasília/ DF, portanto uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), sendo de iniciativa privada e utilidade pública com origem na sociedade civil. Da mesma forma, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) é uma entidade de caráter supranacional e associação de direito privado, sem fins lucrativos, mas compostas por estruturas públicas dos Estados e Municípios.

Assim sendo, tornam-se fundamentais as análises sobre os arranjos institucionais complexos implementados no Brasil, principalmente no campo educacional. Os estudos sobre esse tema podem trazer as inovações apresentadas nos desenhos de formulação e implementação de políticas, uma vez que são heterogêneos, porque dependem de motivações próprias para a política, das características específicas de cada proposta em função dos atores envolvidos nos processos decisórios, como dos distintos papéis existentes, considerando os modos de inserção profissional. Portanto, a análise de diferentes arranjos de uma política pública pode evidenciar os resultados quanto à sua capacidade de execução e inovação, assim como o desempenho dos arranjos propostos.

Para iniciar a compreensão sobre os arranjos experienciados no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), esta análise recorreu a documentos, legislações e normativas para a proposta¹⁴. Para o estabelecimento das comparações necessárias, os pesquisadores se reuniram, a partir vários encontros virtuais, a fim de compor um acervo que privilegiasse as fontes documentais dos três arranjos¹⁵. Nesse momento, certas inquietações sobre o objeto indicavam a necessidade de obter informações de caráter qualitativo com profundidade, as quais podiam trazer à tona temas, conteúdos, procedências, datas e observações relevantes.

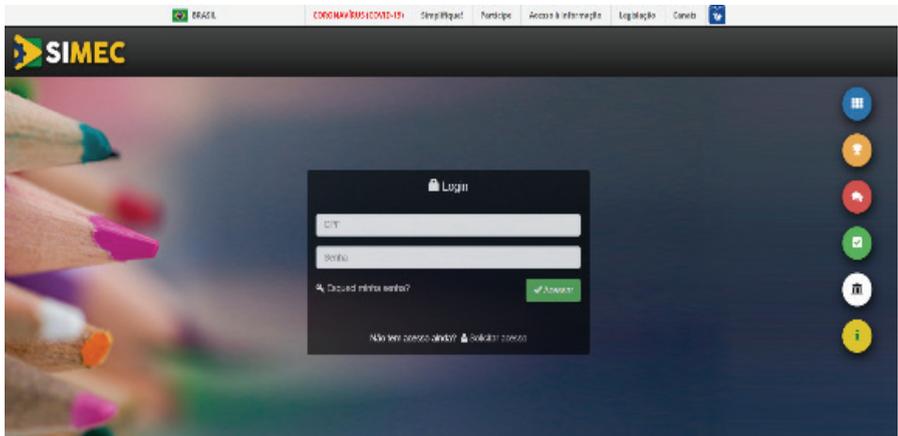
Para o estabelecimento das comparações necessárias, a partir da organização de um corpus documental, inúmeros quadros foram criados para identificar os materiais importantes para a análise dos arranjos institucionais da política educacional, singularmente para o período de 2017/2018. A pesquisa documental indicou que alguns documentos seriam imprescindíveis para o estudo e que ainda estavam sem tratamento analítico: os relatórios, os planos de atividades, os planos de gestão e os planos de formação preenchidos pelos participantes na plataforma do SIMEC, principalmente de um módulo denominado SISPACTO¹⁶. Esse sistema armazenou dados de todos os participantes do PNAIC desde 2013 até o terceiro arranjo do Pacto pela Alfabetização.

¹⁴ É importante destacar que há diferença entre legislação e norma. Lei é o formato explícito quando ordena algo, enquanto a norma é implícita, porque precisa de uma interpretação do texto para compreender o que se espera de um cidadão. Assim, a lei é lavrada e tem como pano de fundo as normas.

¹⁵ A avaliação do PNAIC iniciou no ano de 2020, início do período da pandemia da Covid-19 e da necessidade de isolamento social.

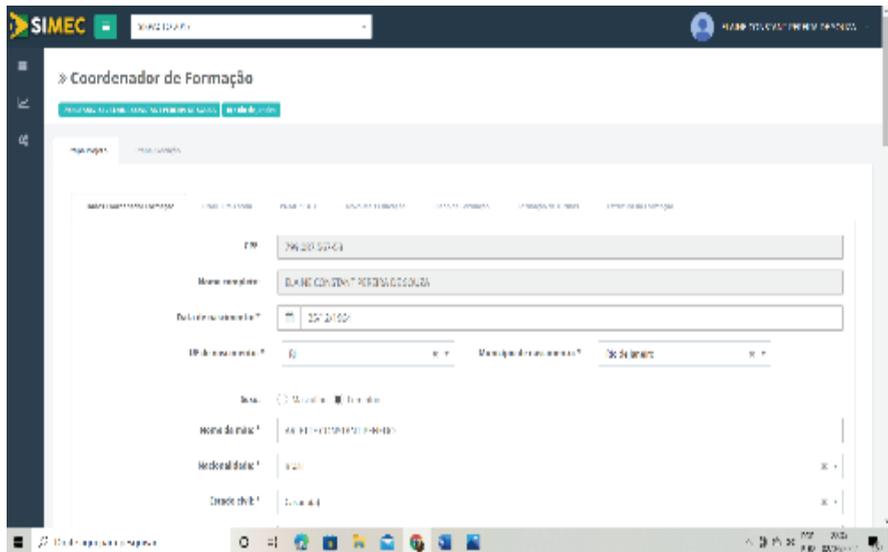
¹⁶ De acordo com o Ministério da Educação, o SIMEC é uma plataforma utilizada pelo MEC para proporcionar transparência às ações desenvolvidas internamente por esse Ministério, como junto às ações desenvolvidas com estados e municípios.

Figura 1. Plataforma SIMEC



Fonte: SIMEC (2021)

Figura 2 - Página do SIMEC com o módulo do SISPACTO de uma das autoras do estudo



Fonte: As autoras

Nesse módulo do SIMEC, ocorria o monitoramento do “Pacto pela Alfabetização”. O SISPACTO permitia a visualização das atividades realizadas pelos professores e orientadores de estudo ou formadores locais, denominação utilizada no terceiro arranjo. Esse sistema autorizava que os formuladores e implementadores envolvidos com a gestão da política tivessem acesso à avaliação do desempenho dos professores alfabetizadores, mediante o desenvolvimento das atividades propostas pelo Ministério da Educação. É importante destacar que somente os diferentes perfis participantes do PNAIC possuíam acesso às informações da plataforma digital.

Conforme Araújo (2021), as informações presentes no SISPACTO não se tornaram públicas, pois o sistema foi criado, inicialmente, para proporcionar lisura à avaliação do PNAIC, como também para o gerenciamento das bolsas de estudos. Assim sendo, as restrições objetivaram proteger informações acerca dos dados pessoais dos participantes. Ainda de acordo com a autora, as finalidades do SISPACTO colaboravam para o monitoramento de alguns parâmetros da política não previstos na sua formulação, pois, na medida em que o PNAIC se desenvolvia, tanto o MEC como as universidades envolvidas com a proposta contribuíam com sugestões para alterações ou inserção de novas abas para compor o SISPACTO, como por exemplo: o registro da identificação do perfil das turmas de alfabetização, a avaliação das ações formativas e, principalmente, as contribuições do processo formativo para a prática didático-pedagógica dos professores alfabetizadores.

Esse aspecto fez com o SISPACTO contribuísse na criação de indicadores importantes para o monitoramento das questões sobre infraestrutura, materiais e gestão das escolas públicas brasileiras. Essas informações viabilizaram avaliações para o MEC acerca dos alguns desdobramentos sobre as políticas para formação de professores alfabetizadores. Da mesma forma, esse aspecto contribuiu para a importância do fortalecimento da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão na universidade pública.

Cabe destacar que, até 2016, uma rede de universidades públicas era responsável por administrar a “cadeia formativa” (ARAÚJO, 2021, p.28) do SISPACTO. Da mesma forma, essas instituições se constituíram como protagonistas em assegurar a coordenação institucional da política, con-

sequentemente, a responsabilidade pelo preenchimento das informações no Sistema para outros agentes executores da política, como professores formadores, coordenadores locais, orientadores de estudos e professores alfabetizadores. Tal fato destacou a importância da universidade pública, pois além de instituir um processo formativo, ou seja, de não ser apenas executora da política em si, a rede estava envolta com os mecanismos que permitiam um monitoramento do PNAIC.

Isso pode ser destacado nas exigências para coordenação institucional, exigida pelo Ministério da Educação às universidades. Além de um Plano de Trabalho (PTA), as universidades precisavam preencher relatórios que incluíam, além de informações quantitativas sobre o público atendido, as qualitativas sobre os cursistas, tais como evasão, desistências, atividades didático-pedagógicas e avaliações sobre o desenvolvimento do curso de formação continuada.

Entretanto, no ano de 2017, esse processo se reverteu e as secretarias de educação de âmbito estadual e a UNDIME passaram a assumir o protagonismo da coordenação institucional. Por conseguinte, o Comitê Gestor passou a ser administrado pelas supracitadas entidades, como representativas da educação básica.

Assim, de modo distinto dos arranjos anteriores, as universidades públicas passaram a ser selecionadas e convidadas pelas secretarias estaduais. Daí a sua atuação passar a ser somente de delineamento e execução de proposta de formação continuada, não mais envolvidas com o monitoramento da política. Essa reviravolta no arranjo justifica a análise sobre o terceiro arranjo institucional do PNAIC, o que será aprofundado a seguir, a partir de elucidações suscitadas por meio da pesquisa documental para avaliação da política.

Inicialmente, este estudo demandou a localização dos documentos produzidos na ocasião, a fim de se realizar uma escolha criteriosa de arquivos. Recorreu-se às seguintes legislações relacionadas com o terceiro arranjo: I. Portaria nº 279, de 6 de março de 2017, a qual define indicadores e parâmetros para a concessão da assistência financeira de que trata a Resolução CD/FNDE nº 10, de 4 de dezembro de 2015. Essa normativa instituiu mudanças significativas, se considerados os arranjos anteriores, porque a impressão e a disponibilização de material didático poderiam

ser realizadas pelas redes estaduais para os municípios. Essa orientação trouxe alguns impactos para a política, pois houve uma variação significativa de produção de materiais. De acordo com a rede de universidades em 2015, afirma-se que:

As práticas formativas, por meio de um material didático elaborado por grupos de Centro de Referência nas universidades públicas, buscam a unidade, considerando o desenvolvimento de temáticas importantes no campo da educação, respeitando as especificidades de cada região, cada estado, cada município e cada sala de aula. Assim, deu-se a constituição da noção de diversidade a partir da unidade. Esta última se delineou com base em um projeto coletivo e nacional de base sólida de conhecimentos sobre formação continuada de professores. A diversidade, por sua vez, se fez pela aproximação entre Universidade e Escola Pública. Isso considera-se uma “aprendizagem” do PNAIC, o qual contribui para gerar perspectivas relacionando teoria e prática, junção que se tornou possível para os professores alfabetizadores. Justamente com essa perspectiva, houve o fortalecimento da noção de formação continuada, proporcionando maior segurança para os professores, que reconhecem as práticas formativas como significantes para a ação educativa. Em várias salas de aula está presente um ambiente de formação continuada, criando conexão entre a unidade e a diversidade. (BRASIL, 2015)¹⁷

Prosseguindo com a pesquisa sobre o terceiro arranjo, logo após houve uma fase importante, porque os pesquisadores ampliaram a apropriação e a compreensão sobre as normativas, assim, as análises seguiram no exame das seguintes legislações: Portaria nº 826, de 7 de julho de 2017, que dispõe sobre o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa –

¹⁷ Documento do Fórum das Universidades do PNAIC. Foi escrito durante a Reunião Técnica dos coordenadores do PNAIC em Brasília, realizada pela a SEB. Foi protocolado e enviado para a Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC) diante das mudanças que já se aventuravam nos meados do ano de 2015.

PNAIC, suas ações, diretrizes gerais e a ação de formação no âmbito do Programa Novo Mais Educação (PNME); e a Portaria nº 851, de 13 de julho de 2017, na qual foram definidos os valores das bolsas para os profissionais da educação, participantes para a formação continuada de professores da pré-escola, alfabetizadores e do ensino fundamental, no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC e do Programa Novo Mais Educação – PNME.

Essas normativas foram fundamentais para compreender as transformações das finalidades na pactuação de uma política. Também foi o momento em que, ao se analisar a retirada de bolsas dos principais, constatou-se a exclusão dos destinatários finais da política no arranjo institucional.

Como prosseguimento sobre os impactos dessa inovação, também foi necessário examinar os documentos preenchidos no SISPACTO por representantes tanto das secretarias estaduais de educação quanto por universidades. Destaca-se que o arranjo não implementou relatórios avaliativos, com caráter qualitativo, sobre os processos formativos de monitoramento da política. Manteve o plano de gestão e o plano de formação introduzidos no segundo arranjo, em 2016. Portanto, mudou-se a forma de acompanhamento e monitoramento da política.

Neste sentido, a análise dos planos, tanto de formação como de gestão, se tornou fonte primária deste estudo, observando as estruturas ou eixos destinados para preenchimentos. Da mesma forma, empreendeu-se uma análise comparativa sobre o arranjo, considerando as premissas de uma pesquisa documental, exploratória e descritiva, caracterizando as transformações sobre a política educacional. Para isso, utilizou-se de técnicas padronizadas de coletas, categorizações e mapeamentos, a partir dos temas e das análises presentes no acervo documental.

Salienta-se que o processo de análise dos conteúdos nos documentos foi relevante para a compreensão a respeito dos processos políticos e administrativos que se sucederam no decorrer da implementação do arranjo. Após essa exploração, constatou-se que os planos de gestão e formação não podem ser vistos como simples descrições de propostas para implementação da política, porque um documento representa “aquele tipo de observación que versa sobre todas las realizaciones sociales y las ideas humanas o son produto de la vida social y, portanto, encuanto registran o

refleja nesta, pueden ser utilizados para estudiarla indirectamente” (BRAVO, 1991, p.283).

Desse modo, as fontes documentais do PNAIC podem expressar as concepções e temáticas defendidas por uma representatividade em um determinado contexto histórico, social e cultural. Essa premissa suscita a seguinte indagação: quais são as características apresentadas para monitoramento do PNAIC desde sua implementação?

No primeiro arranjo, previsto na Portaria nº 867 de 4 de julho de 2012, para o PNAIC, prevê-se a constituição de um comitê Intersectorial no Ministério da Educação, logo após acompanhado por coordenações para ações partilhadas e participativas da/na política.

I – constituição de um arranjo institucional para gestão das ações do Pacto, organizado na forma abaixo: a) Comitê Gestor Nacional: responsável pela coordenação e avaliação em âmbito nacional, presidido pela Secretaria Executiva do Ministério da Educação, com participação dos titulares e suplentes da Secretaria de Educação Básica (SEB), da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), do FNDE, do INEP, do Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED), da União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e representantes de outros órgãos e entidades que o Comitê julgar conveniente;

b) Coordenação Institucional: comitê composto, em cada estado, por representante do MEC, da Secretaria de Estado da Educação, da UNDIME no estado, da União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) no estado, do Conselho Estadual de Educação, da(s) Instituições de Ensino Superior (IES) formadora(s) em atuação no estado e de outras entidades que a Coordenação julgar conveniente, responsável pela mobilização e a proposição de soluções para temas estratégicos, no âmbito do estado;

c) Coordenação Estadual: a cargo de cada Secre-

taria de Estado da Educação, dentifica pela gestão, supervisão, monitoramento no âmbito da rede estadual e pelo apoio à implementação das ações do Pacto nos municípios;

d) Coordenação Municipal: a cargo da Secretaria Municipal de Educação, responsável pela gestão, supervisão, monitoramento das ações do Pacto no âmbito da rede municipal e pela interlocução com a coordenação estadual. (BRASIL, 2012, p.23)

Assim, a coordenação institucional inicial contava com a criação de outro comitê, de âmbito estadual, com as instituições de ensino superior, referendando a autonomia universitária, para compor o processo formativo dos professores alfabetizadores.

Art. 2º Ficam instituídas as ações do Pacto, por meio do qual o MEC, em parceria com instituições de ensino superior, apoiará os sistemas públicos de ensino dos Estados, Distrito Federal e Municípios na alfabetização e no letramento dos estudantes até o final do 3º ano do ensino fundamental, em escolas rurais e urbanas, e que se caracterizam:

I – pela integração e estruturação, a partir do eixo Formação Continuada de Professores Alfabetizadores, de ações, materiais e referências curriculares e pedagógicas do MEC que contribuam para a alfabetização e o letramento;

II -pelo compartilhamento da gestão do programa entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios;

III – pela garantia dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento, a serem aferidos nas avaliações externas anuais. (BRASIL, 2012)

A presença da universidade pública em propostas oficiais, em especial nos governos petistas, se deve à expansão dos programas para formação

de professores. Isso pode ser percebido nas inquietações apresentadas no Plano Plurianual (BRASIL, 2003). Esse documento aponta que, dentre os maiores problemas da educação brasileira, estava a fragilidade da formação dos professores e as dificuldades para lidar com as práticas pedagógicas, sugerindo que

Não existe um plano sistemático e efetivo de formação continuada dos professores que possibilite sua atualização permanente em termos científicos e pedagógicos, nem mecanismos institucionais de valorização do seu conhecimento e da prática científica e pedagógica. Predominam currículos centrados na transmissão de conteúdos, com frágil abordagem prática e problematizadora, devido à ausência de processos formativos que promovam a renovação. O programa Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação vem de encontro a esses problemas, prestando assistência técnica e financeira aos sistemas de ensino para a concepção e a prática de um plano de formação de professores e de valorização do magistério. (BRASIL, 2003, p. 81)

E para lidar com a formação continuada, sugere-se a parceria entre diferentes entes federados para a administração pública.

O programa será implantado em parceria com estados, Distrito Federal, municípios e instituições governamentais e não-governamentais afins e instituições federais de ensino superior, promovendo ações conjuntas entre as três esferas da administração pública. Essas ações possibilitarão a capacitação de cerca de 2,5 milhões de professores e outros profissionais que atuam na educação básica, desde a educação infantil até o ensino médio (BRASIL, 2003, p.81).

Observa-se que o Plano Plurianual, em 2003, reforça a ideia de federalismo cooperativo, uma concepção bastante referendada pelo PNAIC. Conforme Cury (2006), esse desenho político objetiva parceria entre estados, Distrito Federal, municípios e instituições governamentais. Cabe destacar que a cooperação trouxe uma das inovações para área educacional, particularmente a pública, para o movimento de colaboração entre diferentes entes federados. Assim, vem se assistindo à expansão de programas de formação de professores a partir do pressuposto de “colaboração” federativa¹⁸.

Foi a partir de tal premissa que o MEC criou a Rede Nacional de Formação Continuada, a partir do Edital nº 01/2003 – SEIF/MEC, que difundiu as diretrizes para o encaminhamento de propostas às universidades, ratificando a Portaria nº 1.403, de 9 de junho de 2003, em que as instituições do ensino superior representavam centros de pesquisas e desenvolvimento da educação¹⁹. Esses centros se dedicaram ao desenvolvimento de programas de formação continuada de professores ou gestores para o desenvolvimento tecnológico e prestação de serviços para os sistemas públicos de ensino (BRASIL, 2003).

Diante da necessidade de melhoria do processo formativo de professores, em 2005, o MEC propôs que o ano fosse dedicado à “qualidade na educação básica”. Na época, o ministro Tarso Genro propôs o Plano de Qualidade para a Educação Brasileira, a partir de um conjunto de ações e programas, com a finalidade de combater o grave problema de qualificação de professores e do baixo desempenho dos estudantes brasileiros nas avaliações em larga escala.

¹⁸ O regime de colaboração está previsto na Constituição Federal de 1988, que assegura a união indissolúvel dos estados, municípios e do Distrito Federal. O Art. 18 antevê que a organização política-administrativa brasileira é constituída pela União, os estados, o distrito Federal e os municípios, sendo todos autônomos, nos termos da Lei. Do mesmo modo, as formas de colaboração asseguram a universalização do acesso à educação, garantindo a distribuição proporcional das responsabilidades entre os entes federados (BRASIL, 1988).

¹⁹ De acordo com Art. 1º, inciso II, era necessário prever “programas de incentivo e apoio à formação continuada de professores, implementados em regime de colaboração com os entes federados”, e, no inciso III, a criação de uma rede nacional de centros de pesquisa e desenvolvimento da educação para “desenvolver tecnologia educacional e ampliar a oferta de cursos e outros meios de formação de professores com certificação”. Assim, foi criada em 2004 a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores, e o público era os professores de educação básica dos sistemas públicos de ensino, juntamente com instituições de ensino superior públicas, federais e estaduais que integravam a Rede.

Esse fato pressupõe que o desempenho escolar e a profissionalização dos professores desencadearam nas políticas públicas de educação a necessidade de atender às exigências contextuais para a melhoria do aprendizado dos estudantes.

Os encaminhamentos históricos e o cenário educacional, como a criação da Rede, respondiam aos desafios para elaboração de alternativas inovadoras no campo da formação continuada, mas articulada ao desenvolvimento e valorização profissional. Esta perspectiva foi fundamental para a elaboração do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), pois, no período entre 2003 até 2009, essa Rede, no princípio com 19 universidades públicas, foi adquirindo expertise e se transformou em Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação, atendendo cinco áreas prioritárias de formação: Alfabetização e Linguagem; Educação Matemática e Científica; Ciências Humanas e Sociais; Artes e Educação Física; Gestão e Avaliação da Educação.

Como processo de ampliação, no período da implementação do PNAIC, a Rede incorporou 42 universidades, federais e estaduais, de todas as regiões brasileiras. Essas instituições e seus centros vinham atuando juntos na área da Alfabetização e Linguagem. Nesse sentido, houve o aprofundamento do processo de “universitarização” para a área do ensino da Língua Portuguesa.

A “universitarização” foi “o movimento de absorção das instituições de formação de professores pelas estruturas habituais das universidades” (MAUÉS, 2003, p.13)²⁰. De acordo com Maués, esse processo se baseia na ideia de que, para “qualificar” a formação de professores, é necessária uma forma de profissionalização e o aprofundamento dos conhecimentos, visando maior domínio no exercício da função. Da mesma maneira, este processo, ao ser especializado, se caracteriza pela apreensão de conhecimentos e, em geral, por uma universidade que possa emitir um diploma ou certificado. Essa concepção põe ênfase sobre a validação das experiências das universidades públicas em programas de formação continuada para desenvolver propostas com estratégias formativas a distância e semipresenciais, e, no caso do PNAIC, com a inovação da modalidade presencial.

²⁰ Para o autor (2014), o processo de “universitarização” foi recorrente nos governos petistas, resultante da percepção pragmática ligada às imposições do Banco Mundial. Existe uma frágil relação entre escolhas teóricas para os recursos dos programas de formação continuada com o grau de autonomia para decisões do Estado para reformas educacionais. Nesse sentido, os aspectos políticos e econômicos influenciam diretamente nos discursos e recursos para as políticas educacionais.

Para Carbonneau (1993, p.35), a universitarização se pauta no postulado de que o professor necessita de um curso de formação com qualidade universitária e de natureza científica. Assim, a principal característica da universitarização está na apropriação de um saber científico, desenvolvido por uma instituição pública de ensino e pesquisa. Este conceito favorece a estreita ligação entre a profissão docente e a universidade, sendo essa instituição a principal “produtora do saber” (BOURDONCLE, 1994, p.96).

Portanto, no Brasil, o processo de universitarização vem garantindo a expansão dos programas para formação de professores nas duas últimas décadas, em que a universidade e a escola básica passam a construir processos de formação continuada de forma colaborativa. Esse processo foi uma marca para estruturação da coordenação institucional do PNAIC.

Isso pode ser constatado nas formas do monitoramento institucional. Examinando o primeiro arranjo (2013 a 2015), destaca-se o preenchimento de alguns registros, nos quais as finalidades da formação se apresentavam, inicialmente, delineadas no Plano de Trabalho (PTA) – um instrumento descritivo para efetivação de cadastro e a celebração da universidade como proponente de um convênio junto ao Ministério – como no plano de atividades, um registro padronizado, que se repetia em duas abas do SISPACTO, uma da universidade e outra na execução da coordenação institucional.

Observa-se, nesse plano, a necessidade de indicar as fases da formação – planejamento e desenvolvimento - a partir de um cronograma, inclusive com a apresentação de relatórios parciais e finais sobre o curso de formação. É importante destacar que esse plano de atividades também exigia a descrição da articulação institucional com as representações com as secretarias de educação estaduais e municipais, e a União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME).

Os relatórios parciais e finais exigiam várias informações sobre monitoramento da política, no qual priorizavam-se as seguintes informações: 1. Dados Gerais; 2. Organização do curso; 3. Desenvolvimento e gestão do curso; 4. Perfil dos cursistas e situação final (ou qualificação dos participantes); 5. Bolsas pagas por perfis; 6. Análise crítica (ou aspectos pedagógicos); 7. Indicadores e comentários finais; 8. Aspectos logísticos; 9. Aspectos orçamentários; 10. Aspectos dos conteúdos; 11. Ações pedagógicas e Considerações finais; 12. Assinatura da coordenação.

Percebe-se que o acompanhamento da política, a partir de uma rede de universidades públicas, assim como as finalidades dos relatórios, focava na permanência dos professores na política. Assim sendo, tais registros necessitavam da expertise sobre a modalidade “formação continuada”, porque exigiam a apresentação de conceitos, ou concepções, sobre essa perspectiva.

No segundo arranjo (2016), o Plano de Trabalho (PTA) foi mantido para a universidade. Contudo, o registro formativo foi acompanhado de mudanças: o plano de atividades foi substituído por um plano de formação. Esse plano incluía as informações sobre: 1. Objetivo geral da formação; 2. Objetivos específicos da formação; 3. Meta Física; 4. Metodologia de formação; 5. Período de vigência; 6. Comentários sobre o cronograma; 7. Origem dos recursos; 8. Tipo de certificação; 9. Material; 10. Avaliação periódica da formação; 11. Atividade (cronograma).

Da mesma forma, o registro de monitoramento anual foi reduzido, considerando os seguintes aspectos: 1. Identificação; 2. Bolsas da equipe; 3. Aspectos pedagógicos; 4. Aspectos orçamentários; 5. Ações pedagógicas e Considerações finais.

Como inovação para o monitoramento nesse arranjo, houve a inserção de Plano de Gestão, sob a responsabilidade das secretarias estaduais de educação, as quais deveriam registrar as seguintes análises: 1. Diagnóstico do Estado; 2. Objetivo geral da gestão do Programa; 3. Objetivos específicos da gestão do Programa; 3. Metas anuais a serem pactuadas e atingidas em cada uma das unidades escolares envolvidas com a alfabetização; 4. Detalhar a sistemática de acompanhamento e monitoramento das ações do Programa; 5. Instrumento de gestão e monitoramento das ações do Programa; 6. Avaliação periódica das estratégias de monitoramento; 7. Período de vigência; 8. Cronograma do acompanhamento e monitoramento das ações do Programa.

Observa-se que, no primeiro arranjo, havia uma centralidade sobre a formação do professor alfabetizador, pois nota-se a preocupação com a sua permanência na proposta formativa. Já no segundo arranjo, há duas perspectivas, as quais tensionam-se a partir dos planos: a formação do professor e a gestão da política, sendo esta última valorosa em relação à primeira. Isso pode ser constatado na exigência do MEC para a criação do

Comitê Gestor Estadual para a Alfabetização e o Letramento pelas secretarias estaduais de educação.

O Comitê Gestor Estadual é composto por titulares e suplentes da Secretaria Estadual de Educação, da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), representação das instituições formadoras e de outros órgãos que o Comitê julgar conveniente. A relação entre os membros do Comitê deve ser marcada pelo diálogo, horizontalidade e responsabilidade solidária para assegurar capilaridade, mobilização e controle social. (BRASIL, 2016, p.5)

Esse Comitê, conforme o MEC, representava a prática do regime de colaboração prevista no Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) e da afirmativa de que os professores necessitavam do apoio dos dirigentes escolares das redes de ensino, das instituições formadoras e do MEC para o desafio de elevar o padrão de qualidade da alfabetização. Esse pressuposto pode esclarecer a quantidade de perfis para ampliação do perfil de coordenadores, visando o acompanhamento da proposta: 1. Coordenador geral e adjunto pelas instituições de ensino superior (IES); 2. Coordenador estadual; 3. Coordenador local; 4. Coordenador pedagógico; 5. Coordenador regional; 6. Coordenador Undime; 7. Supervisor (IES).

Esse arranjo acabou trazendo desafios e quebras, a partir das fragmentações, pois além de apartar a coordenação local dos professores em um processo formativo, criou-se distinção entre o curso de formação e de gestão. Isso foi questionado por pesquisadores e profissionais da Escola Básica na ocasião, uma vez que, além de declinar o movimento de horizontalidade e verticalidade apresentado pelo primeiro arranjo, estreitava as práticas das salas de aula com os desempenhos escolares.

Cabe destacar que esse modelo impactou no processo participativo, portanto democrático, iniciado em 2013, porque o curso de gestão em 2016 destinou-se para os coordenadores locais e regionais. Esse é um aspecto significativo, porque a participação deles no processo formativo era uma reivindicação dos pesquisadores das universidades, uma vez que

esses atores sociais eram apenas convidados para participarem das formações do PNAIC no primeiro arranjo.

Entretanto, no segundo arranjo, eles passam a frequentar um curso, mas separados dos professores formadores dos alfabetizadores. Para complexificar mais essa situação, ainda recebiam um conteúdo distinto dos formadores dos alfabetizadores, porque a proposta do curso de gestão era baseada nas interpretações sobre os resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA, 2013).

Essas mudanças sobre o desenho do PNAIC podem ser entendidas a partir das mudanças históricas, políticas-partidárias e, conseqüentemente, acerca das transformações didático-pedagógicas para o ensino da Língua Portuguesa no Brasil.

Cabe recordar que, após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, Michel Temer assumiu o governo e o MEC foi ocupado por Mendonça Filho. Esse político, com trajetória como deputado federal, governador e vice-governador de Pernambuco, secretário de Estado, deputado estadual, promoveu mudanças estruturais, em especial no campo curricular, a partir da reforma do ensino médio e a homologação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Essas propostas foram acompanhadas de fomentos de políticas de indução das escolas em tempo integral, como o Programa Mais Educação. Da mesma forma, delineou-se a “nova” política de formação de professores no MEC, que teve como carro chefe o programa residência pedagógica.²¹

De acordo com Mendonça, as alterações no PNAIC eram necessárias, porque, assim como para outras políticas do MEC, era necessário pôr em pauta os questionamentos sobre os indicadores apresentados pelos desempenhos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), na Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) e no Programa Internacional

²¹ A Residência Pedagógica fez parte das mudanças estruturais do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid) e trouxe alterações sobre a formação do estudante do curso de graduação, em especial para o estágio supervisionado. A partir do ingresso no terceiro ano da licenciatura e ao longo do curso, os estudantes podiam contar com o acompanhamento periódico das ações sobre a prática pedagógica. O Programa tinha como requisito a parceria com instituições formadoras e convênios com redes públicas de ensino. O Programa foi interrompido em 2018, após um turbulento percurso histórico de implantação da Residência Pedagógica, pois assumir um programa de incentivo à docência em cursos de graduação era desafiador. Isso se deve aos prazos estreitos para constituir a proposta institucional, levando-se em consideração as poucas informações sobre as características necessárias a atender e as diversas configurações possíveis a serem avaliadas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

de Avaliação de Alunos (PISA). O ministro atribuía os insucessos dos estudantes aos desempenhos dos estudantes nas provas, pois a alfabetização era considerada como inadequada e com as dificuldades em lidar com a formação de professores.

É evidente que essa concepção trouxe as alterações para o PNAIC. Se, no primeiro arranjo, o professor alfabetizador era o destinatário final da política, no segundo, passou ser o coordenador pedagógico. Esse se transformou no ator social importante para a proposta e com direito de recebimento de bolsas de estudos. Parte-se do pressuposto de que esse “perfil” poderia fazer o alcance da política ultrapassar as paredes de uma sala de aula, uma vez que mobilizaria uma escola de forma geral. Acreditava-se, assim, que os resultados nas avaliações de desempenhos dos estudantes em Língua Portuguesa e Matemática fossem melhores. Portanto, um curso de gestão representava a possibilidade de controlar o monitoramento dos resultados por meio do PNAIC (BRASIL, 2016).

Percebe-se que as finalidades da política foram ampliadas, assim como os destinatários, dado que esses poderiam produzir resultados nas avaliações em larga escala. Logo, a inovação sobre o segundo arranjo do PNAIC pode ser sintetizada da seguinte maneira: essa política não mais se destinava somente à formação continuada, mas também para o fortalecimento das estruturas estaduais e regionais, a partir de certas práticas de gestão local, para obter o desempenho dos estudantes nas avaliações oficiais.

No terceiro arranjo (2017/2018), com o governo brasileiro ainda sob a gestão de Michel Temer, Rossieli Soares da Silva assumiu o MEC, após ter ocupado a Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério, em 2017. Ao tratar da alfabetização, Rossieli considerava que a universalização da educação não garantiu os “conhecimentos mínimos” nas etapas escolares e, por isso, os estudantes tinham mais chances para evadir. Durante a permanência no MEC, o ministro instituiu o programa Mais Alfabetização como proposta de “formação em pares”, porque “grandes professores” estavam conseguindo alfabetizar em condições ruins, e sugeriu a seguinte indagação: por que ele não podia ser formador para outro colega da rede? A base dessa “formação em pares” se baseava na perspectiva de promover um apoio, tendo outro “alfabetizador” na sala, para que um professor focasse nos alunos com dificuldades (MATUOKA, 2018). Ainda de acordo

com o ministro, o PNAIC se fundamentava nas dimensões do Ceará, através do Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), objetivando os mesmos resultados, sem olhar para os demais aspectos próprios de cada estado brasileiro.

Essa percepção pode esclarecer a permanência do PNAIC pelo MEC, mas a proposta perdeu as características originais de 2013, distinguindo-se bastante dos dois arranjos institucionais anteriores, em 2017, principalmente na alteração sobre a coordenação institucional e os encaminhamentos da política formativa.

Justamente no terceiro arranjo, o papel do Comitê Gestor Estadual passa a ser destacado pelo MEC, como se torna responsável pela articulação e os resultados da alfabetização em cada Unidade Federada. Essa ideia foi considerada como “regime de colaboração”, previsto no Plano Nacional de Educação (PNE). Nesse sentido, o Comitê passa a ser organizado da seguinte forma: coordenador estadual; coordenador da Undime; coordenador de Gestão, indicado pelo coordenador estadual e pelo coordenador da Undime; e coordenador de formação, também indicado pelo coordenador estadual e pelo coordenador da Undime (BRASIL, 2017, p. 13).

Essa estrutura foi delineada a partir do pressuposto de que era preciso o fortalecimento da governança, por meio das estruturas estaduais, regionais e locais para formação e gestão. Contudo, chama a atenção que esse Comitê Gestor Estadual para a Alfabetização e o Letramento ganhou a estrutura paritária de decisão com UNDIME e CONSED, no caso a secretaria de educação estadual. Essas instâncias deveriam buscar o diálogo e a colaboração entre os entes públicos para garantir que as atividades formativas chegassem à sala de aula, respeitando as necessidades dos alunos e de toda a rede de ensino.

Com base em análise da SEB sobre a prática ocorrida em 2016, o Comitê será formado pelo: coordenador estadual; coordenador da Undime; coordenador de Gestão (indicado pelo coordenador estadual e pelo coordenador da Undime); e coordenador de Formação (também indicado pelo coordenador estadual e pelo coordenador da Undime). Esse Comitê continua com as atribuições prioritárias de responsabilizar-

-se pela aprendizagem das crianças da rede pública em sua unidade federada, definir metas a serem alcançadas por cada escola e pelo sistema público como um todo e articular as diferentes instâncias de gestão, mobilizando-as sempre no interesse maior da aprendizagem da criança e chamando-as para o controle social. (BRASIL, 2017, p.13)

Assim, há uma significativa alteração sobre a coordenação institucional do PNAIC. A UNDIME e as secretarias de educação estaduais assumem o papel de protagonistas na execução da política, declinando com a presença da Rede Nacional de Formação Continuada. Isso acabou impactando nos debates sobre a profissionalização docente de professores alfabetizadores. Da mesma maneira, é preciso mencionar que os professores alfabetizadores perderam as bolsas de estudos e, logo, não precisavam mais preencher relatórios no SISPACTO, mas se encontraram em uma situação complexa: além não participarem mais do monitoramento, precisam frequentar a formação continuada. Neste sentido, esse arranjo merece ainda várias análises, pois se os pesquisadores e alfabetizadores tornaram atores sociais significativos desde o primeiro arranjo, no último desenho houve uma pactuação, na qual esse processo foi radicalmente transformado e os principais atores sociais envolvidos com as reflexões didático-pedagógicas foram excluídos.

Para gerir esse tipo de inovação na política do PNAIC, dois instrumentos se mantêm no terceiro arranjo: os planos de gestão e de formação, semelhantes ao do ano de 2016, sendo que o segundo foi reduzido para uma perspectiva mais administrativa, tendo os seguintes eixos para preenchimento: 1. Objetivo geral da formação; 2. Objetivos específicos da formação; 3. Materiais; 4. Meta física; 5. Período de formação; 6. Avaliação periódica da formação; 7. Cronograma.

Nesse sentido, tanto os planos de gestão quanto de formação foram pensados para atender a coordenação institucional prevista para o arranjo de 2017. Da mesma forma, houve uma padronização e homogeneização de ações, por meio de um registro estadual, pois, ainda que a secretarias estaduais de educação realizassem o convite às universidades para “administrar” a formação, havia um “único” relatório copiado várias vezes no

SISPACTO. Assim sendo, um único modelo poderia representar uma esfera estadual. Isso diferencia esses arranjos dos anteriores, pois nesses se destacaram as regionalidades e as localidades, a partir do registro elaborados por 42 universidades públicas.

Além dessas mudanças sobre a arranjo da política, o desenho do PNAIC também sofreu transformações significativas, pois além do processo formativo para professores alfabetizadores do 1º ao 3º ano dos anos iniciais, assegurado desde o primeiro arranjo, no último houve a incorporação da Educação Infantil e do Programa Mais Educação. Contudo, essa ampliação do público gerou um desenho complexo e trouxe alguns problemas para a implementação e execução da nova proposta.

Esses aspectos foram analisados pelo VI Fórum das Universidades participantes do PNAIC²², bem como a inclusão do Pacto pela Alfabetização à Política Nacional de Alfabetização no ano de 2018²³. De acordo com um grupo de pesquisadores, participantes dos arranjos anteriores, tornou-se fundamental compreender os encaminhamentos da política educacional para alfabetização escolar. De acordo com os arquivos produzidos por esse Fórum na ocasião, como ata, a relatoria e gravação de áudio do VI Fórum das Universidades, pode-se compreender as limitações advindas dos planos de formação e planos de gestão para a avaliação da última versão do PNAIC.

²² No dia 26 de maio de 2013, ocorreu em Brasília o I Seminário acerca da estruturação da formação continuada do Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), que contou com a presença dos coordenadores gerais e adjuntos. Nesse encontro, reuniram-se os coordenadores para debater a respeito das percepções do Ministério da Educação (MEC) e a real situação que o Pacto vivia naquele momento. No final do Seminário, os coordenadores decidiram realizar a sua primeira plenária, tendo em vista ampliar a discussão sobre a política. Os debates continuaram a acontecer, vigorando-se a realização de Fóruns entre as universidades, tendo vários focos, em seis edições, até 2018. Nesse sentido, as IES instituíram os fóruns de discussão, os quais apresentaram-se como contribuição importante e ferramenta de interação entre as universidades envolvidas com o PNAIC. Além de reunir diferentes estados, os fóruns oferecem a oportunidade de os professores coordenadores difundirem seus ideais, suas aflições, suas ideias, constituindo a comunicação entre pessoas participantes de uma política educacional.

²³ Os pesquisadores se reuniram para um seminário avaliativo acerca das inovações trazidas pelas mudanças estruturais no desenho da política. Essa reunião se tornou importante porque as universidades, nesse período sem a coordenação institucional, mas somente com a execução da formação continuada, não possuía mais contato com o Ministério da Educação e pouco com as redes municipais. Da mesma forma, as informações no SISPACTO estavam restritas somente ao preenchimento do Plano de Formação. Nesse sentido, não era possível visualizar o desenvolvimento da política em âmbito municipal. Enfim, sem a participação do governo, as universidades se reuniram para o último encontro do referido Fórum em Brasília, visando a análise do arranjo institucional e seu impacto sobre a formação continuada de professores alfabetizadores.

No VI Fórum das Universidades²⁴, considerou-se que a integração de políticas com demandas específicas para formação continuada de professores, como a inclusão dos profissionais da Educação Infantil, aquela associada à continuidade das ações da alfabetização e do Programa Mais Educação, sendo essa última uma proposta de educação de tempo integral, favoreceu contradições e conflitos não abordados pelo Ministério da Educação. Portanto, a conciliação, ou um “pacto” com a integração das três propostas distintas, exigiu a ampliação das equipes estaduais, visto que, nesse arranjo, essas se tornaram coordenadoras institucionais. Entretanto, apresentaram dificuldades para lidar com os aspectos técnicos, administrativos e pedagógicos, considerando o tamanho e a quantidade de pessoas nas secretarias de educação para lidar com a empreitada.

Da mesma forma, considerando-se a adversidade de segmentos para atendimento pelo PNAIC, algumas coordenações estaduais informaram às equipes de formação que não era possível lidar com o Pacto, mas havia outras e diferentes propostas educacionais para serem geridas por uma rede estadual. Assim sendo, o PNAIC tornou-se “mais uma proposta” para essa rede e, em alguns casos, não foi possível incorporá-la efetivamente à Secretaria Estadual de Educação.

Outro aspecto significativo apresentado no Fórum foi o fato de que o PNAIC se constituiu como uma proposta de formação continuada de professores e necessitava que uma equipe permanente para planejar, desenvolver e realizar o acompanhamento contínuo, logo um tipo de monitoramento. É importante destacar que as universidades vinham, desde 2013, se estruturando, juntamente com o MEC, para realizar uma robusta proposta de formação continuada para o país. Isso também exigiu conhecimentos específicos para as universidades sobre a administração financeira, em especial para prover os recursos para toda equipe formativa. Esse aspecto se tornou uma situação problemática para as redes estaduais, pois essas não possuíam a autonomia para financiar recursos para todos os participantes, mas somente aos profissionais da rede estadual, inviabilizando pagamentos a formadores que atuam em redes federais e municipais.

²⁴ As informações foram retiradas da relatoria do VI Fórum das Universidades Participantes do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). Esse encontro ocorreu dias 25 e 26 de abril de 2018, quando as universidades e suas equipes se reuniram no Auditório de Tecnologia da Universidade de Brasília (UnB) – Campus Darcy Ribeiro, para debater os encaminhamentos do terceiro arranjo do PNAIC. O acervo sobre os encontros desse fórum encontra-se na Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Cabe salientar que, em boa parte do país, as secretarias estaduais não possuíam uma equipe de formadores suficientes para lidar com a formação do PNAIC, considerando a grandiosidade de um Pacto pela Alfabetização. Da mesma maneira, também não havia o aprofundamento de temáticas importantes à melhoria dos índices de analfabetismo por alguns profissionais de rede estadual. Do mesmo modo, considerando que a proposta do PNAIC poderia ter continuidade, pois previa-se que iria até o ano de 2022, as universidades apontaram a necessidade de criar uma forma de monitoramento para o que estava acontecendo, em especial com a proposta de formação continuada para formadores locais e professores alfabetizadores. Contudo, carecia de uma proposta “artesanal”, diferente do cunho administrativo, que já se delineava desde 2016 e aprofundou no ano seguinte.

Assim, ponderou-se sobre alguns aspectos do arranjo institucional do PNAIC em 2017 e suas contradições, tais como: 1. Os coordenadores locais reclamaram do distanciamento das universidades com as redes municipais, porque essas “ouviam” sobre os problemas nas redes e debatiam sobre os encaminhamentos para resolver as dificuldades com a alfabetização escolar. 2. Algumas universidades desconheciam “como” as formações chegavam para os coordenadores locais, pois esses passaram a se relacionar com rede estadual. Percebe-se que houve uma “quebra” da comunicação e era um aspecto importante entre a universidade pública e a escola básica. Ressalta-se que essa comunicação era fundamental para as universidades, pois lidavam com a formação inicial e a extensão, como geravam novos conhecimentos científicos sobre a alfabetização escolar.

Destacou-se, ainda, no fórum, a necessária “tradução” dos materiais didáticos e pedagógicos, uma especificidade das universidades, pois boa parte desses recursos foi sistematizada por essas instituições. Assim, era importante não perder a experiência das IES com a produção desse material, como essas possuíam um conjunto de subsídios para pesquisas e materiais didáticos importantes para desenvolver uma proposta de formação continuada.

E por último, a partir do distanciamento, pouco se sabia como os municípios efetivavam a formação do professor alfabetizador. Esse era um aspecto impactante para as universidades. Nesse sentido, o desdobramento mais significativo do terceiro arranjo deve-se às perdas significati-

vas implementadas pelo primeiro arranjo: a proximidade da universidade com as realidades locais. Isso era fundamental para conhecer os desafios com ensino e aprendizagem da Língua Portuguesa.

Por tudo o que foi relatado, percebe-se que o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), como uma política educacional para formação continuada de professores, foi mantido por seis anos e experimentou três arranjos institucionais. O tempo de duração de cada arranjo variou, tendo o primeiro a permanência de 3 anos e outros somente de alguns meses e até uma etapa. As transformações vieram a partir do contexto histórico e de crises sobre o cenário político-administrativo e partidário no país.

O primeiro arranjo, como já apresentado neste estudo, constituiu um período no qual se figuravam os novos ventos para a alfabetização escolar, pois, desde 2003, o Ministério da Educação ensaiava uma política de âmbito nacional ou um “Pacto Nacional pela Aprendizagem” (2004)²⁵. A partir do ano 2012, essa ideia foi aprimorada e no ano seguinte deu-se o processo de formulação e implementação de um “Pacto pela Alfabetização”, com o envolvimento de 5.470 mil municípios dos 27 estados brasileiros e seus professores alfabetizadores. A partir de 2016, na continuidade das ações do PNAIC, diversos atores foram envolvidos na tradução dessa política e com uma diversidade grande de estratégias e ações do ponto de vista organizacional.

Assim, um PNAIC que se iniciou privilegiando um processo de implementação com natureza interpretativa e cognitiva de produção de sentidos para os atores envolvidos (com planejamento e a vivência organizacional), finalizou com uma perspectiva mais técnica, de uma implementação de “cima para baixo”. Essa mutação apresentada nos planos, instrumento recorrente no terceiro arranjo, assegurou para os órgãos públicos a implementação da política, mas sem as coalizões de apoio e um plano político-pedagógico de uma ação pública evidenciados na proposta inicial.

As queixas dos coordenadores locais das redes municipais em relação

²⁵ Este Pacto foi proposto no ano de 2003, a partir de um encontro nacional e com representações educacionais, do Brasil e internacional, na cidade de Pirenópolis, GO. Os presentes defenderam que era preciso configurar um instrumento para incentivar, definir e orientar as políticas nacionais comprometidas com a qualidade da articulação. Conforme o grupo, somente um pacto poderia gerar a articulação e integração de ações desenvolvidas por secretarias estaduais e municipais, visando a referida qualidade, sua promoção e ampliação.

às alterações acerca do desenho no arranjo do PNAIC parecem vir no sentido das descontinuidades das ações e da falta de apoio dos destinatários principais da formação, porque o horizonte da proposta se tornou político-partidário. As trocas de posições-chaves nos governos não garantiram a compreensão sobre a continuidade da política, nem a avaliação sobre sua potência e fragilidades. Entretanto, enfrentou-se um processo de implementação marcado por dúvidas e instabilidades, durante um período também de transição política no Brasil. Isso fez com se ignorasse uma série de questões organizacionais vividas pelas redes estaduais e municipais. Assim, o terceiro arranjo se distinguiu dos outros, pois somente focou na ação individual de alguns atores sociais como implementadores e importantes na cena política.

Atualmente, há um campo de literatura sobre a avaliação de políticas educacionais que precisa ser considerado, pois existem vários caminhos para esta análise. Para melhor refletir sobre isso, é importante trazer o estudo de Luiz Antonio Cunha (1994), quando analisou as drásticas mudanças sobre as políticas educacionais no estado do Rio de Janeiro, na década de 1980. Embora essa análise tenha sido realizada há 28 anos, parece bem atual para compreender o principal desafio do PNAIC: as rápidas descontinuidades político-pedagógicas.

Para Cunha (1994, p.25), na tentativa de propiciar o “surgimento de múltiplas ideias salvadoras”, o governo federal atropela os governos estaduais e municipais, transferindo-lhes responsabilidades em discordâncias com as realidades locais, ignorando o que ele denominou de “administração ‘zig-zag’”. Desse modo, por diferentes razões, cada secretário de educação institui suas ideias no campo pedagógico, ignorando que o próprio pode mudar rapidamente de atuação ou cargo, pois nem todos permanecem à frente na gestão uma secretaria de educação por um período de quatro anos.

Ainda para o autor, esse padrão de administração acarreta duas consequências danosas para as redes de ensino da Escola Básica: o primeiro deve-se à impossibilidade de avaliar as políticas educacionais, pois esse processo demanda tempo e não se realiza em curto período. Essa é uma característica das políticas educacionais, porque seus efeitos se materializam muitos anos após o ato pedagógico. Neste sentido, a política com a “administração zig-zagueante” impede que os efeitos positivos das políti-

cas educacionais se somem umas aos outros, pois bem se começa uma, já se muda para outra direção, sem perceber os efeitos das anteriores.

O segundo aspecto destacado por Cunha, e mais grave que o anterior, é a desconfiança que os professores adquirem pelas mudanças acenadas por uma nova gestão; eles desenvolvem uma resistência sadia para o “mudancismo”, porque não sabem por quanto tempo este durará. Como consequência, institui-se o hábito de resistir às mudanças e a negação das políticas, mesmo por aquelas que possam contribuir, ou sejam mais apropriadas, para a melhoria da qualidade da educação pública.

Por fim, o estudo analisa o experimentalismo pedagógico, o eleitorismo e o voluntarismo ideológico. O eleitorismo está relacionado com as políticas educacionais que provoquem impactos capazes de trazer resultados imediatos, visando eleições de um secretário ou um deputado. Dessa forma, a política pode ser interpretada como uma “obra” capaz de atrair votos em futuras eleições.

Da mesma forma, o experimentalismo pedagógico é resultante do entusiasmo com propostas elaboradas sem bases científicas. Essas são anunciadas como capazes de resolver problemas educacionais e estendidas apressadamente para o conjunto da rede, mas sem correlação com as realidades locais.

Já o voluntarismo ideológico se caracteriza pela atitude generosa de alguns secretários em querer acabar com os males da educação escolar e da sociedade como um todo, em curto espaço de uma administração, às vezes no período de um ano.

Contudo, as políticas educacionais bem elaboradas e competentemente conduzidas têm sido objeto de demolição pelas administrações posteriores, interessadas em imprimir sua própria marca. Tudo isso leva uma dificuldade de avaliar a eficácia dessa política no próprio processo de construção da democracia. Disso, o PNAIC é um exemplo claro.

Voltando às concepções iniciais da professora alfabetizadora apresentadas na epígrafe deste estudo e por tudo o que foi dito, percebe-se, na presente avaliação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), em especial referente ao ano de 2017, os principais atores sociais ou agentes de uma política para formação continuada: os professores uni-

versitários e professores da Escola Básica se tornaram meros executores dessa proposta. Contudo, o protagonismo de professores no planejamento e implementação da política não pode ser ignorado no processo de avaliação e nos mecanismos que permitam o monitoramento de uma política.

A presença desses profissionais na implementação de política também proporciona certo distanciamento de uma prática meramente tecnicista para uma crítica, em que seus posicionamentos vão trilhando e configurando uma perspectiva reflexiva e propositiva. Justamente o alinhamento a partir de ficções críticas permitem a construção de perspectivas mais amplas, como a transformação social. Esse movimento mostra a necessidade de instrumentalização, tanto para a universidade como à escola básica, de amadurecimento de conhecimentos sobre a profissão e da docência.

Enfim, as políticas públicas educacionais precisam assegurar a construção de um viés crítico da profissão de professor, seja pela formação inicial quanto continuada, na qual será possível oportunizar percepções sobre as necessidades profissionais, como a construção de “pareceres” mais críticos acerca da ação didático-pedagógica.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, M. F. da S. de. **Percurso Formativo do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**: impactos e contribuições para a prática pedagógica dos professores alfabetizadores. Dissertação (Mestrado em Educação, Modalidade Profissional – PP-GEMP) – Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2021.

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. *In*: RICO, E. M. (org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez/Instituto de Estudos Especiais, 1999.

ANA. Avaliação Nacional da Alfabetização. **Documento básico**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2013. 20 p. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/2013/livreto_ANA_online.pdf Acesso em: 10 maio 2022.

BOURDONCLE, R. **L'université et les professions**. Unitinéraire de recherche sociologique. Paris: L'Harmattan, 1994.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 826, de 7 de julho de 2017. Dispõe sobre o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC, suas ações, diretrizes gerais e a ação de formação no âmbito do Programa Novo Mais Educação

– PNME. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2017. Disponível em:http://www.lex.com.br/legis_27464570_portaria_n_826_de_7_de_julho_de_2017.aspx. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. **PNAIC em Ação 2016**: Documento orientador das ações de formação continuada de professores alfabetizadores em 2016. Brasília: MEC, SEB, 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. **PNAIC em Ação 2017**: Documento orientador das ações de formação continuada dos professores alfabetizadores em 2017. Brasília: MEC, SEB, 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 1 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual da Rede Nacional de Formação Continuada**. Brasília, DF, 2003.

BRASIL. Portaria Ministerial nº 1.403, de 9 de junho de 2003. Declara a abertura de recepção de propostas de Universidades que queiram constituir um Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores da Educação Básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jun. 2003. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Rede/edit_rede.pdf. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)**: o Brasil do futuro como começo que ele merece. Brasília: MEC, SEB, 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2004-2007**: mensagem presidencial. Brasília, 2003.

BRASIL. Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jul. 2012. Disponível em: <https://diariofiscal.com.br/ZpNbw3dk20XgIKXVGacL5NS8haloH5PqbJKZaawfaDwCm/legislacaofederal/portaria/2012/mec867.htm#:~:text=PORTARIA%20MEC%20N%C2%BA%20867%2C%20DE%204%20DE%20JULHO%20DE%202012&text=Institui%20o%20Pacto%20Nacional%20pela,que%20lhe%20confere%20o%20art.> Acesso em: 5 maio 2022.

BRASIL. Secretaria de Educação Infantil e Fundamental. **Toda criança aprendendo**. Relatório de Gestão. Brasília/DF, jan. 2004.

BRAVO, R. S. **Técnicas de investigação social**: teorias e ejercicios. Madrid: Paraninfo, 1991.

CARBONNEAU, M. Modèles de formation et professionnalisation de l'enseignement: dentif critique de tendances nord-américaines. **Revue des sciences de l'éducation**, v. XIX, n. 1, p.33-57, 1993.

CUNHA, L. A. Zig-Zag no primeiro grau: o Rio de Janeiro nos anos 80. **Revista do Rio de Janeiro**, n. 3, p. 21-26, 1994.

CURY, C. R. J. Federalismo político e educacional. *In*: FERREIRA, N. S. C. (org.). **Políticas públicas e gestão da educação**. Brasília: Líber Livro, 2006.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista Sociologia e Política**, v.24, n.57, p.49-65, mar.2016.

LOTTA, G.; VAZ, J. C. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.66, n.2, p.171-194, abr./jun. 2015.

MATUOKA, I. Os desafios do próximo ministro da Educação, segundo Rossieli Soares. *In*: **Centro de Referências em Educação Integral**. 8 ago. 2018. Disponível em: <https://educacaointegral.org.br/reportagens/os-desafios-do-proximo-ministro-da-educacao-segundo-rossieli-soares/>. Acesso em: 10 dez. 2021.

MORTATTI, M. do R. L. Alfabetização no Brasil: conjecturas sobre as relações entre políticas públicas e seus sujeitos privados. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 44, maio/ago. 2010.

MORTATTI, M. do R. L. **Educação e Letramento**. São Paulo: UNESP, 2004.

PESTANA, M. I. G. de S. Avaliação Educacional: o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. *In*: RICO, E. M. (org.) **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez/Instituto de Estudos Especiais, 1999.

CAPÍTULO 5

IMPLEMENTAÇÃO DO PNAIC EM NÍVEL NACIONAL: PARA ALÉM DE UMA MERA FASE ADMINISTRATIVA?

Maria Elisa Cardoso de Almeida

O estudo sobre políticas públicas em educação, como o PNAIC, vem ganhando evidência a cada dia no Brasil. Entretanto, isso ainda caminha de modo muito distinto ao pensarmos no modelo do ciclo de políticas e nas etapas que envolvem uma política. A ideia de ciclo, apesar de se mostrar aquém da realidade, visto que a dinâmica que envolve o cotidiano de uma política não a faz estanque e controlável, é bastante comum de ser encontrada na literatura da área.

Com isso, o presente trabalho pretende apropriar-se, metodologicamente, do ciclo de políticas, a fim de que a compreensão do que acontece em cada etapa fique didaticamente mais clara ao leitor. O ciclo possui em si uma ordem cronológica organizada em: agenda, formulação, implementação e avaliação (SOUZA, 2006). Ao tratar da agenda, falamos dos temas que devem ser tratados, posto que são questões voltadas à sociedade. A formulação, por sua vez, envolve a tomada de decisão e o planejamento, portanto, conta com o contexto de influência – quem produz, por que e para quem. A implementação é a execução, a política na sua prática, como se dá e será esta etapa, à qual nos deteremos no presente trabalho. Ao final, tem-se a avaliação, o passo em que se verificam os resultados, os efeitos e possíveis impactos da política.

Ao pensarmos nas fases do ciclo de políticas, segundo Lotta *et al.* (2018), os estudos de agenda e formulação ganharam espaço na literatura nas últimas décadas, mas ainda há muito a ser feito para que se alcance um espaço, no cenário internacional, com pesquisas sobre o tema no Brasil. Ademais, Faria (2012) realizou uma espécie de estado da arte sobre o número de estudos, teses e dissertações devotados às Políticas Públicas. No entanto, o autor destaca que há falta de pesquisas sobre a implementação no campo da educação, se compararmos com investigações sobre formulação ou avaliação de políticas.

Sendo assim, reforçamos a necessidade de mais produções acadêmicas voltadas à implementação de políticas públicas educacionais brasileiras. Para o presente artigo, nos debruçaremos na análise do documento orientador do PNAIC em Ação 2017 e os relatórios finais relativos à formação do ano de 2017. Estes últimos foram retirados diretamente do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC/SisPacto), que se define como um “sistema de monitoramento do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). É destinado a apoiar as redes municipais e estaduais, além de assegurar a implementação de diferentes etapas do Pacto”. (ALMEIDA, 2016, p.75). Tais relatórios são divididos por unidade federativa, sendo 26 estados e o Distrito Federal, portanto, contamos com 27 relatórios ao todo.

É essencial, para prosseguir no percurso dos estudos de implementação, que saibamos dois conceitos básicos relativos aos estudos advindos da ciência política. O primeiro é o dos burocratas, que se refere ao corpo de funcionários que atuam dentro da máquina estatal e dão concretude às políticas públicas. Podem ser hierarquicamente elencados, pensando-se o PNAIC como: burocratas de alto escalão (MEC, universidades, Undime e secretarias estaduais); burocratas de médio escalão (secretarias municipais de educação), e burocratas de nível de rua (professores). Ademais, trazemos o conceito da discricionariedade, uma característica inerente ao burocrata, posto que, em qualquer política, existem normas e regras e a forma como estas estão construídas permitem, em menor ou maior escala, poder de decisão deste ator, de acordo com seu lugar na escala hierárquica.

O texto está assim organizado: primeiramente, apresentamos um breve histórico sobre como o trajeto pelo qual os estudos de implementação de política vieram se constituindo. Em seguida, buscamos analisar

a chamada 3ª fase do PNAIC, a partir do documento orientador do PNAIC em Ação 2017, e como seu discurso influi em um estudo de quarta geração de implementação de políticas, com tendências à estreita relação entre atores estatais e não-estatais, incidindo uma política prescritiva.

Por fim, a partir do que o relatório final prescreve, endossamos a tendência proposta na análise anterior, exemplificando-a e mostrando o PNAIC 2017 em suas convergências e divergências entre documento orientador e relatório final. Nas considerações finais, trazemos breves reflexões acerca daquilo a que o PNAIC se propõe, e como o programa foi se redesenhando, dando ênfase à desconstrução política, iniciada em 2017, para que a presença e a participação de professores alfabetizadores, burocratas de nível de rua e protagonistas da implementação se desmantelassem.

UM CAMINHO CONCISO PELOS ESTUDOS IMPLEMENTAÇÃO

Quantas vezes já nos perguntamos sobre o porquê de uma política ter sido idealizada, desenhada ou posta no papel de uma maneira e, quando colocada em prática, tenha se tornado tão diferente, gerando resultados distintos ou aquém do esperado? Podemos afirmar que, até meados do século XX, esse mistério era conhecido, porém ignorado nos estudos, mas a partir de um estudo clássico dos autores Pressman e Wildavsky, em sua obra lançada em 1973, houve uma guinada no pensamento, de modo que analistas políticos se abrissem a análises para além da formulação e dos resultados da política.

No estudo, os autores chamam atenção para a complexidade dos processos de interpretação e tradução das ideias concebidas nas etapas que até então eram completamente distintas entre si. Com isso, surge uma linha orientada aos estudos de implementação, proposta a “abrir a caixa preta”, ou seja, perceber e analisar o que há entre os processos de formulação e avaliação.

Neste sentido, dizemos que o primeiro modelo de estudo de implementação é denominado como de 1ª geração, concernente à perspectiva weberiana, a qual prescreve uma política no modelo *top-down*, em que os implementadores são obedientes à norma prescrita na formulação e

“cegos” ao destinatário. Portanto, caso algo não seja realizado conforme o desenho inicial, deve-se corrigir e evitar, ao máximo, equívocos, pois os erros mostram falhas e estas não devem acontecer. Para tanto, as recomendações são voltadas ao envolvimento do menor número de atores possível, pois quanto mais pessoas, menor é a chance de controle por parte do topo da hierarquia, e menor é a possibilidade de se coordenar de forma central.

Embora a análise de implementação de políticas estivesse ganhando força, ao mesmo tempo, recebia críticas, pois sob a perspectiva *top-down*, segundo autores como Lotta (2018, p.785), “uma vez que os agentes implementadores estão sujeitos a múltiplas pressões, os estudos sobre a implementação deveriam considerar essas interações”. Por isso, nasce a perspectiva *bottom-up*, com a proposta de Lipsky (1980), cujo estudo advogou sobre os burocratas de nível de rua, atores da política que se encontram na linha de frente e com alto poder discricionário, e que, segundo o analista norte-americano, determinam, de fato, os resultados das políticas públicas.

Como havia abordagens *top-down* e *bottom-up* convivendo, porém, disputando espaço e importância, buscou-se sintetizar as duas, criando um modelo de terceira geração de estudos de implementação, a qual “tem como preocupação central os modelos sintéticos de análise da implementação” (BARRET, 2004; SABATIER, 1988; LOTTA, 2019, p. 17). Houve também o modelo de ambiguidade e conflito criado por Matland (1995), buscando unir também as duas visões supracitadas. Nesse tipo de análise, a flexibilidade é a palavra-chave, pois é posta em xeque a clássica distinção entre as perspectivas *top-down* e *bottom-up*.

Recentemente, há temáticas novas para o estudo de implementação e, por isso, consideramos o surgimento de um modelo de estudos de quarta geração. Em Lotta (2019) e Neves (2020), os novos temas de estudo são: a ideia de governança; o estudo de instrumentos de ação pública; novos arranjos institucionais; processos multiníveis; sistemas de coordenação e capacidades estatais na implementação. Cabe ressaltar que os outros temas que já fazem parte do cenário de estudos de implementação não foram descartados, ao contrário, estão em evidência. Como exemplo, podemos dizer que pesquisas sobre os burocratas de nível de rua, funcionários públicos que trabalham diretamente no contato com os usuários dos serviços públicos, são um dos vetores de estudo.

PNAIC EM AÇÃO 2017-2018: “ABRE-ALAS” AO PÚBLICO-PRIVADO

A implementação de uma política sempre vem diretamente relacionada com o ambiente em que se insere, as relações e o comportamento dos atores envolvidos. Portanto, muitos detalhes precisam ser verificados para que possamos abrir e entender a “caixa preta” do PNAIC relativa à formação, em 2017. Entendemos que muitas pesquisas precisam ser realizados e aspectos abordados para que, de fato, entendamos a implementação, mas nos propomos, no caso do presente estudo, a perceber o que está prescrito no documento orientador, assegurado por normativas e documentos legais do MEC relacionados aos atores que estarão na implementação do PNAIC.

Após a leitura e análise do conteúdo do texto, especificamente com o olhar voltado à análise de implementação da política pública, nos deparamos com a falta de clareza sobre a serventia de todo o documento, tanto ao burocrata de médio escalão quanto ao de nível de rua. Como não há explicitamente dito o que seja orientador aos formuladores do documento, pressupomos que deveríamos recorrer ao dicionário para buscar a palavra orientador/orientação. Desse modo, segundo o dicionário Michaelis online, orientador é o que orienta, que conduz; ou o que dita regras para o funcionamento de alguma coisa. Com esse dado semântico, seguimos para o conteúdo do documento.

Os primeiros itens - Introdução e Breve histórico do PNAIC - trazem informações já postas em documentos orientadores de momentos anteriores. Entretanto, merece destaque o movimento tendencioso do texto ao relatar, em “Breve histórico do PNAIC”, uma parte que retrata, de modo explícito, a necessidade de o PNAIC permanecer com ressalva, pois “a continuidade de políticas públicas deve ser ancorada na análise de evidências e em diversos outros recursos de avaliação, de modo a gerar aprimoramento e correção de rumos, sempre mantendo o interesse público como norte”. (BRASIL, 2017, p. 4)

Diante da perspectiva do enunciador, apesar de possuir pistas dos caminhos para a continuidade do PNAIC, por outro lado, traz em seu enunciado elementos linguísticos extremamente vagos, como “análise de evidências”, sem dizer quais são; “diversos outros recursos de avaliação”, sendo que só cita, mais abaixo no texto, a Avaliação Nacional da Alfabe-

tização (ANA), já que os “diversos outros” ficaram a se dever para o leitor.

É fundamental trazer ao texto a relevância questionável da ANA à avaliação da implementação do PNAIC até 2016. A prova era para ser bianual, destinada aos alunos ao final do 3º ano do ensino fundamental, a fim de aferir níveis de alfabetização e de letramento em português e matemática, mas o governo só a realizou em 2013 (edição piloto) e 2014, logo, não houve continuidade.

Ademais, o texto continua com seu movimento frágil, quando inicia o parágrafo seguinte com “No tocante ao PNAIC, analisando a experiência adquirida”. Mais uma vez, o enunciador traz ao leitor a mensagem de que sua análise possui algum fundamento, parte de pressupostos e, por isso, chega a uma “estratégia”. Todavia, em nenhum momento são citados aportes teóricos, análises ou estudos acerca da experiência do PNAIC ao longo dos anos progressos. Portanto, a proposta de implementar a política PNAIC em Ação 2017 foi completamente arbitrária e alheia à realidade do que já vinha sendo realizado e construído ao longo dos anos anteriores. Neste seguimento, citaremos o que o documento orientador propõe e o que, de fato, aconteceu nos dois momentos anteriores do PNAIC.

Primeiramente, o PNAIC em Ação “julga fundamental adotar uma estratégia descentralizada e articular a política nacional de forma a atender à diversidade de arranjos federativos, valorizando exemplos inspiradores encontrados em escolas, municípios e estados”. (BRASIL, 2017). Houve surpresa quando lemos no documento a busca para uma articulação entre os entes federados para que descentralizem e articulem a política nacional do PNAIC. Não é surpresa que, desde o ano de 2013, quando iniciou sua implementação em nível nacional, a política de alfabetização foi protagonista em inúmeros estudos.

Como política de âmbito nacional, o PNAIC envolveu diferentes camadas federativas e múltiplos níveis burocráticos, que supõem processos de decisão distintos. Essa política mobilizou atores políticos do governo federal, estadual e municipal, e burocracias implementadoras de diferentes secretarias de educação estaduais e municipais e de universidades federais, além de atores não estatais. Foi

lançado pelo governo federal como um Pacto – o que suscitou uma mobilização dos diversos atores e instituições em torno do compromisso com a alfabetização, e exerceu um papel de convocação à participação e à adesão dos estados e municípios. (NEVES, 2020, p.156)

O trecho acima foi retirado de uma tese que se propôs a compreender a implementação do PNAIC e suas mudanças no período 2013-2019. A análise corrobora a crítica feita ao documento orientador de 2017, o qual destaca a falta de diálogo entre os formuladores do documento orientador e os implementadores da política, já que esta sempre esteve autonomamente ajustada às necessidades regionais.

Na sequência, o documento orientador de 2017 coloca uma série de percalços para a realização exitosa do PNAIC nos anos anteriores:

ainda são observados casos em que **o processo de alfabetização, que deveria ser progressivo e cumulativo**, é deslocado apenas para o 3º ano, com impactos nocivos para as crianças. Identificam-se, também, **situações de desarticulação entre as redes de ensino e as instituições formadoras, fragilizando a formação** e gerando perda de foco na essência do PNAIC que é o direito de cada criança ser alfabetizada. Outro problema diz respeito à **diluição das responsabilidades locais em relação ao ensino fundamental** e a **uma visão equivocada sobre o papel do MEC que é redistributivo e supletivo, com oferta de apoio técnico e financeiro**. (BRASIL, 2017, p.4, grifo nosso)

Mais uma vez, o documento orientador elenca uma série de problemas percebidos após uma análise “da experiência adquirida” sobre o PNAIC. As perguntas que sobressaem são: análise de quem? Experiência adquirida de quem? Se há análise, há pesquisa, então qual ou quais são os pressupostos epistemológicos em que os analistas se basearam para perceber os pro-

blemas, lacunas e possíveis culpados? As respostas já podemos adiantar: não são contempladas.

O último item posto como intervenções necessárias à nova política do PNAIC é a inserção da educação infantil sob a égide de uma perspectiva ampliada de alfabetização, segundo os autores, “garantindo as perspectivas e as especificidades do trabalho de leitura e escrita com as crianças.” (BRASIL, 2017, p.5). Mais uma vez, buscamos perspectivas teóricas que embasem o trabalho de incluir a educação infantil na alfabetização e novamente nada encontramos, somente a afirmativa acima citada.

A leitura prossegue e o item intitulado “O PNAIC em 2017” pressupõe que se iniciará a descrição da política para o ano, entretanto, surpreendentemente, antes de começar as diretrizes, o texto evidencia três fatores de sucesso do PNAIC: primeiro, a melhoria no resultado da escola nas avaliações das redes e na ANA; segundo, o ganho de autonomia competente do professor alfabetizador para criar e usar estratégias e recursos didáticos que lhe permitam efetivamente alfabetizar; e terceiro, o apoio que os diretores e coordenadores pedagógicos estabeleceram junto aos professores.

Sobre tais fatores de sucesso, podemos destacar os artigos que formaram a presente coletânea, sendo realizada pelos participantes do PNAIC como fonte para corroborar o documento orientador, todavia, estamos com um desalinhamento temporal, visto que o documento data de 2017 e nos encontramos em 2022. Portanto, a crítica que trazemos em todos os itens iniciais do documento orientador se repete: baseados em que análises os seus autores escreveram e afirmaram tantas evidências?

A partir de então, o documento começa, enfim, a dar pistas de como se constituiu a construção de um modelo de formação, considerando, segundo PNAIC em Ação 2017, “as experiências, os desafios remanescentes e as evidências encontradas em escolas e redes que efetivamente logram alfabetizar suas crianças” (BRASIL, 2017, p.5). Inicialmente, destaca que a discussão se deu entre o MEC, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Enquanto o Ministério é um órgão governamental, Consed e Undime são associações de direito privado, sem fins lucrativos. Ao mesmo tempo, estas possuem estreito relacionamento com o governo, pois são

compostas por estruturas públicas dos estados e municípios, e objetivam articular e integrar gestores públicos para construir e promover políticas públicas para a educação.

Com base nessa articulação e nos modelos analíticos de implementação de políticas públicas tratados na primeira seção do artigo, podemos depreender que nos debruçamos sobre o estudo de um modelo de implementação de quarta geração de análise de políticas públicas, pois estamos diante de uma ação estatal mais complexa, em que governo federal delega aos estados, em conjunto com a Undime (público e privado).

Percebemos, portanto, que há abertura de capacidades estatais a recursos administrativos locais e, conseqüentemente, processos decisórios complexos cercados pelas dimensões multicamadas e multinível (HUPE; HILL, 2003). No caso da multicamada, percebemo-la pela existência do sistema federativo brasileiro por si só – a autonomia e a capacidade decisória de cada ente federado tornam a relação entre MEC e estados e municípios bastante complexa. No caso da multinível, nos detemos aos casos de subordinação. Nesse caso, os atores envolvidos coordenam suas ações baseados em controles, incentivos e decisões que são passíveis de avaliação dos superiores.

No caso do PNAIC em Ação 2017, havia a delegação “estrutura paritária de decisão” (BRASIL, 2017, p.7) de toda coordenação de formação e de gerenciamento à Secretaria Estadual e à Undime, tendo como mecanismos de controle as bolsas de estudos e a prestação de contas tanto da verba enviada à formação quanto do relatório final a ser enviado pelo Sispecto. Há ainda um ator social que desde 2013 sempre esteve à frente da coordenação de formação e em parceira com o MEC: as universidades públicas, burocratas de alto escalão. Porém, o MEC, ao transmitir poderes na coordenação e gerenciamento à Secretaria Estadual e à Undime, desconectou a universidade. A partir daí, as IES, como o documento orientador chama, passarão a ser parceiras das secretarias, casos essas venham a desejar a relação. Na cadeia decisória da política, portanto, as universidades, instituições de excelência em ensino, pesquisa e extensão, tornaram-se apêndices, quando integradas às secretarias estaduais e, com toda certeza, deixaram o PNAIC mais controlável, com menos conflitos e ambiguidades (MATLAND, 1995).

Apoiamo-nos em Segatto (2012) para tentar entender como esse modelo de implementação de políticas de quarta geração se constitui. Primeiramente, é ingênuo tentar analisar as correntes *top-down* e *bottom up* como estudos de implementação isolados.

Não há mais dicotomia, pois os níveis de autonomia e de controle variam no processo de implementação, segundo a política pública analisada. A principal diferença entre as duas estratégias se baseia no controle e na autoridade, enquanto uma centraliza a autoridade, a outra estabelece dispositivos informais de delegação e discricção que dispersa a autoridade. (SEGATTO, 2012, p.5)

Sendo assim, a análise da implementação do PNAIC preconiza a ideia de que formulação e implementação não são fases distintas, mas processos contínuos imbricados de decisão que perpassam diferentes atores (LOTTA, 2019). Prova disso é a presença dos atores na participação da supracitada política: MEC, secretarias estaduais, Undime e Consed, tanto na formulação quanto na implementação. Tal arranjo evidencia a tendência típica do modelo de quarta geração de estudos de implementação cujas temáticas circundam: governança, fortalecimento na relação entre atores estatais e não estatais, novos arranjos institucionais, dentre outros.

O RELATÓRIO FINAL DO PNAIC 2017: POUCAS INFORMAÇÕES, MUITAS DECISÕES

Como apontamos anteriormente, nos debruçaremos na análise sobre a proposta do Relatório Final do PNAIC 2017, seus resultados e, principalmente, a que se propõe. Para tanto, julgamos necessário inseri-lo a seguir, a fim de que o leitor fique ciente do que trataremos ao longo desta seção.

Quadro 1 - Relatório final das ações realizadas em 2017 no PNAIC

Unidade Federativa: *

Número de município atendidos: XX Número de escolas municipais participantes XX

Número de escolas estaduais participantes X

Perfil	Qtde.Cadastrados	Qtde.Concluintes	Qtde.Bolsas	Vlr.Bolsas
Coordenador de Formação				
Coordenador de Gestão				
Coordenador Estadual				
Coordenador Local				
Coordenador Local - Estadual				
Coordenador Regional				
Coordenador Undime				
Novo Mais Educação - Articulador da Escola				
Novo Mais Educação - Formador Local				
Novo Mais Educação - Formador Local (E)				
Novo Mais Educação - Formador Regional				
Novo Mais Educação - Mediador de Aprendizagem				
PNAIC 1º a 3º - Coordenador Pedagógico				
PNAIC 1º a 3º - Formador Estadual				
PNAIC 1º a 3º - Formador Local				
PNAIC 1º a 3º - Formador Local (E)				
PNAIC 1º a 3º - Formador Regional				
PNAIC 1º a 3º - Professor Alfabetizador				
PNAIC Pré-Escola - Coordenador Pedagógico				
PNAIC Pré-Escola - Formador Estadual				
PNAIC Pré-Escola - Formador Local				
PNAIC Pré-Escola - Formador Local (E)				
PNAIC Pré-Escola - Formador Regional				
PNAIC Pré-Escola - Professor				
Exibindo registros 1 a 24, de 24				

Fonte: SIMEC (2021)

O Quadro 1 é uma proposta de ilustrar o que o SIMEC/Sispacto nomeou no Relatório final das ações realizadas em 2017 no PNAIC. Tem-se a descrição sobre qual a unidade federativa a que o quadro pertence, número de municípios atendidos, número de escolas estaduais atendidas e o número de escolas municipais atendidas. Abaixo, se vê o quadro com a função de cada ator dentro do PNAIC 2017 e o que o relatório final tem como objetivo saber e controlar: número de cadastrados, número de concluintes, quantidade de bolsistas para cada função, valor das bolsas pagas.

Traçando um comparativo entre o documento orientador PNAIC em Ação 2017 e o modelo de relatório final do sistema de monitoramento do MEC, percebemos certa incoerência sobre o que se orienta, prescreve e o que se pede como resposta às ações realizadas. É importante que ressaltemos as atribuições de cada cargo, ações prescritas pelos formuladores do documento orientador.

Como são múltiplos os atores envolvidos (24 ao todo), julgamos necessário inseri-los no conceito de burocratas e os organizamos em: burocratas de alto escalão, como Undime e secretarias estaduais (quem coordena e gerencia); burocratas de médio escalão, como o coordenador de formação, o qual deve articular e monitorar as ações necessárias ao desenvolvimento da formação em todas as instâncias; e o coordenador de gestão, o qual deve ministrar formação específica aos coordenadores regionais e locais. Merece atenção o grupo que envolve os burocratas de nível de rua. Como Lipsky (2010) ressalta em seus estudos, são os funcionários em maior número dentro da política e que possuem maior contato com o que denomina de usuário, e aqui chamaremos de alunos.

No caso do PNAIC em Ação 2017, além dos tradicionais professores alfabetizadores, a equipe decisória (MEC, Undime, Consed) instituiu a presença de mais atores à política, pertencentes a outras etapas da escolarização para além da alfabetização. São burocratas do nível de rua oriundos da educação infantil e do Programa Novo Mais Educação, este destinado a estudantes de 5º a 9º anos do ensino fundamental.

É interessante destacar que, embora não tenha havido uma diminuição de bolsistas, posto que há uma pulverização de formações e bolsas por onde o PNAIC se envolveu (Novo Mais Educação, educação infantil), a peça-chave à proposta do PNAIC - o professor alfabetizador, aquele que

vai ao encontro do foco do PNAIC Alfabetização como um direito da criança - perdeu esse direito. Com isso, as formações para esses atores perdem incentivos para continuidade na participação, além de valorização destes profissionais, que contavam, há alguns anos, com apoio do governo federal (FNDE), mediante a bolsa de estudos. A frequência das formações torna-se uma questão de força de vontade, empenho particular de participar a partir de custos dentro da renda salarial do docente.

Há, claramente, uma incoerência entre os objetivos da proposta/formulação e o que se deseja como resultado, visto que já havia uma cultura de valorização do professor alfabetizador por meio das bolsas de estudos e, desde 2017, são ceifadas sem justificativa. Analisamos que, deste modo, o PNAIC foi se desmontando, posto que sua base, os professores alfabetizadores, perderam, de uma hora para outra, seu incentivo e valorização.

Por fim, depreendemos que o relatório final, extremamente simplificado - onde apenas se consideram números de participantes em cada função, o valor das bolsas para cada um e quantas bolsas receberam - reforça a análise que tentamos mostrar no texto: 2017 foi o ano do desmantelamento do que fora construído de PNAIC até então. Retirar os professores alfabetizadores do quadro de bolsistas é o mesmo que descontinuar a proposta de 2012 e início da implementação em 2013: valorização do professor alfabetizador, importância da formação continuada a esses atores para que os estudantes tenham uma educação de qualidade e possam ser alfabetizados plenamente, como prevê a Meta 5 do Plano Nacional de Educação (PNE), Lei 13.005/2014 (BRASIL, 2014).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para que foi criado o PNAIC? Qual é o propósito desta política? Embora o documento orientador esteja deveras comprometido, conforme apontado nas seções anteriores, tais perguntas são respondidas nele. Concernente ao documento orientador do PNAIC em Ação 2017, o PNAIC é um compromisso formal e solidário assumido pelos governos federal, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios, para que todas as crianças estejam alfabetizadas, no máximo, até o final do 3º ano do ensino fundamental (BRASIL, 2017).

É extremamente curioso, no entanto, perceber a presença e relevância que se dá, neste documento, apoiado pela Portaria nº 826, de 7 de julho de 2017 (BRASIL, 2017), aos articuladores e mediadores de aprendizagem das escolas que fazem parte do Programa Novo Mais Educação. Ora, esses atores envolvidos na formação dos estudantes estão envolvidos no ensino fundamental II, portanto, já distantes do que concerne à política do PNAIC.

O presente estudo analítico não descarta a relevância destes atores atuantes no Novo Mais Educação, tampouco o trabalho exercido por eles na sala de aula, todavia, o PNAIC é uma política envolvida com alfabetização dos três primeiros anos do ensino fundamental, crianças em período de alfabetização, portanto, agregar o programa Novo Mais Educação é pulverizar a proposta inicial e, conseqüentemente, enfraquecer o trabalho construído pelos atores envolvidos desde 2013, quando se deu o início da implementação da política.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Elisa Vieira. **As vozes que emergem do pacto federativo: o pacto nacional pela alfabetização na idade certa (PNAIC) em foco e suas implicações na cidade do Rio de Janeiro.** 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. **PNAIC em Ação 2017: Documento orientador das ações de formação continuada dos professores alfabetizadores em 2017.** Brasília: MEC, SEB, 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 826, de 7 de julho de 2017. Dispõe sobre o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC, suas ações, diretrizes gerais e a ação de formação no âmbito do Programa Novo Mais Educação – PNME. **Diário Oficial da União.** Brasília, 2017. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_27464570_portaria_n_826_de_7_de_julho_de_2017.aspx. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>. Acesso em: 28 abr. 2022.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Implementação: ainda o “Elo Perdido” da Análise de Políticas Públicas no Brasil? **Revistas Debates,** v.6, p. 13-36, 2012.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. 30. ed. Nova York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *In*: LOTTA, G. (org.) **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 11-38.

LOTTA, Gabriela *et al.* Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.69, n.4, p.779-816, out./dez. 2018.

LOTTA, Gabriela; SANTIAGO, Ariadne. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. **BIB**, São Paulo, v. 83, n. 1, p. 21-42, 2017.

MATLAND, Richard. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Lawrence, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995.

RAMOS, Maria Elizabete Neves. **O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) no Rio de Janeiro**: implementação e (re)formulação da política. 2020. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

SEGATTO, Catarina. Análise da implementação de políticas públicas: o Programa de Alfabetização na Idade Certa em dois municípios cearenses. **Temas de Administração Pública**, Edição Especial, v.4, n.7, 2012.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

CAPÍTULO 6

AS TRANSFORMAÇÕES NA POLÍTICA DO PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA A PARTIR DA ANÁLISE DOS DOCUMENTOS OFICIAIS

Elaine Constant
Suzane da Rocha Vieira Gonçalves

A avaliação de uma política pode se dar de diferentes formas, desde o contexto de sua elaboração até os modos de sua materialização. Neste texto, buscamos compreender como a política do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) foi sendo modificada com o passar dos anos e quais configurações foram assumidas em seu último arranjo que abarca os anos 2017/2018. As análises aqui apresentadas ancoram-se na análise dos documentos oficiais que instituiu o PNAIC.

A política do PNAIC foi criada pelo governo federal em 2012 e implementada em 2013, com o propósito de pactuar entre os entes federados um conjunto de ações que envolviam a formação continuada de professores e professoras, a distribuição de material pedagógico e a avaliação externa com o propósito de melhorar os indicadores de alfabetização no País, garantindo que todas as crianças fossem alfabetizadas até 8 anos de idade. Importante reconhecer que o PNAIC foi a maior política nacional de alfabetização vivenciada no Brasil e desde sua implementação algumas mudanças foram ocorrendo a cada ano.

Chamou-nos atenção que partir do afastamento da presidenta Dilma Rousseff, houve um redirecionamento em todas as políticas educacionais e no caso do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, o programa não foi suspenso, mas ocorreram mudanças significativas na sua proposta e concepção que trouxeram alterações estruturais junto ao PNAIC. Para que possamos compreender tais modificações, procedemos a uma análise detalhada dos documentos e ordenamentos legais que orientaram o funcionamento do programa.

Diante desta constatação, buscamos compreender mais uma descontinuidade da formação do professor alfabetizador, a partir do PNAIC, diante das transições políticas e seus desdobramentos educacionais, caracterizando assim, mais uma “administração zigue-zague” como a define Cunha (1994). Para o autor, a cada mudança de governo, os secretários de Educação se sentem na obrigação de propor um novo plano de carreira, uma nova proposta curricular, o seu tipo de arquitetura escolar, enfim suas prioridades e propostas pedagógicas. Contudo, este padrão administrativo traz algumas consequências graves para uma rede pública de ensino: a impossibilidade de avaliar as políticas educacionais, que exigem certo tempo para que os seus efeitos possam ser observados, e a desconfiança dos professores, que passa a desenvolver resistências ao “mudancismo”, mesmo quando as propostas podem ser “apropriadas.”

Neste sentido, tornou-se fundamental para a avaliação da referida política compreender as possíveis alterações, observa-as por meio dos discursos presentes na documentação oficial da época. Assim sendo, recorreremos como fontes primárias, as seguintes normativas: Portaria MEC nº 279, de 6 de março de 2017; Portaria MEC nº 826, de 07 de julho de 2017; Portaria MEC nº 851, de 13 de julho de 2017; Resolução – CD-FNDE nº 12, de 06 de dezembro de 2017. Estes documentos, instruções que disciplinaram a formação continuada de professores, também regularam processos desafiadores e contraditórios para o recomeço da política, tais como respectivamente: definição de indicadores e parâmetros para concessão da assistência financeira de que trata a Resolução CD/FNDE nº 10, de 04 de dezembro de 2015; “novas” ações e diretrizes gerais do PNAIC; definição do valor máximo das bolsas para os profissionais da educação participantes da formação continuada no âmbito do PNAIC e do Programa Novo Mais Educação – PNME; Estabelecimento de normas e procedimentos para o pagamento de bolsas de estudo e pesquisa aos participantes da formação continuada no âmbito do Pacto e do Programa Novo Mais Educação – PNME.

Com base nos estudos de Shiroma e Evangelista (2007), os documentos

como as leis, dados estatísticos, regulamentos, relatórios e correlatos podem apresentar as características de uma política educacional. Nesta lógica, as normativas do PNAIC são fontes documentais importantes para analisar os impactos da política, considerando as mudanças sobre a gestão do Ministério da Educação (MEC) e os desdobramentos de uma política educacional de âmbito nacional.

É importante destacar que algumas questões continuaram sem resposta, em especial, pelos limites desta avaliação, mas objetivamos dar seguimento ao trabalho até aqui desenvolvido, vislumbrando a possibilidade – de certa forma pretensiosa – de encontrar algumas respostas às inquietações em torno da formação continuada de professores, buscando contribuir não só do ponto de vista acadêmico (no sentido de macrocosmo) para uma melhora na Educação, mas principalmente pela prática, através de nossa atuação profissional junto às redes municipais de todo Brasil (microcosmo).

Nesse sentido, nossa investigação centra na importância de estudos acerca da perspectiva documental como parte fundamental das abordagens qualitativas, pois realiza aproximações com uma determinada realidade social, buscando compreendê-la de forma indireta com a análise de inúmeros tipos de documentos produzidos por um determinado grupo de indivíduos, conforme Fávero e Centenaro (2019).

Tais documentos podem representar importantes fontes de informações sobre uma política educacional, como também são auxiliares na compreensão de ideias e conceitos, porque a forma de levantamentos de dados e subsídios exige a contextualização histórica e sociocultural, em especial, a partir de documentos em formato eletrônico e/ou impresso.

AS MUDANÇAS NA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DO PNAIC

A primeira alteração verificada veio a partir da Resolução/CD/FNDE nº 6, de 1º de novembro de 2016, que estabelece normas e procedimentos para o pagamento de bolsas de estudo e pesquisa aos participantes da Formação Continuada no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Ainda que o foco desta Resolução sejam as bolsas, foi possível verificar uma mudança na estrutura de gestão do PNAIC, com a transformação de “Coordenação Estadual” para “Comitê Estadual”.

Fica prevista a elaboração de um Plano de Gestão do estado pelo coordenador estadual. A Resolução destaca as atribuições de cada instituição en-

volvida e reforça a presença de um Comitê Gestor Nacional e Estadual. Para os municípios, cabe a coordenação e o desenvolvimento das ações do PNAIC, mas há uma exigência de que haja o acompanhamento do desempenho dos estudantes. As análises devem privilegiar a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) e os resultados da Provinha Brasil.

Em setembro de 2017, foi publicada a Resolução do FNDE n. 12, que estabeleceu normas e procedimentos para o pagamento de bolsas de estudo e pesquisa aos participantes da formação continuada no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) e do Programa Novo mais Educação – PNME. A partir desta Resolução, temos uma mudança na política de pagamento de bolsas, com o desaparecimento desse pagamento para os professores cursistas. No quadro a seguir, evidenciamos a mudança indicada:

Quadro 1: As mudanças em relação ao pagamento das bolsas no PNAIC

RESOLUÇÃO Nº 6, DE 1º DE NOVEMBRO DE 2016	RESOLUÇÃO Nº 12, DE 6 DE SETEMBRO DE 2017
<p>Art. 3º O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa prevê pagamento de bolsas a participantes que, durante o período efetivo da Formação Continuada, sejam formadores ou participem do processo formativo como:</p> <p>I – Coordenador-geral da Formação;</p> <p>II – Coordenador-adjunto da Formação;</p> <p>III – supervisor;</p> <p>IV – Formador;</p> <p>V – Coordenador estadual das ações do Pacto;</p> <p>VI – Coordenador da União Nacional dos Dirigentes Municipais De Educação – Undime;</p> <p>VII – Coordenador regional das ações do Pacto;</p> <p>VIII – Coordenador local das ações do Pacto;</p> <p>IX – Orientador de estudo;</p> <p>X – Coordenador pedagógico; e</p> <p>XI – Professor alfabetizador.</p>	<p>Art. 2º A formação continuada do PNAIC e do PNME contempla o pagamento de bolsas para participantes das seguintes equipes:</p> <p>I – De gestão:</p> <p>a) Coordenador estadual;</p> <p>b) Coordenador Undime;</p> <p>c) Coordenador de gestão;</p> <p>d) Coordenador regional;</p> <p>e) Coordenador local;</p> <p>II – De formação:</p> <p>a) Coordenador de formação;</p> <p>b) Formador estadual (apenas no caso do PNAIC);</p> <p>c) Formador regional;</p> <p>d) Formador local.</p> <p>III – de pesquisa:</p> <p>a) Coordenador de pesquisa; e</p> <p>b) Pesquisador.</p>

Fonte: autoras

O fim do pagamento das bolsas evidencia que o professor alfabetizador deixa de ter centralidade no processo formativo no âmbito do PNAIC e, ao mesmo tempo, revela a desvalorização dos professores no processo de formação continuada. Conforme indicam Xavier e Bartholo (2019, p.10), “O PNAIC também garantia, até 2016, bolsas aos profissionais participantes da formação continuada, inclusive aos alfabetizadores, o que, para muitos funcionava, como um incentivo à adesão”.

Consideramos que o pagamento de bolsa serviu como incentivo aos professores para que participassem do processo de formação continuada e, diante da má remuneração dos profissionais da educação, servia também como uma forma de valorizar a participação dos professores no PNAIC. A partir de 2017, observamos que apenas os coordenadores e formadores receberam bolsas.

Importante apontar que a proposta apresentada para o PNAIC a partir de 2017 indicava que a formação dos professores e professoras deveria ocorrer em serviço, na hora atividade de cada docente e, portanto, justificou-se que não haveria mais o pagamento da bolsa para os cursistas. Porém, desconsiderou-se que boa parte das redes escolares não atende à lei do piso, aspecto que não garante a hora atividade para os docentes, tampouco o pagamento do piso.

Com a suspensão das bolsas dos alfabetizadores, elas foram destinadas a outros atores do Programa. Nesse sentido, cabe destacar que, com o novo desenho proposto a partir de 2017, aparecem, também, duas novas funções: a do coordenador de pesquisa e a do pesquisador (XAVIER; BARTHULO, 2019).

De acordo com o documento orientador do PNAIC 2017 (BRASIL, 2017), a função do coordenador de pesquisa seria acompanhar e documentar aspectos referentes à implementação, gestão, controle e articulação entre os entes federados e, ao final do ciclo de formação, registrar o projeto de pesquisa em formato de relato de caso ou de artigo científico, contribuindo com informações, tendo em vista propostas de aperfeiçoamento da formação continuada e de consolidação da alfabetização das crianças (BRASIL, 2017).

Tal mudança estava associada à modificação que houve na própria estrutura e organização do PNAIC. Em julho de 2017, por meio da Porta-

ria nº 826, de 7 de julho de 2017, foram apresentadas as novas diretrizes gerais do PNAIC, que mudaram seu escopo de atuação. A Portaria n. 826 dispõe sobre o Pacto, suas ações, diretrizes gerais e a ação de formação no âmbito do Programa Novo Mais Educação.

Observamos, a partir desta Portaria, a ampliação das ações do Pacto, com a inserção da Educação Infantil e do Programa Novo Mais Educação. A partir do novo arranjo do PNAIC, passa-se a ter como objetivos garantir que todos os estudantes dos sistemas públicos de ensino estejam alfabetizados em língua portuguesa e em matemática até o final do 3º ano do ensino fundamental, além de buscar reduzir a distorção idade-série na educação básica, melhorar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e contribuir para o aperfeiçoamento do desempenho dos professores.

A ampliação do escopo do PNAIC descaracterizou o Programa, que foi criado no ano de 2012 e implementado em 2013 como uma política que objetivou pactuar, entre os entes federados, ações que envolviam a formação continuada de professores, a distribuição de material pedagógico e a avaliação externa, com o propósito de melhorar os indicadores de alfabetização no País, garantindo que todas as crianças fossem alfabetizadas até 8 anos de idade. Ou, nas palavras de Xavier e Bartholo (2019, p.3):

O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) nasce do reconhecimento deste importante desafio: garantir a plena alfabetização dos estudantes até o fim do terceiro ano do ensino fundamental, objetivo considerado bastante largo, tendo em vista que as crianças de grupos sociais mais abastados o cumprem antes dessa idade.

Ao se inserir a Educação Infantil e o Mais Educação, tirou-se o foco do ciclo de alfabetização e dos professores alfabetizadores, criando-se um contexto de incertezas sobre o papel do Programa. Conforme assinalam Mota e Gonçalves (2019, p.34),

A inclusão da pré-escola e do Programa Novo Mais Educação gerou várias dúvidas e incertezas, pois nenhum dos dois tem relação com a proposta inicial do PNAIC, que é voltada para a discussão do processo de alfabetização e práticas pedagógicas do ciclo da alfabetização. A inserção do Novo Mais Educação esteve completamente deslocada dos propósitos do pacto, pois o foco foi o reforço escolar em Português e Matemática para crianças de jovens do 6o ao 9o ano do ensino fundamental, com sugestão do MEC, do uso de um material pedagógico disponibilizado no e-proinfo, muito distante da realidade das escolas públicas brasileiras, que em sua maioria não possui acesso à internet e com atividades descontextualizadas do cotidiano dos estudantes.

Com relação à inclusão da Pré-escola e do Programa Novo Mais Educação, houve mudanças também na questão da distribuição de materiais. Não foram disponibilizados os cadernos de estudo para os professores da Educação Infantil, para os quais houve a indicação das formações serem pautadas na Coleção Leitura e Escrita, financiada pelo Ministério da Educação, mas sem nenhuma ação específica para tais materiais.

Para os professores do Ciclo de Alfabetização, a indicação foi usar os cadernos do Ciclo III do PNAIC, que trazia as diversas áreas do conhecimento no contexto do Ciclo da Alfabetização, e para o Programa Novo Mais Educação foram disponibilizados materiais no e-proinfo, conforme já anunciado. A não previsão dos materiais para serem distribuídos aos professores cursistas é mais um aspecto que revela a desvalorização e o enfraquecimento do processo de formação.

Ao final de 2017, foi divulgado um edital do FNDE com uma proposta de assistência financeira para impressão de material, para o qual os estados e municípios poderiam concorrer. Neste contexto, o PNAIC deixou de atender um dos seus eixos de atuação, que era: “2. Materiais didáticos, obras literárias, obras de apoio pedagógico, jogos e tecnologias [...]” (BRASIL, 2017, p.10).

Contudo, neste contexto, o PNAIC apresentou mudanças significati-

vas, envolvendo não apenas sua abrangência, como também a sua gestão. A Portaria nº 1.094, de 30 de setembro de 2016, constituiu Comitês de Gestão Nacional, Estadual e do Distrito Federal, organizados da seguinte forma:

a) Comitê Gestor Nacional: responsável pela coordenação e avaliação em âmbito nacional, presidido pelo Secretário Executivo do Ministério da Educação, com participação dos titulares e suplentes da Secretaria de Educação Básica – SEB, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, do Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação – CONSED e da União dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime, bem como de representantes de outros órgãos e entidades que o Comitê julgar conveniente;

b) Comitê Gestor Estadual para a Alfabetização e o Letramento: comitê instituído em cada estado, composto por titulares e suplentes da Secretaria de Estado da Educação, da Undime, representação das instituições formadoras, e representantes de outros órgãos e entidades que o Comitê julgar conveniente; e responsável:

1. por identificar os resultados das escolas da rede da UF na Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA, Provinha Brasil, Prova Brasil e outras avaliações conduzidas pelas unidades federadas, municípios ou pelas próprias escolas;

2. pelo estabelecimento de metas de desempenho dos alunos;

3. pelo acompanhamento, pela aprovação e pelo monitoramento das estratégias de gestão dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, denominadas Plano de Gestão, e das ações de apoio didático-pedagógico organizadas pelas instituições formadoras, denominadas Plano de Formação, que integrarão o Plano de Gestão, no seu compromisso

solidário de elevar a qualidade do processo de alfabetização e letramento dos estudantes; e

4. por decidir os casos de substituição dos coordenadores estaduais, Undime, regionais e locais. (BRASIL, 2016)

Observa-se que, com o Comitê Gestor Estadual, a nova organização do PNAIC colocou as secretarias estaduais de educação e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) como coordenadoras do PNAIC em cada estado e deu autonomia para que eles indicassem quem assumiria a coordenação de formação. Com essa proposta, as universidades, que até então estavam à frente do desenvolvimento dessa política, foram ignoradas em sua reorganização, podendo ser convidadas ou não para a realização do PNAIC.

O novo arranjo rompe com a rede de formação estabelecida por meio das universidades. Porém, na maioria dos estados foi mantida a participação das universidades, tendo em vista o reconhecimento dos estados e municípios do trabalho desenvolvido pelas IES; pela facilidade na descentralização dos recursos do governo federal que via universidades era mais fácil e pelo reconhecimento da capacidade de capilaridade das universidades no interior de cada estado. Ainda que as universidades tivessem se mantido presente nos estados, neste novo arranjo (PNAIC 2017/2018) seu papel ficou submisso a coordenação estadual realizada pela Undime e pelas Secretarias de Educação.

Segundo o documento orientador (BRASIL, 2017), a principal inovação no Programa, em 2017, diz respeito a um maior direcionamento tanto na intencionalidade pedagógica das formações quanto na atuação dos formadores, a partir da adoção de um modelo que pressupõe o fortalecimento da capacidade institucional local, “reforçando a importância de ter, na estrutura de formação e gestão, atores locais altamente comprometidos com os processos formativos e de monitoramento, avaliação e intervenção pedagógica” (BRASIL, 2017, p. 7).

Com as mudanças engendradas no novo arranjo do PNAIC, saltou aos olhos que as mudanças na gestão da política buscaram, além de secundarizar o papel das universidades, colocar como central no desenvolvimento

da política o controle e a avaliação. Os novos perfis criados representam um aumento de “coordenadores” que assumem o papel de monitorar o desenvolvimento do PNAIC e, ainda nessa perspectiva, há a indicação de que fossem adotados mecanismos de avaliação nas diferentes esferas: estadual, regional e local.

Além disso, a descrição das atribuições Comitê Gestor Estadual para a Alfabetização e o Letramento evidencia o foco no controle, avaliação e monitoramento, tendo em vista que caberá ao comitê “identificar os resultados das escolas”, “estabelecimento de metas de desempenho dos alunos”, “pelo acompanhamento, pela aprovação e pelo monitoramento das estratégias de gestão”, ou seja, a gestão do PNAIC não se ocupa com a formação dos professores alfabetizadores e pensar as orientações

Tem-se claramente um deslocamento do PNAIC de um programa de formação continuada de professores para um programa de controle e avaliação dos resultados. O foco na busca por resultados revela que a política assume uma lógica gerencial, a qual será discutida com mais profundidade na próxima seção deste texto.

O QUE DIZEM OS CONTEÚDOS DE LEIS SOBRE A FORMAÇÃO CONTINUADA PARA PROFESSORES ALFABETIZADORES DIANTE DO CONTEXTO POLÍTICO-ECONÔMICO?

A análise sobre o último arranjo apresentado pelo Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC 2017/2018) mostra algumas transformações significativas, a partir do cenário político-econômico brasileiro, para as políticas públicas educacionais destinadas à alfabetização escolar²⁶. Da mesma maneira, há alterações sobre os paradigmas de formação continuada, abandonando ideias e concepções iniciadas no ano de 2013.

Voltando as transformações trazidas pelo terceiro arranjo do PNAIC, pode-se afirmar que dois aspectos são orientadores desta análise: a associação entre o pagamento das bolsas de estudos para os participantes e a ampliação do perfil para gestão desta política nos níveis regionais e locais de estados e municípios.

²⁶ Tomamos como referência uma expressão utilizada por Maria do Rosário Mortatti (2010). A alfabetização escolar é aquela que acontece em lugar apropriado e preparado, para isto: o espaço escolar, caracterizando-se dever do Estado e direito constitucional assegurado às crianças.

Cabe recordar que houve a integração de três políticas educacionais distintas na proposta do PNAIC 2017: 1. A formação continuada de professores alfabetizadores iniciada em 2013; 2. A ampliação do Programa Mais Educação, iniciado como uma proposta de educação integral no ano de 2007 durante o governo do ex-presidente Luíz Inácio Lula da Silva e reconfigurado com PNME; 3. A incorporação de uma proposta para constituir uma rede de professores para Educação Infantil, portanto a única inovação do PNAIC em 2017. Estas propostas, com objetivos e tempos políticos-históricos distintos, passaram a integrar um “pacto pela alfabetização”. A associação entre os eixos de cada política – alfabetização escolar, educação integral e educação infantil, de acordo com a Portaria MEC nº 826, de 7 de julho de 2017, apresentava os seguintes objetivos:

I – Garantir que todos os estudantes dos sistemas públicos de ensino estejam alfabetizados, em Língua Portuguesa e em Matemática, até o final do 3º ano do ensino fundamental;

II – Reduzir a distorção idade-série na Educação Básica;

III – Melhorar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB; e

IV- Contribuir para o aperfeiçoamento do desempenho dos professores. (BRASIL, 2017)

Estas intenções mostram uma reformulação dos encaminhamentos do “Pacto pela Alfabetização”. Nota-se que a proposta do terceiro arranjo mantém a característica da proposta original do PNAIC: a garantia da alfabetização escolar até o 3º ano do ensino fundamental, contudo, outras intenções transformam uma política destinada à formação continuada para de correção de fluxo. Isto se evidencia na preocupação do MEC em diminuir a “distorção idade-série”, como reverter os índices de atrasos escolares de alunos que se apresentava naquele cenário educacional brasileiro²⁷. Assim

²⁷ Segundo o Censo Escolar de 2017, o Brasil possuía cerca de 35 milhões de estudantes matriculados no ensino fundamental e no ensino médio, nas redes pública e privada, mas 7 milhões estavam em situação de distorção idade-série e 12% dos estudantes dos anos iniciais do ensino fundamental encontravam-se com dois ou mais anos de atraso escolar. Os dados também mostravam que havia três grandes períodos em que os índices de distorção idade-série eram significativos: o 3º ano e o 6º ano do ensino fundamental e o 1º ano do ensino médio (BRASIL, 2019).

sendo, supõe-se que este arranjo se constitui como uma proposta mais direcionada às gestões escolares, porque era necessário que os alunos acelerassem os estudos, em especial, aqueles que se encontravam em distorção idade-série.

Isto também se observa quando os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e aperfeiçoamento do desempenho dos professores se apresentam subsequentemente à correção de fluxo. A forma hierárquica dos objetivos na supracitada Portaria e nas demais, nos fez investigar a correlação entre os propósitos das normativas. Para isto, iniciamos nosso estudo, atentando sobre o processo de repetição ou retomada de algumas palavras utilizada nos documentos oficiais. Buscamos assim, valorizar estes referentes como conteúdos simbólicos de comunicação acerca de uma proposta político-pedagógica.

Apresentaremos, ainda que brevemente, os conteúdos explícitos e implícitos trazidos por palavras repetidamente nas normativas e que caracterizam as alterações do PNAIC, em 2017. Portanto, a análise deste arranjo, além da perspectiva documental, se pauta na análise dos conteúdos, pois esta supõe um conjunto de técnicas que considera a comunicação feita por mensagens como um ponto de partida. A finalidade é a produção de inferências, a qual favorece a ligação com proposições consideradas como factuais ou fundamentadas.

Portanto, os pressupostos, base substancial da análise de conteúdo, proporcionam relevância teórica, porque implicam uma comparação, na qual uma informação descritiva, apenas com um dado não vislumbra a comunicação, mas se este se vincula com outros e assim, há a representação em uma forma de teoria. (FRANCO, 2018). Enfim, a análise de conteúdo não significa produzir suposições subliminares sobre um texto a partir de algumas concepções, mas, ao considerar esta perspectiva, a avaliação sobre os referentes em uma política propõe elucidar os pressupostos teóricos defendidos por seus implementadores, bem como as diversas concepções destes sobre Educação para o Estado brasileiro, observando a forma de produção e recepção, bem como o contexto histórico e social deste processo.

Com esta abordagem, foi possível iniciarmos uma investigação quantificável de palavras presentes nas referidas portarias e resolução do

PNAIC, buscando um possível discurso que apresentasse um significado social e consequente sentido para as transformações no PNAIC. A análise se baseou na ideia de que os seres humanos são indivíduos ativos na produção de conhecimento. Nesse sentido, era importante compreender o que estava explícito e implícito nas palavras, uma vez que a interpretação de textos normativos exige compreensões sobre o processo de conflito e de tensões que estão presentes em cada nova proposta advinda de instâncias administrativas, pois, com inspiração nos estudos de Cury (2002) sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96, uma lei aprovada conjuga diferentes vozes e com distintas potências.

Essas vozes podem ser dominantes, recessivas, abafadas e ausentes como constituem uma “rede intertextual a ser lida e reconstruída” (CURY, 2002, p.14). De acordo com o autor, justamente a “voz da ausência” é um modo de se fazer presente e de fazer ouvir em outra dimensão. Do movimento correlativo destas vozes, encontram-se as diferentes intencionalidades presentes em uma prática social, a partir de referenciais legais identificadores de um determinado projeto societário.

No caso das normativas do PNAIC, privilegiamos iniciar a análise a partir dos sentidos de algumas palavras da Portaria MEC nº 826, de 07 de julho de 2017, porque a normativa dispõe das ações, diretrizes gerais e a ação de formação com a integração de distintos programas governamentais, como já apresentado neste texto. Sendo assim, tornou-se uma base importante para encaminhar os sentidos dados à política educacional. A partir da Portaria MEC nº 826, foi possível delinear a busca de sentidos para compor este estudo, uma vez que as outras normativas – Portaria MEC nº 279, de 6 de março de 2017; Portaria MEC nº 851, de 13 de julho de 2017; Resolução – CD-FNDE nº 12, de 06 de dezembro de 2017 – estão voltadas para a definição de indicadores e parâmetros para concessão da assistência financeira e valores de bolsas de estudos para os profissionais da Educação. Estas auxiliaram na compreensão sobre os perfis e as performances esperadas por estes para garantir uma determinada ideia sobre a qualidade na/da educação. Ao levar em consideração tal perspectiva, procuramos identificar a tônica discursiva manifestada na Portaria MEC nº 826, de 07 de julho de 2017.

A princípio, é possível identificar a ênfase sobre a palavra “avaliação” e suas variações, que estão referenciadas nas seguintes formas de

repetições e com as respectivas quantidades: avaliação (15); avaliar (15); avaliações (31). Tais referenciais fundamentam uma proposta de formação em serviço (16) e de boas práticas (8) e da valorização da experiência (14). Nesta lógica, apela-se para a importância do monitoramento (12) ou a importância de monitorar (19) para que se alcancem as metas (12).

Chama a atenção ao fato de que outros referenciais são poucos citados, como vulnerabilidade (04), colaboração (03) ou colaborativa (01), valorização dos aspectos qualitativos (01) na formação continuada.

A identificação destas expressões nos encaminhou para várias releituras das normativas, pois, como ex-coordenadoras do PNAIC, tivemos que experimentar o distanciamento, visto que estávamos enredadas em uma trama político-pedagógica e era preciso a construção de uma tabela com todas as normativas e, conseqüentemente, a definição de um processo de categorização para “estranhar o familiar”.

Conforme Velho (2003, p.15), analisar uma experiência própria exige “desnaturalizar noções, impressões, categorias, classificações que constituíam minha visão de mundo”, porque

Dispomos de um mapa que nos familiariza com os cenários e situações sociais de nosso cotidiano, dando nome, lugar e posição aos indivíduos. Isso, no entanto, não significa que conhecemos o ponto de vista e a visão de mundo dos diferentes atores em uma situação social nem as regras que estão por detrás dessas interações, dando continuidade ao sistema. Logo, sendo o pesquisador membro da sociedade, coloca-se, inevitavelmente, a questão de seu lugar e de suas possibilidades de relativizá-lo ou identificá-lo e poder ‘pôr-se no lugar do outro’ (VELHO, p.127, 1997).

Nosso multipertencimento, como ex-coordenadoras e pesquisadoras do campo educacional, diante do desafio de avaliar uma política, indicava que precisávamos compreender que “não há fórmulas nem receitas, e sim tentativas de armar estratégias e planos de investigação” (VELHO, 2003,

p.18) para evitar um esquema empobrecido de pesquisa, pois “cada pesquisador deve buscar suas trilhas próprias do repertório de mapas possíveis”.

Nessas múltiplas tentativas de estranhar aquilo que era familiar, fizemos inúmeros quadros contendo palavras, temas, conteúdos, procedências, datas e observações relevantes. Com base nestas tentativas, a repetição dos referenciais para “avaliação” e “monitoramento” na Portaria MEC nº 826, de 07 de julho de 2017, nos fez compreender que estas partiam do argumento da garantia do “direito” da criança de ser alfabetizada até o terceiro ano do ensino fundamental. Ainda de acordo com as normativas, “a formação continuada em serviço” contaria com materiais didáticos, literatura e tecnologias educacionais: livros didáticos de 1º, 2º e 3º ano; obras complementares; obras de apoio pedagógico aos professores, distribuídas por meio do PNBE; tecnologias educacionais de apoio à alfabetização. Associada a isto, a “avaliação” ganha predominância, conforme o art. 6º desta orientação oficial:

III – Avaliação: a) avaliação externa universal ao final do 5º e 9º ano do ensino fundamental, aplicada pelo INEP; b) avaliação externa universal do nível de alfabetização, aplicada pelo INEP; c) avaliações periódicas, aplicadas pelas próprias redes de ensino, a partir de instrumentos padronizados e o registro em sistema adequado ao monitoramento das ações aprovadas no Plano de Gestão; d) avaliação de aprendizagem realizada periodicamente pelas próprias escolas, para orientar ações de apoio e reforço pedagógico aos alunos nas dimensões de Leitura, Escrita e Matemática. (BRASIL, 2017)

Observa-se que a “avaliação” externa das redes e dos professores se mostra como eixo fundamental no PNAIC, em especial considerando a integração de dois programas e a inclusão da constituição de uma rede de professores para Educação Infantil, como amplia o escopo da avaliação em larga escala na política. Esta não se restringe mais até o terceiro ano do ensino fundamental, mas se estende até o nono ano deste período

de escolarização. Este aspecto ainda foi reportado no eixo da Gestão da política:

IV – Gestão: constituição de Comitês de Gestão Nacional, Estadual e do Distrito Federal, Comitê Gestor Nacional; Comitê Gestor Estadual para a Alfabetização e o Letramento: comitê instituído em cada estado, composto pelo coordenador estadual, coordenador Undime, coordenador de gestão e coordenador de formação, **responsáveis por identificar os resultados das escolas públicas da Unidade da Federação – UF nas avaliações externas nacionais e outras avaliações conduzidas pelas unidades federadas, municípios ou pelas próprias escolas; pelo estabelecimento de metas de desempenho dos alunos; pelo acompanhamento, aprovação e monitoramento das estratégias de gestão e das ações de apoio didático-pedagógico previstas para a formação e pelo compromisso solidário de elevar a qualidade do processo de alfabetização [grifo das autoras]**, letramento e aprendizagem na idade certa dos estudantes; b) definição e disponibilização, pela SEB, de sistemas de monitoramento das ações pactuadas, sem prejuízo do uso integrado com as ferramentas e protocolos instituídos pelos entes federados com a mesma finalidade; e c) consolidação da estrutura de governança e gestão voltadas para o acompanhamento das formações e ações nas escolas. (BRASIL, 2017, grifo nosso)

Diante desta orientação, pode-se afirmar que a constituição do Comitê Gestor Estadual estava voltada para assegurar que a avaliação e o monitoramento fossem realizados em diferentes âmbitos: estaduais, regionais e locais. Isto justifica a ampliação de quantitativos de perfis de “coordenações” e uma hierarquização baseadas nelas, representando uma perspectiva verticalizada.

Cabe ressaltar que o perfil de coordenador se tornou o mais bem remunerado com as bolsas de estudos. Os coordenadores recebiam entre

R\$1.000 e R\$1.500, ao passo que aqueles que desenvolviam as formações, denominados formadores, tinham uma bolsa de R\$765. Já os professores alfabetizadores não recebiam mais bolsas neste arranjo, como em anos anteriores. Eis a proposta, de acordo com as portarias em debate:

Art.18. A formação continuada contempla o pagamento de bolsas para:

I – Equipe de Gestão:

- a) Coordenador Estadual;
- b) Coordenador Undime;
- c) Coordenador de Gestão;
- d) Coordenador Regional;
- e) Coordenador local;

II – Equipe de Formação:

- a) Coordenador de Formação;
- b) Formador Estadual;
- c) Formador Regional;
- d) Formador Local;

III – Equipe de Pesquisa:

- a) Coordenador de Pesquisa; e
- b) Pesquisador (BRASIL, 2017)

Observa-se que o “Comitê” de 2017 acentua o perfil de coordenação e isto é corroborado por todas as portarias do período, tendo os profissionais da SEEDUC, UNDIME e coordenação local dos municípios considerados perfis “administrativos”, destacando a ideia de “gestão” mais regulatória da política. Isto justifica a constituição de um grupo de pessoas que assumissem o sucesso da gestão e, neste grupo, destacam-se os coordenadores locais dos municípios, reais implementadores da política no âm-

bito local. Contudo, este perfil recebia uma bolsa inferior, considerando a perspectiva hierárquica da gestão de uma política de grande porte.

Outro grupo na hierarquia é a “equipe de formação”. No que concerne este grupo, o “coordenador” poderia ser professor ou não de uma instituição pública do ensino superior e recebia o mesmo valor da equipe de gestão. Da mesma forma, as ações estavam voltadas para o monitoramento da política. Neste grupo, também havia os responsáveis pelo desenvolvimento do processo formativo dos professores alfabetizadores nos municípios – os formadores – que ganhavam o valor menor de bolsa: R\$765, 00.

Observando que, considerando o grau importância da hierarquia, a quantidade de perfis para coordenação e os valores das bolsas para garantir o “direito” da criança de estar alfabetizada, a proposta do PNAIC declina com a prevalência da ideia de “formação”, prevista em 2013, para uma “ultra gestão” e de cunho administrativo no ano de 2017.

Por último, havia uma proposta para constituir uma equipe de pesquisa pelas portarias, mas esta nunca se efetivou, pois dependia de uma legislação para implementá-la. Vale ressaltar que o coordenador de pesquisa receberia o valor referente a um coordenador regional ou um formador estadual (R\$1.200) e o pesquisador uma bolsa com o valor de R\$400. Este valor é o menor nesta proposta para o PNAIC e pode ter sido inspirado nos valores pagos por bolsas de estudos para estudantes do ensino superior pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) ou pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Tais valores, em geral, são destinados para estudantes universitários que estão iniciando a trajetória acadêmica. Esta proposta de “pesquisa” pareceu ser a mais deslocada no PNAIC, em especial porque, de acordo com o Art. nº 12, as instituições superiores públicas deveriam ser as responsáveis por estudos acerca do “programa”²⁸.

Ao apresentar tal proposta, em especial para constituir uma pesquisa sobre o PNAIC, observa-se certo descaso com o impacto e desdobramento de uma política e por seus implementadores, mas conforme Azevedo (2003, p. 23), “política pública é tudo o que um governo faz e deixa de

²⁸ Convém ressaltar que o PNAIC não se constituiu como “programa”, mas como uma política. As diversas normativas, desde sua constituição e implementação, mostram que o processo de composição e diálogo com diferentes instâncias do Estado brasileiro para compor o regime de colaboração no campo educacional.

fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões”, ou seja, é indispensável compreender quais ações foram ou não adotadas pelo governo para contemplar a formação continuada dos professores participantes do PNAIC.

Da mesma forma, ainda considerando a pesquisa, conforme o Art. nº 25 da Portaria MEC nº 826, de 07 de julho de 2017, era necessário que esta fosse realizada por instituições públicas do ensino superior e com profissionais que tivessem a titulação com mestrado e doutorado. Neste sentido, qualquer profissional de uma instituição pública, mesmo que não tenha participado do PNAIC, poderia coordenar a pesquisa. Isto, na ocasião, trouxe alguns embates junto às universidades públicas envolvidas com a implementação da política. Como apresentado anteriormente, o primeiro arranjo do PNAIC contou com uma rede de formação de 39 universidades participantes e era fundamental para este grupo compreender os desdobramentos da política sobre o campo da alfabetização escolar.

Acrescente-se, ainda, que a atuação de um pesquisador era delineada pelo Ministério da Educação, pois de acordo com o Art. 42 da referida Portaria, o coordenador deveria:

I – avaliar o papel da estrutura de gestão proposta no PNAIC, verificando aspectos como a capacidade de mobilização e articulação, o regime de colaboração implantado, o engajamento dos atores, a dinâmica de intervenção, entre outros; II – avaliar o levantamento dos indicadores, a elaboração dos diagnósticos que retratam a situação de cada escola, município, regional e UF e o estabelecimento de metas a serem alcançadas; III – avaliar o processo de organização da formação; a seleção do material adotado; sua adequação à realidade da rede; os aspectos logísticos; as atividades de personalização e reforço da aprendizagem, considerando os diferentes estágios das crianças; e o desenvolvimento de metodologias e tecnologias educacionais aplicadas à área de formação continuada; IV – acompanhar a articulação e a progressão entre diagnóstico, formação e resultados alcançados ao longo do processo formativo; V – registrar experiências relevantes e práticas colaborativas entre coordenadores de gestão, de formação e profissionais das escolas, apontando iniciativas que mostrem criatividade e autonomia na gestão do próprio desenvolvimento profissional; VI – avaliar outros aspectos qualitativos do programa, seja do ponto de vista da responsabilidade dos gestores ante aos resultados

educacionais da rede, seja da efetividade da formação dos educadores de modo a gerar impactos na alfabetização das crianças, considerando os três primeiros anos do ensino fundamental e, ainda, no tocante à sustentabilidade de uma estrutura de gestão e formação capaz de impulsionar novas ações na escola, no município, na região e na UF; e VII – registrar, ao final do ciclo de formação, o projeto de pesquisa em formato de Relato de Caso ou de artigo científico, apontando propostas de aperfeiçoamento da formação continuada e de consolidação da alfabetização das crianças na UF acompanhada (BRASIL, 2017).

Observa-se que a finalidade da pesquisa também era avaliar/acompanhar/registrar a gestão da política. Da mesma maneira, a produção de diagnósticos acerca do desempenho de cada escola, município e região, a partir dos “resultados” obtidos com a formação continuada, por meio do regime de colaboração.

Ainda em relação a essa situação, estas atribuições contribuíram para a justificativa de retirada do protagonismo dos professores e pesquisadores das universidades públicas, que faziam parte da Rede Nacional de Formação, constituída em 2004, para lidar com a coordenação de uma política de formação continuada de alfabetizadores, em âmbito nacional. Destacou-se nesse período, a passagem das coordenações estaduais para as secretarias estaduais de educação, pois estas poderiam garantir o monitoramento da política por meio de ações mais administrativas e burocráticas.

Assim, percebe-se, nas análises das portarias, de acordo com os implementadores deste arranjo, que a articulação de dois programas - como da criação de equipes de gestão voltadas - seria fundamental para a avaliação da política, da mesma forma que seu monitoramento. Tal modelo de análise se pauta na regulação e responsabilização de atores sociais pelos processos administrativos e de sucesso breve das metas estabelecidas.

De acordo com esta perspectiva, pode-se supor que a essência da política no ano de 2017 foi a transformação de uma política de formação no primeiro arranjo (2013/2015), para gestão no segundo, durante o ano de 2016, e no terceiro passa a ser um tipo de modelo de *accountability* para alfabetização escolar.

O *accountability* pode ser compreendido como a interação entre ava-

liação, prestação de contas e responsabilização. De acordo com Afonso (2012), este modelo de gestão de políticas se tornou uma panaceia e fetiche para alguns grupos e setores sociais que buscam resolver os défices e problemas da qualidade da educação pública. De acordo com o autor, parte dos discursos que recorrem para este modelo frequentemente indicam uma forma hierárquica-burocrática ou tecnocrática e gerencialista de prestação de contas. Ainda para Afonso, algumas propostas baseadas no *accountability* “consustanciam formas autoritárias de responsabilização das instituições, organizações e indivíduos” (p.472). Assim, alguns casos podem se basear nos resultados dos testes estandarizados de alto impacto, como das avaliações em larga escala, para fundamentar sanções negativas e outras intervenções das autoridades estaduais como para as escolas, professores e alunos.

É importante ressaltar que o uso de avaliações externas sempre esteve como um tema emblemático entre o Ministério da Educação e as universidades públicas que participaram da implementação do PNAIC desde 2013. Este tema foi insistentemente discutido deste primeiro encontro do Fórum das Universidades participantes do PNAIC em 2013²⁹, porque a avaliação sobre a alfabetização escolar até então, para as universidades, era apresentada pela Provinha Brasil. Entretanto, para o Pacto, havia a implementação da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA). Esta se tornou o principal instrumento usado para verificar o desempenho dos estudantes nos anos iniciais do ensino fundamental e avaliar a política do PNAIC.

A ANA visava produzir indicadores, a fim de contribuir com o processo de alfabetização, especificamente nas escolas públicas, cujos objetivos

²⁹ No ano de 2013, a partir da constatação da necessidade de maior de comunicação entre grupos de diferentes universidades e o MEC, constituiu o Fórum das Universidades Participantes do PNAIC com a participação de 38 universidades públicas. Este Fórum buscava o aprofundamento de debates sobre temas cruciais acerca da formação, em especial, as relações públicas, currículo e alfabetização/letramento no Brasil. Este Fórum se reuniu entre os anos de 2013 e 2018. Alguns temas foram emblemáticos para debates, em especial: Premiação, Direitos de Aprendizagem e Comitê de Formação; “A premiação no contexto das políticas de Avaliação”. Tais temas ganharam a atenção das Universidades, mas a premiação se manteve na pauta em vários encontros do Fórum a partir dos seguintes temas: “O processo de Avaliação do PNAIC no âmbito do próprio programa e a relação com a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA); “Avaliação do PNAIC e Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA): algumas ponderações”; “Avaliação do PNAIC: dilemas e desafios para o diálogo das funções diagnóstica, formativa e regulatória” e; “O Pacto e a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA): uma perspectiva ‘diagnóstica’ em debate”. Os debates foram fundamentais para que a associação entre avaliação da aprendizagem e premiação fosse retirada do PNAIC, uma vez que não valorizava as iniciativas dos professores alfabetizadores nos diferentes municípios do país. Diferente da ideia de premiação, as Universidades suscitavam a importância da valorização docente e as demandas da formação continuada. (Informações retiradas das atas do referido Fórum e sob guarda da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

são de estimar quais são os níveis de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa e de alfabetização em Matemática. As crianças participantes da ANA encontram-se regularmente matriculadas no 3º ano do ensino fundamental. Esta avaliação ganhou predominância nas portarias do Pacto e como responsabilidade exclusiva do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), direcionada aos concluintes do 3º ano do ensino fundamental, para apresentar o desempenho da alfabetização em todo o Brasil (CONSTANT; COSTA, 2015).

Para Oliveira e Santos (2021), o uso de avaliações externas aparece atrelado às estratégias de prestação de contas para controle e avaliação das políticas educacionais no Brasil. Logo, torna-se necessário que se faça as análises sobre os sentidos discursivos sobre o termo do *accountability*, visto que este possui várias acepções, portanto polissêmico. No caso do terceiro arranjo da política educacional do PNAIC, a integração de programas distintos e a ampliação de perfis de coordenação foram adicionados à uma política educacional e ignorando uma grave crise no cenário político-econômico, por conseguinte, com possíveis desdobramentos sobre o educacional.

Percebe-se que o Estado brasileiro precisava ampliar o controle sobre o desempenho de estudantes na avaliação em larga escala. Assim, um Comitê Estadual, sob a responsabilidade das secretarias estaduais, poderia assegurar a colaboração e o empenho na preparação das redes públicas para demonstrar a melhoria da qualidade de educação e, dessa maneira, diluir a problemática da distorção idade-série.

Este tipo de “intervencionismo federal” sobre as escolas públicas favoreceu explicações bastantes pontuais para superação dos défices da educação, em especial quando a divulgação dos resultados e *rankings* escolares responsabilizou as escolas, os gestores e os professores a partir dos resultados acadêmicos dos alunos, portanto, somente a proficiência de alguns conhecimentos exigidos por uma questão na prova. Este tipo de orientação para políticas nacionais acaba ignorando que sistemas de avaliação podem ser instáveis e fragmentados. Da mesma forma, ignoram as especificidades e os efeitos indesejáveis decorrentes da avaliação de escolas, professores e alunos.

É necessário, assim, constituir um “*accountability* inteligente” (AFON-

SO, 2020), em que haja a superação de modelos atuais, neoconservadores e neoliberal, para um que não se baseie exclusivamente nos resultados dos exames externos, mas em procedimentos e instrumentos de avaliação múltiplos, mais sofisticados e diversificados.

Significa, então, o respeito da autonomia dos profissionais da educação, alunos e a comunidade escolar. Neste sentido, é fundamental uma configuração de políticas baseadas na *accountability*, democraticamente avançada, que tenham como princípios a cidadania crítica, a participação, o *empowerment*, o direito à informação, a transparência e a justiça. Portanto, é fundamental assegurar a inclusão de diferentes vozes na avaliação da política, principalmente de seus participantes, mas de forma colaborativa, para constituir uma relação dialógica de avaliação. Isto pode ser realizado por meio de grupos de discussão e os fóruns públicos. Os diálogos podem favorecer conclusões baseadas em evidências, cooperação, concessões mútuas e benefícios compartilhados.

Enfim, práticas avaliativas e sociais baseadas em configuração mais democrática de *accountability*, - distinta da ideia de culpabilização por resultados visíveis e mensuráveis - serão mais potentes para a mobilização de processos de informação, argumentação e constituição de um projeto político, cultural e ético mais coerente com as atuais problemáticas políticas, sociais e educacionais (AFONSO, 2012).

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Para uma conceptualização alternativa de *accountability* em Educação. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v.33, n.119, p.471-484, abr./jun. 2012.

AZEVEDO, Sérgio de. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JUNIOR, Orlando A. dos et al. (org.). **Políticas públicas e gestão local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Básica 2017**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 826, de 7 de julho de 2017. Dispõe sobre o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC, suas ações, diretrizes gerais e a ação de formação no âmbito do Programa Novo Mais Educação – PNME. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2017. Disponível

em:http://www.lex.com.br/legis_27464570_portaria_n_826_de_7_de_julho_de_2017.aspx. Acesso em: 18 mar. 2022.

CONSTANT, Elaine; QUIRINO, Diana. Fóruns das Universidades: a construção de elos na formação continuada de professores do PNAIC. *In*: CONSTANT, Elaine; NASSER, Lilian; SANTOS, William. S. (org.). **Educação em Movimento**: Artigos e Relatos de Experiências do Pacto Nacional para a Alfabetização na Idade Certa no Rio de Janeiro em 2014. 1. ed. Belo Horizonte: Rona Editora, 2015. v. 1. 508p.

CUNHA, Luiz Antônio. Zigue-Zague no primeiro grau: o Rio de Janeiro nos anos 80. **Revista do Rio de Janeiro**, n. 3, p. 21-26, 1994.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação - Lei 9394/96**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

FÁVERO, Altair Alberto; CENTENARO, Junior Bufon. A pesquisa documental nas investigações de políticas educacionais: potencialidades e limites. **Revista Contrapontos**, Itajaí, SC, v. 19, n. 1, p. 170-184, ago. 2019.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. **O que é análise de conteúdo**. São Paulo: PUC, 2018.

MORTATTI, Maria do Rosário Longo. Alfabetização no Brasil: conjecturas sobre as relações entre políticas públicas e seus sujeitos privados. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 44, maio/ago. 2010.

MOTA, Maria Renata Alonso; GONÇALVES, Suzane da Rocha Vieira. Educação Infantil no PNAIC: reflexões a partir da experiência da FURG. *In*: GONÇALVES, Suzane da Rocha Vieira, NOGUEIRA, Gabriela Medeiros; MICHEL, Caroline Braga (org.). **Práticas Educativas no Contexto do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**: desafios e possibilidades. Curitiba: Appris, 2020.

OLIVEIRA, Maria Angela Alves de; SANTOS, Ana Lúcia Félix dos. *Accountability* Educacional: sentidos discursivos em análise. **Revista Estudos Avaliação Educacional**, São Paulo, v.32, e7946, 2021. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/7946/4179>. Acesso em: 12 fev. 2022.

SHIROMA, Eneida Oto; EVANGELISTA, Olinda. Professor: protagonista e obstáculo da reforma. **Revista Educação e Pesquisa**, CEDES, São Paulo, v. 33, n. 3, set./dez. 2007.

VELHO, Gilberto. O desafio da proximidade. *In*: VELHO, Gilberto; KUSCHNIR (org.). **Pesquisas urbanas**: desafios do trabalho antropológico. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

VELHO, Gilberto. **Individualismo e cultura**: notas para uma Antropologia da Sociedade Contemporânea. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

XAVIER, Rosa Seleta de Souza Ferreira; BARTHOLO, Tiago Lisboa. Os impactos do Pacto Nacional Pelo Alfabetização na Idade Certa: uma revisão sistemática. **Educação em revista** (online), v. 35, p. 1-32, 2019.

PARTE 2

ANÁLISE ACERCA DA GESTÃO
DE UMA POLÍTICA EDUCACIONAL

CAPÍTULO 7

FÓRUMS DAS UNIVERSIDADES: A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA EDUCACIONAL PARA FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES ALFABETIZADORES

Elaine Constant Pereira de Souza
Diana Quirino dos Santos da Costa
Mirian Margarete Pereira Brisola
Vera Lucia Martiniak

INTRODUÇÃO

A participação das universidades públicas nos programas de formação tem se intensificado nos últimos anos. Essa parceria tem contribuído para a implementação de políticas de formação continuada, mais ainda, representa um avanço significativo, pois ampliou as áreas de pesquisas e permitiu uma maior aproximação com a educação básica, professores e gestores.

Essa articulação do MEC com as universidades públicas, a partir da oferta de cursos de formação continuada dos profissionais da educação, se deu neste contexto e consolidou-se com as ações formativas do PNAIC. As instituições de ensino superior (IES) públicas tornaram-se responsáveis pela execução dos programas formulados pelo governo, contudo, a articulação com a educação básica se ampliou e se fortaleceu por meio da oferta desses cursos. Sem desmerecer o conhecimento do professor da educação básica e tão pouco colocar a universidade em um status de superioridade, a articulação possibilitou repensar práticas e currículos instituídos na formação de professores. A aproximação da universidade com a educação básica permitiu estabelecer um diálogo, uma reaproximação, bem como o repensar de práticas já consolidadas na formação inicial.

Tratando a respeito da alfabetização, sabe-se que é prioridade no Brasil, atualmente, como expresso no Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), Meta 5: “alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental” (BRASIL, 2014). Convém lembrar que a preocupação com a alfabetização infantil advém de outros programas anteriores, mas, em 2012, tornou-se indispensável a criação de um novo projeto, por conseguinte, surgiu o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), com o compromisso de alfabetizar as crianças até os oito anos de idade. Este Pacto envolveu os governos federal, do Distrito Federal, dos estados e municípios, que se comprometeram e asseguraram esta ação. O PNAIC foi coordenado por universidades federais e estaduais distribuídas por todo o Brasil, que foram responsáveis pela formação dos orientadores de estudos³⁰, além de proporcionarem debates e discussões para a melhoria da aprendizagem dos alunos.

Nos primeiros meses de implementação do Pacto, a comunicação entre os coordenadores de todos os estados tornou-se imprescindível. Havia muitas dúvidas, incertezas e falta de comunicabilidade entre estados. Consequentemente, esses fatores indicaram a importância de reuniões com os coordenadores gerais³¹, pois sentiu-se a necessidade de compreender o que significava esse novo projeto e como cada universidade agia para realizar as ações formativas em seu estado.

Desta maneira, objetivamos neste artigo explicitar e entender os caminhos que levaram a instituir o Fórum das Universidades Participantes do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) e perceber sua importância no decorrer dos dois anos iniciais do Pacto. Para tanto, discutiremos a contextualização e as problemáticas que levaram à criação desses fóruns e a importância de sua continuidade. Buscaremos apreender a relevância dos acontecimentos desses encontros, de forma a entender a seriedade de se discutir acerca da alfabetização nos anos iniciais no Brasil e a necessidade da formação continuada para professores alfabetizadores.

³⁰ Professores pertencentes ao quadro das redes de ensino, devidamente selecionados com base nos critérios estabelecidos pelo Ministério da Educação, que participam de um curso de formação de 200 horas, ministrado por formadores selecionados e preparados pelas IES que integram o programa.

³¹ Responsável por toda a logística da formação no município/estado, pelo cumprimento da carga horária entre os OEs e professores alfabetizadores, pelo acompanhamento da aplicação das Prova Brasil e ANA, pelo gerenciamento das senhas no SisPacto, pela interlocução entre o município/estado e a IES formadora e, por fim, pela articulação do aperfeiçoamento das ações pedagógicas no município.

OS FÓRUNS DO PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA: O DEBATE SOBRE FORMAÇÃO CONTINUADA

No dia 26 de maio de 2013, ocorreu em Brasília o I Seminário acerca da estruturação da formação continuada do Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), que contou com a presença dos coordenadores gerais e adjuntos. Percebeu-se o descontentamento dos coordenadores em relação às percepções do Ministério da Educação (MEC) e a real situação que o Pacto vivia naquele momento. No final do dia, os coordenadores decidiram realizar a sua primeira plenária³², tendo em vista a insatisfação dos presentes. Decidiu-se, então, que no dia seguinte haveria um encontro do Secretário de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação (MEC), na ocasião Romeu Caputo, com a presença de dois coordenadores que representariam os demais.

No dia 27, em audiência realizada no Palácio, sucederam-se muitas negociações e o secretário demonstrou apreender as reivindicações e, conseqüentemente, cumprir com as solicitações proferidas pelos representantes. No mesmo dia, aconteceu uma plenária final, que reuniu todos os coordenadores. Falou-se sobre os resultados positivos da audiência e foram expostas algumas das questões que viriam a ser decididas. Nesse momento, ocorreram discussões acerca de alguns pontos importantes, com o objetivo de unificar e esclarecer as questões que abarcavam tanto o cunho administrativo quanto pedagógico. Cada região manifestava um novo desafio a ser superado.

Entre as questões abordadas em relação às equipes, constatou-se a necessidade do aumento delas e um fluxo maior de comunicação entre grupos de diferentes universidades. No ponto relacionado à avaliação, verificou-se a necessidade de se delimitar uma perspectiva conceitual junto à formação continuada e uma discussão mais aprofundada sobre o processo de formação do próprio formador, pois “é preciso investir positivamente os saberes de que o professor é portador, trabalhando-os de um ponto de vista teórico e conceptual” (NÓVOA, 1992, p. 27).

Outro ponto importante discutido neste primeiro encontro foi acerca da avaliação, pois até então as universidades só conheciam a Provinha Brasil, mas, para o PNAIC, havia a implementação da Avaliação Nacional

³² As plenárias tiveram o objetivo de reunir os coordenadores do PNAIC, para que fossem discutidas ou/e resolvidas certas questões pendentes do Pacto.

da Alfabetização (ANA). Era mais um instrumento utilizado para verificar o desempenho dos alunos nos anos iniciais do ensino fundamental. Foram feitas leituras da Portaria n. 482, de 7 de junho de 2013, que explicita sobre esta avaliação realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), direcionada aos concluintes do 3º ano do ensino fundamental (BRASIL, 2013).

Foram discutidos os pontos relacionados às diárias, passagens e bolsas dos formadores³³ e orientadores de estudos, além da necessidade de um supervisor nas instituições de ensino superior (IES), para acompanhar o Sistema de Monitoramento do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (SISPACTO). Outro ponto discutido nos dias de reunião foi a continuidade das formações da área de português, concomitantemente com matemática, dando-se ênfase para matemática, mas com uma proposta de aprofundamentos em português. Este destaque foi pauta na reunião, haja vista que, no primeiro ano do Pacto, em 2013, a formação foi pautada somente na Língua Portuguesa.

Havia, também, ausência de um diálogo inicial entre o Ministério da Educação (MEC), Conselho Nacional de Pesquisa (CNPQ) e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), causada pela falta de entendimento sobre as políticas administrativas do Pacto e a concessão de bolsas de estudos. Muitos assuntos foram abordados, entre eles o conhecimento de como deveria ser a relação entre a universidade e os municípios. Além disso, as universidades buscavam compreender quais serviços haveriam de ser prestados.

Assim, por meio dos debates, surgiu a necessidade de se criarem momentos de trocas de experiências entre as universidades envolvidas com o PNAIC, que teria como objetivo auxiliar no entendimento sobre o andamento do Pacto nas diferentes regiões do país, quais eram os problemas decorrentes em todos os estados e as soluções encontradas. Segundo Therrien (1995, p. 3):

Esses saberes da experiência que se caracterizam por serem originados na prática cotidiana da pro-

³³ Responsáveis pela formação dos orientadores de estudo.

fissão, sendo validados pela mesma, podem refletir tanto a dimensão da razão instrumental que implica num saber-fazer ou saber-agir tais como habilidades e técnicas que orientam a postura do sujeito, como a dimensão da razão interativa que permite supor, julgar, decidir, modificar e adaptar de acordo com os condicionamentos de situações complexas.

O fórum teve como objetivo central o fortalecimento das universidades para discussão das questões propostas pelo MEC, aprofundamento de temas, fortalecimento de pesquisas e tomada de decisões coletivamente. Para Oliveira (2018), o fórum foi um importante espaço de aprendizagens para as universidades participantes pois, por meio dele, foi possível fazer as seguintes reivindicações: inclusão do coordenador pedagógico, coordenadores locais e gestores dos municípios como cursistas e alterações de calendários para ajustar a formação à realidade das redes de ensino.

Para que os debates continuassem a acontecer, intensificou-se a realização de fóruns entre as universidades, tendo como foco, na sua primeira edição, os debates sobre: premiação, direitos de aprendizagem e comitê de formação. Nesse sentido, os fóruns de discussão apresentaram-se como contribuição importante e ferramenta de interação entre as universidades envolvidas com o PNAIC. O fórum iniciou com a participação de 38 universidades públicas, mas contou com 41 em 2015. A ampliação foi significativa para o aprofundamento de debates sobre temas cruciais acerca da formação docente, em especial as imbricações entre políticas públicas, currículo e alfabetização/letramento no Brasil.

AS REALIZAÇÕES DOS FÓRUNS E A UNIVERSIDADE PÚBLICA

O I Fórum das Universidades Participantes do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) ocorreu nos dias 20 e 21 de agosto de 2013, na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). A mensagem a seguir, da coordenadora geral do PNAIC no Rio de Janeiro, Elaine Constant, sintetiza a motivação para a realização do I Fórum:

Prezados professores.

Considerando as reivindicações encaminhadas pelas Universidades ao Ministério da Educação (MEC), em Brasília, na 3ª Reunião de coordenadores do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), a Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) tem o prazer de convidá-los para o I Fórum das Universidades participantes do Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) que versará sobre a seguinte temática: O currículo e a avaliação na formação de professores alfabetizadores nas cidades brasileiras. Nos dois dias, buscaremos refletir sobre “o papel da Universidade no processo de alfabetização e letramento e a parceria com os sistemas municipais de ensino” e discutir a “a premiação no contexto das políticas de Avaliação”. Buscaremos também compreender o conceito de “Direitos de aprendizagem” e a relação com a formação docente. No final do encontro, gostaríamos de contar com uma reflexão coletiva para a elaboração de um manifesto direcionada ao MEC abordando o posicionamento das universidades sobre as perspectivas avaliativas a partir da premiação. Sem dúvida, enfrentamos ainda muitos desafios com a implantação do PNAIC deste primeiro semestre, mas propomos uma parceria entre as universidades para uma educação transformadora. Enfim, agosto será um mês bastante especial para nós.³⁴

O I Fórum teve início com a exposição do tema “O papel da Universidade no processo de alfabetização e letramento e a parceria com os sistemas municipais de ensino”, com a apresentação intercedida por integrantes da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Logo após, ocorreu uma conferência intitulada “A premiação no contexto das políticas de Avaliação”, com a participação de uma representante do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de

³⁴ Mensagem retirada do folder de divulgação do I Fórum das Universidades Participantes do Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa.

Janeiro (PPGEDU-UNIRIO). No segundo dia, a mesa redonda expôs sobre os “Direitos de aprendizagem e a formação docente”, realizada pela representante do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGE-UFRJ), direcionada ao “Conhecimento e Currículo de Pedagogia: desafios face às demandas do nosso presente”.

O evento finalizou com a proposta de elaboração de uma carta das universidades, questionando as perspectivas avaliativas a partir da premiação para os professores participantes do PNAIC. Entretanto, os participantes adiaram a produção deste documento, pois preferiram dialogar com o MEC. Este processo ganhou a atenção das universidades e a premiação se manteve na pauta em várias reuniões dos coordenadores gerais do PNAIC. Este movimento foi fundamental para que a associação entre avaliação da aprendizagem e premiação fosse retirada do PNAIC, uma vez que não valorizava as iniciativas dos professores alfabetizadores nos diferentes municípios de todo o país. Ao invés, da ideia de premiação, as universidades suscitaram a importância da valorização docente e as demandas da formação continuada.

O II Fórum das Universidades Participantes do Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) ocorreu nos dias 21 e 22 de novembro de 2013, na Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (FINATEC), em Brasília. Diferentemente do I Fórum, este foi dividido em três mesas redondas, que contaram com a participação voluntária de algumas instituições que se propuseram a acrescentar suas ideias aos debates. O evento buscou refletir sobre as “Universidades da Rede Nacional de Formação de Professores”, com a participação da Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal do Pará (UFPA) e Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Em seguida, discutiu-se acerca da “Avaliação Nacional da Alfabetização – alguns aspectos e possibilidades”, por meio das contribuições do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP), da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA), Universidade Federal do Ceará (UFC) e Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

No segundo dia, foram discutidos “Os materiais e suas abordagens pelos autores”, contando-se com a participação da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e da Universidade Federal do Paraná (UFPR). O

evento finalizou com o painel expondo as “Experiências exitosas – Novos olhares”, com a ajuda da Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Universidade Federal de Sergipe (UFS), Universidade de Brasília (UnB) e Universidade Estadual de Maringá (UEM). O evento passou a receber propostas de diversas universidades espalhadas por todo o país, o que contribuiu para o aumento da comunicabilidade entre regiões.

Este evento possibilitou aos participantes a percepção das iniciativas do MEC para o desenvolvimento de programas de formação continuada para professores, em especial a partir da Rede Nacional de Formação de Professores, criada em 2004, além da distinção entre esses programas e o Pacto. Verificou-se a amplitude da nova proposta e a importância para o atual contexto educacional, pois não se restringia a uma política para determinadas regiões brasileiras, mas para todos os estados da Federação. As apresentações suscitaram debates sobre as políticas de formação continuada de professores e as tentativas de modificações sobre as concepções pedagógicas dos professores alfabetizadores, bem como o lugar da universidade como uma instituição de intervenção a partir da orientação pedagógica.

Esta finalidade pode auxiliar para analisar a presença das universidades em outros processos, como a formação continuada. Para Gasper e Humboldt (2003, p. 65), a universidade foi se constituindo como um “lugar, ou seja, como concretização do tipo de ideal num espaço e tempo determinados”, pois os estudantes criaram uma identificação, gerada por uma associação de pertencimento, que podia perdurar pelo resto de suas vidas. De acordo com os autores, esse processo vem declinando, porque os alunos estão constantemente mudando de universidade, logo mudando de “lugar”. Atualmente, é necessário “reinventar a universidade” (GASPER; HUMBOLDT, 2003, p.72). Isso poderá ser possível se houver a unidade entre pesquisa e ensino nos laboratórios e nas salas de aula, mas essa conexão só acontecerá a partir da interação entre professores e alunos. Para tanto, o contato pessoal é imprescindível, pois é justamente o “contato sincero de pessoas instruídas” (GASPER; HUMBOLDT, 2003, p.74) que possibilitará resgatar as condições de interação, evidenciando o intercâmbio entre professores e alunos.

Da mesma forma, o vínculo entre os sistemas de ensino e as universidades sugere o contato de diferentes culturas, nas quais ocorrem identi-

ficações, indagações de princípios e sobreposições mútuas. Pode-se dizer que a relação entre as duas instituições sociais pode gerar um discurso transcultural, destacando a reciprocidade nos discursos entre as culturas. Esse intercâmbio é uma possibilidade de pesquisa acerca de como os diferentes sistemas culturais interagem. Portanto, a interação gera a circulação de informações constantemente, não modelando, mas ressignificando as práticas pedagógicas, a partir da reconfiguração de certos conhecimentos específicos à formação continuada, tanto para a universidade quanto para os professores.

O III Fórum ocorreu nos dias 14 e 15 de maio de 2014, no auditório do MEC, em Brasília/DF, e foi organizado pela equipe do PNAIC da UFRJ. Cabe ressaltar que havia a previsão para que este fórum ocorresse em Salvador/BA, mas as universidades desse estado foram descredenciadas pelo MEC, neste período. Isto gerou uma mobilização das universidades para que o evento fosse transferido para Brasília, como uma forma de respeito, pois ir para outro estado significaria descaso com a retiradas delas do Pacto.

Assim, deliberou-se manter o III Fórum e as mesas foram constituídas de acordo com os seguintes temas pré-selecionados: “A interdisciplinaridade: possibilidades e limites na formação continuada; “A diversidade no Currículo do PNAIC”; e os “Desafios na cooperação: relação Universidade e Escola”. O evento começou com a exposição de relatos de experiência, mediados pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), com a seguinte temática: “O papel do planejamento integrado na eficácia do trabalho das formadoras com os orientadores de estudos do PACTO”, com a participação da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP). A Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) expôs sobre a “Possibilidade de articulação entre linguagem e matemática”. Ainda, “Formação continuada numa perspectiva interdisciplinar: o olhar do formador de professores no contexto do PACTO” foi abordada pela Universidade Federal de Sergipe (UFS) e finalizou-se com a exposição da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), com o tema “Desenvolvendo o pensamento algébrico no âmbito do PNAIC.

Com o tema principal sobre a diversidade curricular e com a coordenação da mesa realizada pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), surgiram abordagens a respeito da “Educação inclusiva: garantindo o direito à aprendizagem da língua e da matemática – desafios a formação

pedagógica”, com a participação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); “O caderno de educação especial: a relação entre teoria e prática em turmas de alfabetização”, com a contribuição da Universidade Federal do Acre (UFAC), e acerca da “Alfabetização e Linguagem no Pacto: incluindo as crianças com comprometimento motor severo”, apresentada pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

Para o tema voltado para a Educação no Campo, foram apresentados dois pontos, são eles: “Educação para o campo no currículo do PNAIC: estratégias de formação e acompanhamento do trabalho realizado”, apresentado pela UFAC. A Universidade Federal do Amazonas (UFAM) abordou “O PNAIC e a alfabetização em língua portuguesa de comunidades indígenas”.

No segundo dia, com o tema voltado para a relação entre universidade e escola, por meio da coordenação da mesa realizada pela UNICAMP, foram propostos itens que discutiam a “Política de Estado e a inserção dos gestores municipais no Pacto e as estratégias para mobilização dos municípios”, com a participação da UFRJ; “O Pacto pela Alfabetização em Mato Grosso: indícios de transformação nas práticas pedagógicas?”, apresentado pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT); “Projetos pedagógicos terceirizados pelas secretarias, em especial, Alfa e Beta”, apresentado pela UFSM; e o “Planejamento a formação de orientadores de estudos em uma perspectiva reflexiva”, exposto pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEl). No término do evento, discutiu-se sobre “A formação continuada no Pacto Nacional pela Alfabetização: concepções em foco”, com a contribuição da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Com estas temáticas, as universidades abordaram os dilemas para se criar uma prática interdisciplinar, tanto no contexto do ensino superior quanto da escola básica. Para os participantes deste fórum, havia certa dificuldade de reconstrução de conceitos. Isto se refletia na organização e nos planejamentos dos cursos dos orientadores de estudos. Era preciso aprofundar os sentidos sobre o currículo integrado. O que significa o conceito de interdisciplinaridade? Justaposição de disciplinas? As discussões traziam a importância de superar a forma vulgarizada e superficial de compreensão sobre as relações entre as duas áreas de conhecimento: língua portuguesa e matemática. Precisava-se investigar, juntamente com os professores, em cada região brasileira, sobre os sentidos dados acerca da nova proposta curricular para professores alfabetizadores.

O IV Fórum das Universidades Participantes do Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) ocorreu nos dias 16 e 17 de setembro de 2014, na Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), em Curitiba/PR, organizado pelo PNAIC da UFRJ. As mesas redondas contaram com a escolha de um tema principal, sendo ele: “Formação continuada em debate: entre a história e valorização da integração curricular nas práticas alfabetizadoras”. O primeiro dia do evento teve início com a mesa redonda: “Folheando as Histórias do PNAIC: Política Educacional, Formação Continuada de Professores e Universidades”, com as participações da UFPE e da Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC). Após, discutiu-se “O processo de Avaliação do PNAIC no âmbito do próprio programa e a relação com a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA)”, com as seguintes abordagens: “Avaliação do PNAIC e Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA): algumas ponderações”, trazida pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES); “Avaliação do PNAIC: dilemas e desafios para o diálogo das funções diagnóstica, formativa e regulatória”, abordada pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA); e “O Pacto e a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA): uma perspectiva “diagnóstica” em debate”, que contou com a contribuição da UFRJ.

No segundo dia, discutiu-se “A Complexidade da Prática Pedagógica Alfabetizadora e a Integração Curricular”, e a partir daí foram apresentados debates que envolviam “Língua Portuguesa e Matemática: diálogos possíveis?”, exposto pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); “Refletindo sobre os desafios do trabalho com diferentes linguagens de conhecimento no Pacto”, pela UFRJ; “Linguagens em Diálogo: Letramentos em Língua Materna e Matemática”, explorado pela UFSCar; e, ainda, “Aritmetização na alfabetização matemática”, com a apresentação da UnB.

O evento contou, também, com uma bela exposição fotográfica. A última mesa teve como assunto principal o “Financiamento e o Movimento de Mobilização das Universidades Envolvidas com o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa”. Houve debates sobre “Políticas Públicas de Formação de Professores Alfabetizadores: indagações sobre o alcance de algumas políticas”, com o aporte da UFMG; “Estratégias mobilizadoras do PNAIC no estado da Paraíba”, com a Universidade Federal da Paraíba (UFPB). A UFAM apresentou o “Uso de plataforma digital e novas estratégias de mobilização e acompanhamento pedagógico do PNAIC”, e a UFOP

expôs “A produção do Kit Cadernos de Estudo dos itens da Provinha Brasil 2008 a 2013 e sua distribuição em 142 municípios mineiros pelo PNAIC-UFOP 2014”.

O evento finalizou com uma plenária geral, em que os participantes declararam que os fóruns colaboraram para a percepção de que o discurso pedagógico estava avançando nas equipes das universidades, porém, ainda de forma lenta para chegar aos professores alfabetizadores. Era fundamental trazer ao fórum análises sobre as realidades micros, como o cotidiano das escolas públicas e os saberes criados pelos profissionais dos sistemas públicos de ensino. Significava “ouvir” as vozes docentes, as narrativas que poderiam auxiliar nas relações entre as esferas macro e micro.

Para isto, algumas sugestões foram apresentadas para a continuidade do próximo fórum: como trabalhar com as identidades regionais brasileiras? Qual é o impacto desta política pública para educação em cada região? Que atividades são importantes para mobilizar diferentes atores sociais para as ações do Pacto, considerando uma formação continuada emancipatória e democrática?

No início de 2015, a Secretaria de Assuntos Estratégicos, por meio do então Ministro Roberto Mangabeira Unger, lançou o documento “Pátria Educadora: a qualificação do ensino básico como obra de construção nacional”. A publicação do documento causou a manifestação de várias associações educacionais, as quais questionaram o seu conteúdo, bem como a sua elaboração. Causou estranhamento o fato de não ter sido produzido no âmbito do Ministério da Educação e sem consulta às associações ou pesquisadores da área.

A partir da divulgação, os coordenadores definiram como tema do V Fórum a discussão a respeito do documento “Pátria Educadora: a qualificação do ensino básico como obra de construção nacional”. O fórum, organizado pela professora Elaine Constant (coordenadora geral do PNAIC/UFRJ), foi transmitido pelo canal do *Youtube* no dia 14 de maio, e contou com a presença do professor Armando Arosa (UFRJ). Para ele, o documento, apesar de ser preliminar, precisa ser analisado para se compreender como será executado o projeto nacional de qualificação do ensino básico e quais serão as consequências jurídicas-administrativas.

Após a exposição inicial, a professora Elaine convidou a técnica do Ministério da Educação, Mirna Araújo, para comentar a respeito do documento. Segundo a técnica, ainda não havia um consenso ou posicionamento fechado no MEC sobre o documento, sugerindo que as universidades elaborassem um texto para colaborar com as discussões internas e encaminhassem para a Secretaria Executiva e ao gabinete do Ministro da Educação.

A partir das discussões do evento, os coordenadores elaboraram uma carta solicitando posicionamento do MEC e quais encaminhamentos seriam tomados, tendo em vista que ficou estabelecido o princípio de cooperação com as redes de ensino estaduais e municipais. Da mesma forma, enquanto fórum representativo das universidades participantes do PNAIC, era necessário responder sobre possíveis desdobramentos a partir da proposta do “Documento Pátria Educadora: a qualificação do ensino básico como obra de construção nacional” e a consequente quebra da participação democrática, prevista no Plano Nacional de Educação (PNE) e estabelecida entre os anos de 2013 e 2015 pelos diferentes entes federados, a partir da política do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC).

Ainda no período de 2015, houve um movimento do Ministério da Educação (MEC), juntamente com as universidades participantes do PNAIC, para avaliar essa política educacional. Para isso, foi planejado um seminário nacional em Brasília para realizá-lo de forma presencial. Entretanto, na medida em que se agrava uma crise político-administrativa no Brasil, essa proposta ia declinando por parte do Ministério, enquanto as universidades insistiam que era necessário avaliar os impactos e desdobramentos de um Pacto pela Alfabetização.

Com o apoio da professora Telma Ferraz, da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), os componentes do Fórum das Universidades se comunicavam por e-mail para manter e estruturar a avaliação, e talvez por iniciativa própria das instituições de ensino superior. Contudo, as questões políticas e econômicas brasileiras e crescente escassez de comunicação com o MEC aumentavam os desafios para a realização desse seminário nacional, dificultando a avaliação da maior política de formação continuada para professores alfabetizadores realizada no país.

De acordo com Cano (2006), uma proposta, como programas ou políticas públicas, pode melhorar os resultados escolares e, a partir dessa ideia, avalia-se o antes e depois, por meio de comparação e funcionalidade da proposta. Entretanto, a avaliação de não se resume à comparação de um “antes e depois”. É uma ideia simplista e superficial, e tal procedimento é bastante utilizado na América Latina, mas esta perspectiva não tem aprofundamento e mostra a fragilidade sobre a avaliação de programas ou políticas. Ainda de acordo com o autor, não se avalia se a proposta favoreceu a mudança, ou não. Há dimensões que precisam ser analisadas, porque a proposta pode ter surtido efeito positivo, mas foi anulado por outros elementos. Daí algumas dificuldades para avaliar programas ou políticas: problemas sociais, econômicos e políticos tendem a apresentarem-se inter-relacionados e é virtualmente impossível isolá-los para avaliar os efeitos da política em cada um deles.

É importante destacar que as universidades tiveram que lidar com vários desafios para implementar o PNAIC e para além de desenvolver uma proposta formativa. Precisavam tratar de situações calamitosas vividas pelos professores e as disparidades regionais, tanto com a formação quanto com condições de vida desses profissionais. Assim sendo, em 2015, as universidades precisavam constituir práticas avaliativas de cunho qualitativo para melhor compreensão do processo de alfabetização dos alunos.

Diante do cenário que se apresentava, em cada ano do PNAIC se constatava a necessidade de analisar, considerando distintos aspectos para um bom desempenho dos estudantes. Entretanto, ainda em 2015, o PNAIC contou com dois fatos marcantes: a insinuação de transformações radicais, nas reuniões com o MEC, sobre o arranjo institucional do PNAIC e, simultaneamente, iniciava-se uma série de notícias, na mídia televisiva e impressa, que desqualificava tanto a política educacional quanto o trabalho formativo de professores realizado pelas universidades públicas. Para dar conta e responder a esses reveses, novamente os integrantes do fórum se comunicaram por e-mail e produziram, coletivamente, um texto para a Secretaria Executiva do MEC, questionando as mudanças sobre o desenho do PNAIC, como também uma Carta Aberta em defesa do PNAIC. Esse documento ganhou significativa recepção em todo Brasil, juntamente com o slogan “Eu apoio o PNAIC!”, repercutindo nos municípios e nas redes sociais.

Em 2016, até aquele momento, acreditando na realização de um fórum nacional e regionais, as universidades resolveram não realizar o Fórum das Universidades, pois deixariam os encontros destinados para as avaliações sobre a política. Entretanto, o seminário nacional não aconteceu e, diante das significativas alterações sobre a proposta do PNAIC, as instituições de ensino superior elaboraram o Manifesto dos coordenadores do PNAIC nas IES responsáveis pela permanência da estruturação original da formação continuada, nos anos de 2013, 2014 e 2015, e em defesa da continuidade do PNAIC em 2016.

Em 2017, ainda com o desejo, por parte das universidades, de uma avaliação do PNAIC, considerando-se as mudanças a partir 2016, o fórum decidiu novamente se reunir, e o encontro aconteceu nos dias 4 e 5 de maio de 2017, no Auditório do Centro de Ciências Sociais Aplicadas do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Como supracitado, a conjuntura político-pedagógica desse período foi determinante para que o encontro fosse denominado de Fórum de Avaliação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, portanto, o sétimo encontro entre as instituições de ensino superior ressalta a importância de avaliar a política educacional por seus implementadores.

Isso pode ser constatado nos seguintes temas propostos para esse seminário: PNAIC como política pública de formação de professores alfabetizadores; Reflexões sobre práticas pedagógicas do PNAIC; Estratégias para implementação da formação nas regiões. As IES apresentaram os materiais produzidos durante os 4 anos, ressaltando as seguintes inquietações: os Fóruns das Universidades continuarão diante das mudanças? Quais serão as estratégias para formação dos professores alfabetizadores? Por fim, ocorreu a constituição de grupos de trabalho por região, nos quais houve debates, sistematização de uma apresentação para exposição na plenária.

Em 2018, mais uma vez, perante a complexificação do modelo do PNAIC em 2017, com a incorporação da formação dos professores da educação infantil e dos profissionais do Programa Mais Educação, novamente o Fórum das Universidades reúne as universidades nos dias 25 e 26 de abril, no auditório da Universidade de Brasília (UNB), para avaliar as transformações e os desdobramentos sobre a proposta inicial de 2013. Foram tratados os seguintes temas: Política Nacional de Alfabetização: o que

dizem as universidades públicas? A discussão em torno do tema teve como subsídio a Portaria nº 142, de 22 de fevereiro de 2018 (Mais Alfabetização) e da Portaria nº 826, de 7 de julho de 2017 (PNAIC). A mesa foi coordenada pelas professoras Elaine Constant (UFRJ) e Leila Chalub (UnB), tendo como relatora a professora Marília Villela de Oliveira (UFU). O segundo tema discutido foi a Base Nacional Curricular Comum (BNCC), direitos de aprendizagem (PNAIC) e Avaliação Nacional da Alfabetização, coordenada pela professora Regina Aparecida Marques de Souza (UFMS), tendo como relatora a professora Suzane Gonçalves (FURG).

Na ocasião, os coordenadores das universidades tiveram a oportunidade de apresentar as produções acadêmicas resultantes das ações formativas do PNAIC. Como decorrência desses debates, a plenária deliberou a necessidade de oficializar o fórum, por meio de um regimento. Para isso, foi realizada uma relatoria para auxiliar na aprovação do regimento, assim como se escreveu outra carta, na qual se apresentaram algumas avaliações iniciais sobre o desmonte da política que vinha se constituindo desde o ano de 2013. Em 2019, com a paralisação das atividades formativas do PNAIC, os participantes do fórum insistiram na avaliação da experiência junto à escola básica e organizaram coletivamente a publicação da presente Coleção.

Outro fato significativo para a presente avaliação se deve ao fato de que o estudo intitulado “Avaliação Econômica do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)”, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), de autoria de Renan Gomes de Pieri e Alexandre André dos Santos, apresenta as evidências e os impactos positivos da referida política educacional.

Por tudo o que foi apresentado, o Fórum das Universidades participantes do PNAIC, que se instituiu de modo não formal, a partir das demandas e dos desafios, com uma proposta de formação continuada para todo país, acabou gerando um movimento colaborativo e participativo entre as IES. Isso favoreceu análises e estudos sobre política educacional, formação continuada, direitos de aprendizagem, currículo e avaliação na alfabetização e outros temas significativos.

Nesse sentido, um dos impactos mais relevantes pode ser a contribuição do PNAIC não somente com a possibilidade de gerar novos para-

digmas para formação continuada, mas a repercussão sobre a formação inicial, ao trazer a valorização do campo da alfabetização para os futuros pedagogos brasileiros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dos fóruns, notou-se uma mudança significativa nos objetos que foram debatidos. No I Fórum, as universidades ainda recentes na integração junto ao PNAIC buscavam a compreensão de sua real função na participação das questões relacionadas ao Pacto. Almejavam maior entendimento sobre a parceria com o sistema municipal de ensino e questionavam sobre as perspectivas avaliativas a partir da premiação.

Ocorreram debates sobre a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), que tem com a finalidade de produzir indicadores para contribuir com o processo de alfabetização, especificamente nas escolas públicas, cujos objetivos são de estimar quais são os níveis de alfabetização e letramento em língua portuguesa e de alfabetização em matemática. As crianças participantes da ANA encontram-se regularmente matriculadas no 3º ano do ensino fundamental. Ocorreram, também, debates sobre uma forma de avaliação do próprio PNAIC, ou seja, a temática da avaliação aparece na maioria dos fóruns, demonstrando a importância e as dúvidas que rondam o tema.

Pode-se afirmar que as universidades não foram meras executoras das políticas advindas do MEC, mas apresentaram propostas, discutiram questões polêmicas, na busca de garantir aos professores alfabetizadores o direito a uma formação de qualidade. Sendo assim, as universidades continuam realizando o papel de analisar e criticar propostas reformistas e neoliberais e, por meio de suas pesquisas, apontar os limites dos programas propostos pelos governos.

Mas tais questões não podem imobilizar a atuação das universidades e a participação nas políticas de formação de professores. E com essa participação e luta, por meio do fórum, aprofundam suas pesquisas, repensam suas práticas pedagógicas, replanejam a formação inicial de professores e elaboram materiais de aprofundamento, além dos cadernos de formação utilizados nos cursos. Portanto, com a criação do Fórum das Universida-

des, muitas posições apresentadas foram alteradas pelo MEC em face da luta e resistência das universidades, com intenso debate e discussão dos coordenadores.

A recorrente discussão que envolvia as relações entre políticas públicas de formação continuada de professores e o PNAIC mostrou-se presente em todos os fóruns. Segundo Azevedo (2003, p. 23), “política pública é tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões”, ou seja, é indispensável compreender quais ações foram ou não adotadas pelo governo, para contemplar a formação continuada dos professores participantes do PNAIC. Discutiui-se a interdisciplinaridade, com ênfase na língua portuguesa e matemática, disciplinas oficiais do Pacto nos primeiros dois anos, tema de extrema importância para avanços no ensino como um todo. Segundo Lopes (2008, p. 84):

A prática não é apenas uma caixa de ressonância das definições oficiais, tampouco é um espaço autônomo que constrói sentidos para o currículo a despeito das ações governamentais. O contexto da prática se constitui, efetivamente, como produtor sem sentidos para as políticas de currículo, ressignificando definições curriculares oficiais e vendo suas práticas e textos serem ressignificados por essas mesmas definições.

Neste sentido, vivemos um momento em que as discussões sobre alfabetização e formação continuada do professor precisam de uma atenção especial por parte de todos os educadores e membros governamentais. Constatamos que a importância dos fóruns vai além de reunir diferentes estados, tendo em vista que eles oferecem a chance de os professores coordenadores difundirem seus ideais, suas aflições, ou seja, é a comunicação entre pessoas da mesma profissão, que traz ganhos que ultrapassam o âmbito profissional. Essa comunicação interpessoal realizada nos fóruns está evidenciando a voz do educador no Brasil.

Historicamente, no Brasil, nunca houve um programa de formação de professores tão abrangente como o proposto pelo Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, um programa que envolveu milhares de pro-

fessores e buscou garantir o direito à formação em serviço aos professores alfabetizadores. Por meio de parceria entre os entes federados, as universidades ampliaram suas pesquisas e campos de estudos, possibilitando, a partir dos resultados, repensar e propor novas possibilidades para a formação inicial e continuada de professores. Assim, buscou-se garantir a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, tripé necessário para que a função social do ensino superior seja alcançada.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Sérgio de. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. *In*: SANTOS JUNIOR, Orlando A. dos *et al.* **Políticas públicas e gestão local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 482, de 7 de junho de 2013. Dispõe sobre o Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jun. 2013. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30677986/DiarioOficialdaUniao. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>. Acesso em: 28 abr. 2022.

CANO, Ignacio. **Introdução à avaliação de programas sociais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

GASPER, Gerhard; HUMBOLDT, Wilhelm Von. **Um mundo sem Universidades?** Rio de Janeiro: EdUERJ, 2003.

LOPES, Alice Ribeiro Casimiro. **Políticas de integração curricular**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2008.

NÓVOA, Antonio. (org.). **Vidas de professores**. Porto: Porto Editora, 1992.

OLIVEIRA, Marília Villela de. Formação continuada de professores alfabetizadores: o PNAIC e seus impactos. **Revista Brasileira de Alfabetização – ABAIf**, Belo Horizonte, MG, v. 1, n. 8, p. 193-208, jul./dez. 2018.

THERRIEN, J. Uma abordagem para o estudo do saber da experiência das práticas educativas. *In*: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 18., 1995, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPEd, 1995 (disq.).

CAPÍTULO 8

AÇÕES DE FORMAÇÃO DO PNAIC: ANÁLISE DE RELATÓRIOS PRODUZIDOS PELAS COORDENAÇÕES DAS IES

Catarina Ferreira da Conceição Rodrigues da Silva
Greyd Cardoso Mattos
Lais Couy

INTRODUÇÃO

Este trabalho compõe um projeto de pesquisa mais amplo, de caráter interinstitucional, intitulado “Rede de Formação Continuada: Avaliação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)”, coordenado por docentes da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) que atuaram no PNAIC, e envolve várias outras universidades públicas brasileiras.

O PNAIC foi um programa de formação continuada, realizado em parceria com instituições federais de ensino superior (IES) públicas, cujo público-alvo era composto por professores alfabetizadores atuantes em todas as escolas públicas do território nacional. Foi lançado pelo Ministério da Educação em novembro de 2012, com ações realizadas entre 2013 e 2018, e teve como objetivo principal, a partir de “um compromisso formal assumido pelos governos federal, do Distrito Federal, dos estados e municípios”, assegurar que todas as crianças estivessem alfabetizadas até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental (BRASIL, 2012a). Esse objetivo se refere à Meta 5 do Plano Nacional da Educação (PNE).

As ações realizadas compuseram “o maior programa de formação de professores já desenvolvido pelo Ministério da Educação – MEC” (ARAÚJO, 2015, p.21), com adesão de todos os estados, o Distrito Federal e um percentual médio de aproximadamente 98% dos municípios brasileiros. A organização também contou com a colaboração das universidades públicas, que se responsabilizaram pela formação.

Os professores alfabetizadores, ao auxiliarem os alunos no domínio da leitura, interpretação e produção de textos, cumprem um papel social de extrema relevância para o exercício da cidadania. A atuação na docência exige uma postura de aprendizado constante, mas isso não deveria ficar restrito a iniciativas isoladas dos professores. É consensual entre os pesquisadores da educação que políticas públicas de formação continuada que valorizam o professor e a sua experiência prática, trazem impactos positivos para a aprendizagem dos alunos. Assim, é fundamental que o estado promova ações que garantam espaços de construção coletiva dos conhecimentos pedagógicos, fornecendo subsídios para que os professores se sintam melhor preparados para lidar com os diversos desafios de uma sala de aula da alfabetização.

As autoras deste trabalho também coordenaram o programa na Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), e essa experiência, como colaboradoras desse processo, foi importante para o delineamento do tema a ser pesquisado, dentre as inúmeras possibilidades, considerando as diversas nuances de um programa com abrangência nacional. Para isso, também foram realizados, preliminarmente, estudos dos marcos legais e documentos que subsidiaram a organização das formações. A partir desse diálogo inicial, definiu-se como foco temático do trabalho as ações de formação desenvolvidas pelas instituições de ensino superior (IES) participantes do programa.

As IES desenvolveram as formações em cinco períodos, com projetos aprovados pelo Ministério da Educação em cada etapa. O primeiro e segundo tiveram, conforme definido pelo MEC, tempo mínimo de 12 meses, o terceiro de 7 meses, e o quarto e quinto, com 4 e 6 meses, respectivamente. Os cinco projetos foram executados nos períodos especificados, com início nos anos 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017.

No processo de implementação, foram publicadas leis que norma-

tizaram o planejamento e a organização de todo trabalho. Além disso, a cada novo período de vigência, o MEC publicava documentos orientadores (BRASIL, 2013a; BRASIL, 2014b; BRASIL, 2015; BRASIL, 2016; BRASIL, 2017), com o objetivo de subsidiar o trabalho das IES e entes federados nas ações de formação, que definia, entre outros aspectos, as temáticas a serem abordadas, a carga horária das formações, os critérios de monitoramento e avaliação, a composição das equipes de formação e os perfis participantes. Após a finalização de cada projeto, as IES, a partir de um modelo estruturado pelo MEC, produziram relatórios com dados quantitativos e qualitativos.

Uma análise preliminar dos documentos orientadores, bem como dos relatórios produzidos ao final de cada período pelas IES, permitiu inferir que, nos três primeiros períodos de vigência (2013, 2014 e 2015), a organização seguiu parâmetros semelhantes relativos à organização da formação, perfis participantes e oferta de curso, concomitante com o período letivo. O tempo de execução dos projetos iniciados em 2016 e 2017 foi mais reduzido e as ações de planejamento iniciaram-se em outubro, e de formação com professores em novembro, com encerramento em fevereiro e março do ano seguinte, respectivamente. Assim, nos dois últimos anos, parte das atividades não ocorreram de forma paralela à atuação do professor em sala de aula.

No entendimento das pesquisadoras, esse estudo inicial contribuiu para a demarcação do recorte temporal escolhido para análise (2013 a 2015), não incluindo os dois últimos períodos de vigência (2016 e 2017). Dessa forma, as motivações pessoais e os questionamentos levantados permitiram que fosse definido o objetivo da pesquisa: analisar as ações de formação, a partir dos relatórios produzidos pelas coordenações das IES nos projetos do PNAIC desenvolvidos nos anos 2013, 2014 e 2015, quanto à metodologia de formação do programa e às contribuições para o fazer pedagógico dos professores alfabetizadores.

Para alcançar o objetivo proposto, desenvolveu-se uma pesquisa qualitativa, sendo adotados os procedimentos relativos à pesquisa documental. Foram analisados um total de 110 relatórios, produzidos pelas IES ao final de cada projeto, nos três períodos de vigência definidos para estudo.

Para subsidiar a análise dos dados, utilizaram-se documentos e ma-

teriais didáticos publicados pelo Ministério da Educação, a legislação que embasou as ações do programa, como também um estudo publicado pelo INEP sobre os impactos econômicos do PNAIC (PIERI; SANTOS, 2021). Para discussão relativa à formação continuada, buscaram-se referências que pudessem subsidiar a discussão, tais como: Freire (1996); Nóvoa (2002); Gatti e Barreto (2009); Sacristán (1999), Saviani (2009).

O trabalho foi estruturado em mais 5 tópicos. No segundo, faz-se uma descrição geral da implementação do programa e de como ocorreram as ações de formação. No terceiro, discutem-se pressupostos teóricos relativos à formação continuada de professores. No quarto, apresenta-se a metodologia adotada, e no quinto a análise do material explorado. Por último, as considerações finais.

O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PNAIC E A ORGANIZAÇÃO DAS AÇÕES DE FORMAÇÃO

O processo de criação do PNAIC foi marcado por um intenso diálogo com os entes federados e instituições que iriam atuar ou apoiar o programa. Isso contribuiu para o fortalecimento de uma rede colaborativa de formação continuada, que adotou caminhos inovadores, mas não deixou de valorizar e respeitar ações já realizadas pelos estados e municípios.

No segundo semestre de 2012, a Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC, com o objetivo de discutir as estratégias de mobilização dos Estados, Municípios e do Distrito Federal para a adesão ao programa realizou reuniões com cada um dos Secretários de Educação dos 26 Estados e o Distrito Federal, assim como os respectivos Presidentes Estaduais da UNDIME. Essas reuniões possibilitaram a construção da identidade local do PNAIC, respeitando as formações em andamento, construindo articulações com a nova proposta e incluindo formadores com experiência nas propostas de formação das Universidades. (ARAÚJO, 2015, p.18)

As IES desempenharam um importante papel nesse processo, pois além de serem o canal mais próximo de diálogo com municípios e estados, criaram um Fórum composto pelas coordenações de todas as universidades, com o “objetivo de fortalecer as relações institucionais e promover um espaço de debate e de interlocução para compreensão e a reflexão crítica e construtiva sobre as perspectivas pedagógicas e os desafios do programa” (ARAÚJO, 2015, p. 21).

As atividades de formação, coordenadas pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC), iniciaram-se em 2013, com continuidade até o início de 2018. Conforme consta dos documentos orientadores e relatórios produzidos pelas IES, ao longo desses anos, ocorreram projetos de formação em cinco períodos, que compreenderam cada um, o tempo mínimo para planejamento e desenvolvimento das ações de formação, com formato e temáticas definidos pelo MEC. No intuito de facilitar a referência a cada um destes 5 períodos, cada um será indicado pelo ano, com base no mês de início, ou seja: 1º – 2013; 2º – 2014; 3º – 2015; 4º – 2016; 5º – 2017.

Para implementação do programa, foram definidos, pela Portaria nº 867 de 2012 (BRASIL, 2012), quatro eixos de atuação: I – formação continuada de professores alfabetizadores; II – materiais didáticos, literatura e tecnologias educacionais; III – avaliação e; IV – gestão, controle e mobilização social.

Compondo a Coordenação Institucional, as IES distribuídas por todo o país, foram responsáveis por “realizar a gestão acadêmica e pedagógica do curso de formação” (BRASIL, 2012a). Cada IES foi responsável, conforme os critérios definidos pela legislação, por selecionar as equipes que atuaram no programa, assim como também as redes estaduais e municipais também definiram seus participantes, a partir dos critérios definidos pela legislação (BRASIL, 2012d).

O eixo I “Formação Continuada de Professores Alfabetizadores” tratou de quais profissionais seriam atendidos pelo programa. A Portaria nº 1.458, de 14 de dezembro de 2012 (BRASIL, 2012d) definiu categorias e parâmetros para as funções dos profissionais que atuaram no âmbito das IES e entes federados. Nas IES, a equipe era composta pelo coordenador-geral, coordenador-adjunto, supervisor e formador. O documento definia

também os perfis participantes nos municípios, estados e distrito federal: coordenador local (CL) das ações do Pacto nos estados, Distrito Federal e municípios; orientador de estudo (OE); professor alfabetizador (PA) (1º, 2º e 3º anos do ensino fundamental e em turmas multisseriadas). Esta composição permaneceu inalterada nas vigências 2013, 2014, 2015. Em 2016, além desses, houve inclusão de mais 2 perfis: 1 coordenador Undime em cada estado e os coordenadores pedagógicos (CP) das escolas participantes. Em 2017, houve exclusão dos coordenadores adjuntos e supervisores pertencentes às equipes das IES, e inclusão do coordenador estadual e de professores da Educação Infantil (PEI), coordenador pedagógico da Educação Infantil (CPEI) e articuladores do Programa Novo Mais Educação (ANME), além de alteração na denominação de alguns dos perfis participantes. Destaca-se a alteração na denominação de orientador de estudos (OE) para Formador Local (FL), dos responsáveis pelas ações de formação pedagógica junto aos professores das escolas.

Todos os participantes que atuaram no período compreendido entre 2013 e 2016 poderiam ser bolsistas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a partir de um quantitativo de vagas, definido com referência no Censo da Educação do ano imediatamente anterior. O número máximo de bolsas para cada perfil, em cada período, dependia da função que lhe era atribuída, do período de vigência do projeto elaborado por cada IES a cada período do programa, do cumprimento de atividades obrigatórias e de ser avaliado satisfatoriamente. A Portaria nº 90, de 6 de fevereiro de 2013 (BRASIL, 2013c) definiu os valores máximos a serem pagos a cada um dos participantes. De 2013 a 2016, houve pagamento para todos os perfis, já em 2017 os professores alfabetizadores, os da Educação Infantil e os Articuladores do Programa Mais Educação, não receberam esse subsídio.

O PNAIC foi um programa com alto investimento financeiro, com disponibilização de recursos para as IES organizarem as formações e ainda o pagamento das bolsas. O pagamento de bolsas para o público-alvo final, ou seja, os professores em sala de aula, constituiu um diferencial em relação a outras ações governamentais de formação continuada anteriores.

Pieri e Santos (2021) realizaram um estudo quantitativo com o objetivo de avaliar os impactos econômicos do PNAIC. Para isso, utilizaram resultados da Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) e do Índice de

Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), considerando os investimentos do programa em 2013 e 2014. A análise apontou que

o aumento de 10p.p. [pontos percentuais] na proporção de professores recomendados no PNAIC está associado a um aumento na proficiência em Matemática e em Linguagem na ANA em 23% de um desvio-padrão, o que é relevante quando comparado a outras intervenções educacionais (PIERI; SANTOS, 2021, p.27).

Pieri e Santos (2021) também apontaram que há outras dimensões nas quais a alfabetização

melhora a vida de um indivíduo para além do salário. Questões como autoestima e identidade não são quantificáveis facilmente a partir de dados secundários. Portanto, focou-se em um possível canal de monetização do efeito, mas há outros, inclusive monetários, se pensarmos na capacidade governamental de aumentar a arrecadação de impostos futuros. (PIERI; SANTOS, 2021, p.27)

Ainda que não tenha sido realizada com este objetivo, a correlação entre as formações ofertadas pelas IES mostrou efeitos positivos em quase todos os casos. Ocorreram apenas dois resultados negativos, de universidades que atuaram em uma área mais restrita, com um quantitativo pequeno de escolas na base de dados ou com proporção de docentes recomendados para a certificação abaixo da média.

Após o lançamento do Programa, houve um prazo para que os municípios, estados e o Distrito Federal aderissem às ações no ano 2013 e esta ação precisava ser refeita a cada novo período de vigência. O Quadro 1 traz dados gerais referentes aos 5 projetos desenvolvidos pelas IES. Conforme já citado, houve adesão das redes de todos os estados e do Distrito Federal. Assim, explicita-se apenas o quantitativo de adesão das redes municipais de Educação.

Quadro 1: Dados gerais sobre o PNAIC

Dados/ Ano de início do projeto	2013	2014	2015	2016	2017
Período de vigência mínimo (em meses)	12	12	7	4	6
Quantitativo de adesão das redes municipais	5420	5497	5501	5364	5478
Quantidade de IES parceiras	38	39	39	41	42
Quantidade de cursistas (incluindo OE ou FL, PA, CP, ANME, PEI, CPEI, conforme o ano)	295946	326988	317129	339683	302812
Escolas beneficiadas	109.466	108.733	105.443	77.702	51.582
Quantidade de alunos atendidos	6 720 260	6 040 030	6 229 930	5 069 879	Não informado
Carga horária de formação (PA, CP, ANME, PEI, CPEI)	120 h	160 h	80 h	100 h	100 h

Fonte: Brasil (2019)

Na dinâmica de formação do Programa, a equipe da universidade foi responsável por capacitar os orientadores de estudo (OE) (ou formadores locais (FL)) e orientar os coordenadores locais (CL), que por sua vez se responsabilizam pela formação dos professores nos seus municípios. Os coordenadores locais (CL) atuaram na gestão do programa junto às redes de educação básica, enquanto os OE e FL foram responsáveis pelo estudo do material didático e planejamento de atividades pedagógicas junto aos professores e estes, pelo estudo e aplicação de atividades em suas respectivas salas de aula. A Resolução nº 4, de 27 de fevereiro de 2013 (BRASIL, 2013b) definiu as atribuições de cada um desses atores.

De 2013 a 2016, o Programa contou com um sistema de monitoramento *on line*, o Sispacto, ao qual todos os participantes tinham acesso. Havia a possibilidade de inserção de dados e ainda um sistema de avaliação nos dois sentidos hierárquicos, em que os perfis eram avaliados e também avaliadores. Já em 2017, houve mudança no sistema de monitoramento e

os perfis que constituíam a atividade fim de todo o programa de formação, ou seja, os professores, foram retirados do sistema e perderam a possibilidade de avaliarem quem organizava e ministrava a formação, bem como alimentar os dados relativos às práticas realizadas em suas salas de aula.

FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES ALFABETIZADORES: PERSPECTIVAS PARA A REFLEXÃO SOBRE A PRÁTICA E CONSTRUÇÃO DE SABERES COLETIVOS

Para se discutir o processo de formação continuada de professores alfabetizadores no Brasil, optou-se por fazer um breve recorte histórico sobre a formação inicial desses profissionais, pois, na visão das pesquisadoras, mesmo que esta etapa não seja o foco deste trabalho, uma melhor compreensão de como a formação inicial desses profissionais foi se estruturando ao longo do tempo pode contribuir para uma melhor percepção sobre a importância das ações de formação continuada.

De acordo com Saviani (2009), os primeiros passos para a formação professores no Brasil foram dados ainda no Império, a partir da Lei das Escolas de Primeiras Letras, de 1827, para, posteriormente, em 1835, surgirem as escolas normais, de nível secundário, que formavam professores apenas para o ensino primário. O modelo educacional assumido por essas escolas foi alvo de muitas críticas, por não oferecerem uma formação adequada aos professores. Inclusive, algumas foram fechadas por determinado período, conforme aponta Reis Filho (1995).

Saviani (2009) nos apresenta que foi a partir da década de 30, com o advento dos institutos de educação como espaços de cultivo educacional, voltados para o ensino e para a pesquisa, que foram organizados cursos para formação dos professores para o ensino secundário. Vale destacar que, para isso, essas instituições foram gradativamente transformadas em nível universitário, pilares dos estudos superiores em educação.

Após muitos anos de discussões, adequações e propostas em relação à formação docente, foi publicada, em 20 de dezembro de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN (BRASIL, 1996). Com ela houve uma reestruturação da política educacional e, conseqüentemente, propostas para as adequações dos cursos de formação de professores.

Para Veiga e Viana (2012), a partir da promulgação da lei, os professores foram preparados com o objetivo para formar alunos mais capacitados para a inserção no mercado de trabalho, de modo que a formação humana perdeu espaço para a formação técnica.

Sacristán (1999, p.174) nos faz refletir sobre o quanto a formação docente vai além de uma formação científica:

A competência docente não é tanto uma técnica composta por série de destrezas baseadas em conhecimentos concretos ou na experiência, nem uma simples descoberta pessoal. O professor não é técnico nem um improvisador, mas sim um profissional que pode utilizar o seu conhecimento e a sua experiência para se desenvolver em contextos práticos preexistentes. Pensar a formação docente envolve a análise de conhecimentos básicos para o exercício profissional, implica refletir sobre as habilidades necessárias ao professor para o enfrentamento dos vieses que surgem no contexto educativo. Envolve, também, a percepção de seu papel social de educador, dentro de uma sociedade de contradições e de relações de desigualdades.

Sendo assim, é de extrema importância que também seja oferecida aos futuros professores uma formação humana, além dos conhecimentos científicos e teóricos, visto que esta lhe permite adquirir conhecimentos sociais, culturais e educacionais, auxiliando-os a compreender a diversidade e os desafios encontrados no ambiente escolar.

Dourado (2015) afirma que, nos últimos anos, ocorreram muitas ações voltadas para a discussão sobre a formação e a valorização dos professores da educação básica, inclusive no Conselho Nacional de Educação (CNE). Dentre elas, foram rediscutidas questões voltadas à formação inicial e continuada desses profissionais.

A promulgação da Resolução nº 2 do CNE/CP, em julho de 2015 (BRASIL, 2015), trouxe a definição das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) para a formação inicial e continuada de professores. Nelas, foi mantido o

discurso apresentado no Decreto nº 6.755 de 2009 (BRASIL, 2009), sobre a articulação entre as instituições de ensino superior, as formadoras de professores e as escolares, de educação básica.

Para atender essa concepção articulada de formação inicial e continuada, as novas DCNs definem que é fundamental que as instituições formadoras institucionalizem projeto de formação com identidade própria, em consonância com o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), o Projeto Pedagógico Institucional (PPI) e o Projeto Pedagógico do Curso (PPC) (DOURADO, 2015, p. 307).

O exercício da docência não pode se resumir à mera aplicação de modelos, mas, sim, a um processo de formação que mobilize saberes, teóricos e práticos, tornando os professores investigadores da sua atividade (ALMEIDA, 2006). Assim, para se discutir sobre a formação continuada de professores no Brasil torna-se necessário pensar a função social da escola e sua representatividade na sociedade. Paro (2001) enfatiza a complexidade do processo educativo, de que este não deve ser entendido apenas pelo que ocorre em sala de aula, visto que existe a interferência de diversas situações e interesses no processo educacional dos alunos.

A relevância dessa função de emancipação crítica que a escola precisa realizar remete mais uma vez para a importância de, ao se formularem políticas educacionais, não se abstrair a concretude da prática escolar, pois é nas relações que aí se desenvolvem que podem ser praticados e absorvidos valores importantíssimos de uma democracia, por exemplo, adotada em sua radicalidade, confirma-se como componente de uma nova visão de mundo, porque não pode ser contida numa sociedade, como a capitalista, pautada na dominação humana e na negação da condição de sujeitos e dos indivíduos (PARO, 2001, p. 44).

É preciso pensar a escola como um espaço composto por profissionais capacitados para além da transmissão de conhecimentos. Estes precisam ter formação com qualidade social, preparados para conviver com a diversidade, a heterogeneidade, o diferente. É um erro pensar na formação profissional do professor deslocada da formação humana. “Construir projetos na esteira da formação humana significa trilhar caminhos participativos e solidários, com coragem, consciência crítica, indignação e muita luta para a construção de uma escola de melhor qualidade para todos” (VEIGA; VIANA, 2012, p.25).

Durante muito tempo, a formação continuada para professores foi pensada, vista e realizada como uma capacitação em serviço, uma espécie de pacote de treinamentos com receitas prontas. Para Gatti e Barreto (2009), a visão de formação continuada como qualificação profissional foi se desfocando para uma espécie de compensação, buscando suprir os problemas encontrados na formação inicial. A capacitação realizada nesta perspectiva não contribui com o desenvolvimento pessoal, profissional e intelectual do professor; ao contrário, nega a sua condição intelectual e ferindo a sua autonomia.

A autonomia como princípio para a educação libertadora é amplamente discutida por Freire (1996, p.18): “formar é muito mais do que puramente treinar o educando no desempenho de destrezas [...]”. O ensinar a fazer sobressai ao debate e ao entendimento da educação como processo amplo e emancipatório.

Gatti e Barreto (2009, p. 202) afirmam que ocorreu uma reconsideração sobre o conceito de formação continuada, em que “as propostas inspiradas no conceito de capacitação cedem lugar a um novo paradigma, mais centrado no autocrescimento do professor [...]”. Dessa forma, o professor assume o papel de protagonista da formação, e seus anseios, motivações, dificuldades, dentre outros, passam a ser considerados na construção dos projetos e programas de formação continuada.

Sendo assim, a formação prescritiva perde espaço para uma formação continuada, em que todos os envolvidos passam a refletir sobre as dificuldades e desafios encontrados no cotidiano escolar, trabalhando juntos para a construção de um ambiente formativo na escola. Em 2005, foi criada pelo MEC a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação

Básica, e as universidades públicas brasileiras se credenciaram a ela.

Com isso, propiciou-se o desenvolvimento, em universidades, de materiais didáticos diversos, fundamentados e validados, destinados a professores em serviço elaborados com fundamentação teórica, destinados aos professores em serviço, o que configura uma atividade que esteve distante da pesquisa institucionalizada na vida acadêmica, trazendo contribuições para instrumentalização de práticas educativas em sala de aula (GATTI; BARRETO, 2009, p. 207).

Nóvoa (2002) afirma que a formação continuada deve contribuir tanto para a mudança educacional quanto para a redefinição da profissão docente. Torna-se necessário considerar a escola como um espaço de destaque no processo de formação continuada do professor, pois é no espaço escolar, nas situações vivenciadas diariamente nas salas de aula, que o professor constrói e desconstrói teorias e práticas, aprimorando sua formação. Por isso,

falar de formação contínua de professores é falar da criação de redes de (auto)formação participada, que permitam compreender a globalidade do sujeito, assumindo a formação como um processo iterativo e dinâmico. A troca de experiências e partilha de saberes consolidam espaços de formação mútua, nos quais, cada professor é chamado a desempenhar, simultaneamente, o papel de formador e formado (NÓVOA, 2002, p. 39).

Sendo assim, “o ensino é uma atividade humana, um trabalho interativo, ou seja, um trabalho baseado em interações entre pessoas” (TARDIF, 2002, p.118). Ações de formação continuada, centradas na individualidade, restringem a possibilidade enriquecedora de construção coletiva de saberes, que traz crescimento profissional para todo o grupo, mas se re-

flete na prática de cada um. Nesse sentido, conforme previsto no Caderno de Apresentação do PNAIC, os projetos de formação continuada devem contribuir para que na escola sejam constituídos espaços educativos que possibilitem a aprendizagem, reafirmando-a como espaço do conhecimento, do convívio e da sensibilidade, condições estas imprescindíveis para a constituição da cidadania (BRASIL, 2012b).

A formação docente não se encerra ao se concluir o curso de licenciatura. Ela se torna contínua no espaço escolar, na sala de aula, onde diariamente é possível vivenciar conflitos internos e externos. A oportunidade de discutir as situações cotidianas com outros professores pode proporcionar superação das dificuldades e reflexões da prática pedagógica. Entendimento que vai ao encontro das ideias apresentadas por Nóvoa (2002, p.57) de que “a formação não se constrói por acumulação [...], mas sim através de um trabalho de flexibilidade crítica sobre as práticas de (re) construção de uma identidade pessoal”.

A formação continuada não pode ser percebida apenas como um processo que vise o domínio de técnicas de ensino e atividades prontas. Ao contrário, com ela o professor tem a oportunidade de ouvir e ser ouvido, de construir conceitos, de ensinar e de aprender, de ser protagonista em sua atuação profissional. Tudo isso nos leva a refletir sobre a importância do papel das universidades, não apenas na formação inicial, mas no engajamento da formação continuada e nos estudos e debates sobre ela.

METODOLOGIA

Para alcançar o objetivo proposto, desenvolveu-se uma pesquisa de natureza qualitativa, realizada por meio de análise documental. Para Ludke e André (2005, p.38):

Embora pouco explorada não só na área da educação como em outras áreas de ação social, a análise documental pode se constituir numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja complementando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema.

Segundo propósitos mais gerais, a pesquisa também se enquadra como exploratória, pois foi realizado um estudo bibliográfico de documentos e outras referências, com o objetivo de se conhecer melhor o objeto de estudo. Considerando que buscou-se identificar, analisar, classificar e interpretar dados, a pesquisa também é descritiva.

Para o desenvolvimento, foram realizados estudos relativos aos subsídios legais que apararam a implementação dessa política pública, bem como pressupostos teóricos relativos à formação continuada de professores. Foram analisados 110 relatórios, produzidos pelas IES ao final de cada projeto, sendo 38 referentes a 2013, 39 a 2014, e 33 de 2015. Utilizou-se como referência principal para análise do material a metodologia de análise de conteúdo proposta por Bardin (2006), que sugere a realização do trabalho em três etapas: 1) pré-análise, 2) exploração do material, e 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

Na *pré-análise*, foram lidos os relatórios produzidos pelas IES. Constatou-se nesta fase que, apesar de conter elementos semelhantes, a estrutura do modelo de 2013 difere dos dois outros períodos.

Assim, partiu-se para a *exploração do material*, com o intuito de identificar itens que tratavam de temas similares nos três períodos e que, na visão das pesquisadoras, deveriam ser considerados num processo de planejamento e realização de ações de um programa de formação continuada de professores. Com isso, foram definidas duas categorias: metodologia de formação do PNAIC e contribuições para o fazer pedagógico do professor alfabetizador.

Nesta etapa, percebeu-se que o modelo de relatório de 2013 solicitava, no item “Sobre a metodologia”, dados referentes à primeira categoria. Já em 2014 e 2015, tais informações vieram partir à questão: “Quais as principais estratégias de ensino implementadas pela IES ao curso (combinação de metodologia, conteúdo, recursos didáticos e procedimentos viabilizando a aprendizagem dos professores)?”. Com relação à segunda categoria, em 2014 e 2015, os relatórios trouxeram a pergunta: “Dos professores concluintes do curso, houve relatos quanto à melhoria e inovação em suas atividades em sala de aula?” Para o levantamento em 2013, percebeu-se que tais relatos ocorreram principalmente nos itens “Lições aprendidas” e “Indicadores e comentários finais”, pois não foi encontrado

um item que tratasse especificamente dessa temática.

Na terceira e última fase, procedeu-se ao “*tratamento dos resultados, inferência e interpretação*”. Para isso, foi organizado um quadro comparativo com as informações referentes às categorias para cada uma das IES participantes, procurando-se identificar semelhanças e formas alternativas de abordagem relativas à primeira categoria. Para a segunda, foram estabelecidas três subcategorias de análise: melhorias e inovações nas atividades em sala de aula; vivência de aprendizado coletivo e observações quanto à motivação; e sentimentos de valorização profissional experimentados pelos alfabetizadores.

As autoras optaram por não identificar nominalmente as IES responsáveis pela produção dos relatórios, pois houve um entendimento de que a análise deveria ser feita de forma geral, a partir das categorias escolhidas, minimizando-se a possibilidade de interpretações que sugerissem algum tipo de classificação entre as IES. Nas citações, a IES é identificada pelo número atribuído, acompanhado do ano de vigência do projeto.

ANÁLISE DAS AÇÕES DE FORMAÇÃO

Metodologia de formação do PNAIC

O programa desenvolveu um processo de formação continuada para professores alfabetizadores atuantes, por meio de um curso presencial dividido em estudos de aprofundamentos teóricos, debates e atividades práticas, em que os participantes, pertencentes às redes de ensino, foram conduzidos por orientadores de estudos, formados pelas universidades participantes do programa, seguindo a estruturação apresentada pelo Ministério da Educação (BRASIL, 2012, p.24),

Essa estrutura é composta por dois formadores diretamente sintonizados com os objetivos de estudo e com a sala de aula, ou como dizemos, com o chão da escola. O primeiro, o professor formador, que realizará a formação dos orientadores de estudo, é vinculado às universidades públicas brasileiras. O orientador de estudos, por sua vez, organizará, com

base nos mesmos princípios formativos, a formação dos professores atuantes nas escolas dos três primeiros anos, em diversas regiões do país. Esse **triângulo** formado deverá estar muito bem articulado entre si, mobilizando diferentes saberes, os quais, de uma forma ou de outra, se materializarão em práticas escolares (grifo do autor).

Para a realização da formação continuada, PNAIC, no ano de 2013, Alfabetização e Linguagem, o MEC disponibilizou os Cadernos de Formação, distribuídos da seguinte forma: Caderno de Apresentação do Programa, Caderno sobre a Formação de Professores, Caderno de Avaliação, Cadernos para a Formação dos Professores (distribuídos em oito unidades para cada ano de escolaridade) e Caderno de Educação Especial. Nesse ano, a formação foi organizada de forma que os professores atuantes no 1º, 2º e 3º ano de escolaridade e nas salas multisseriadas (Educação do Campo) do ensino fundamental recebessem formação específica de acordo com a série/ano de atuação. Os orientadores de estudos foram formados pelas universidades – IES, conforme o cronograma estabelecido por cada instituição, totalizando 200 horas de formação. Os professores alfabetizadores, por sua vez, foram formados pelos OES em seus respectivos municípios, em encontros mensais, conforme cronograma organizado pelas Secretarias de Educação, totalizando 120 horas de formação.

Na formação de 2014, Alfabetização Matemática, foram disponibilizados: Caderno de Apresentação, Caderno de Educação no Campo, Caderno de Jogos, Caderno de Educação Inclusiva, Encarte dos Jogos e os Cadernos para a formação dos professores (8 unidades). “A este conjunto de cadernos cabe a tarefa de subsidiar as discussões relativas à formação continuada [...] ampliando as discussões sobre a alfabetização na perspectiva do letramento no que tange a Matemática” (BRASIL, 2014, p.8). Assim como no ano de 2013, foram previstos encontros mensais para a formação dos professores alfabetizadores, totalizando 160 horas de formação. Vale destacar que 120 horas foram direcionadas para a formação em Alfabetização Matemática e 40 horas para a revisão da formação em Alfabetização e Linguagem, conforme previsto no documento orientador do PNAIC 2014. A formação dos orientadores de estudos permaneceu nos mesmos moldes e carga horária de 2013.

Em 2015, a formação não foi direcionada especificamente a alguma área do conhecimento, ela foi interdisciplinar, mantendo o foco e a metodologia das formações anteriores. Foram disponibilizados o Caderno de Apresentação, o Caderno de Gestores e 10 Cadernos de Formação com temas interdisciplinares. Outra novidade nessa etapa foi a participação direta dos coordenadores locais, que também passaram a ser formados pelas IES, com 32 horas de formação. Para esse ano, foram realizadas 100 horas de formação com os orientadores de estudos e 80 horas de formação para os professores alfabetizadores.

Vale ressaltar que os Cadernos de Formação foram elaborados para contribuir com o trabalho de todos os envolvidos no processo de formação continuada oferecido pelo PNAIC. Assim, “apesar de sempre haver sugestões para os encontros em grupo, deve-se entender que outros caminhos, ditados pelas experiências e conhecimentos de cada grupo, podem e devem ser seguidos” (BRASIL, 2014, p.12), respeitando e estimulando o protagonismo do educador.

Buscando identificar os impactos e a aceitação da metodologia proposta pelo PNAIC, foram analisados todos os relatórios finais da execução do programa, elaborados anualmente pelas universidades parceiras e postados no SISPACTO.

No ano de 2013, 38 universidades públicas foram responsáveis pela formação oferecida pelo PNAIC, em todo o país. Dessas, 37 apresentaram resultados satisfatórios em relação à metodologia aplicada. Também foi possível observar a inserção de atividades diversificadas nas formações, como palestras, seminários, debates etc., além da confecção de materiais diversos, tudo realizado com o objetivo de enriquecer a formação continuada e o debate sobre a alfabetização. Apenas uma informou ter criado a sua metodologia por não se identificar à proposta pelo Programa. Abaixo, trechos de alguns relatos para que se confirmem as afirmações:

Tendo em vista não ter sido exposta com clareza, nos Cadernos do PNAIC, a proposta metodológica para a formação, a equipe precisou produzi-la (IES 7, 2013).

A metodologia de trabalho proposta pelo progra-

ma, articulando diferentes estratégias com o estudo dos cadernos de formação e a análise de materiais didáticos, tem sido avaliada positivamente pelos diferentes atores envolvidos (IES 20, 2013).

A metodologia desenvolvida no curso buscou articular, a cada encontro, a cada Unidade, a cada conteúdo, a teoria e a prática. Para tanto, o planejamento foi elaborado buscando propiciar, a cada cursista, situações em que pudessem, não apenas levantar-identificar seus conhecimentos prévios sobre cada temática, mas, sobretudo, problematizar, levá-lo a aplicar esses conhecimentos em situações “práticas” e, ainda, pensar em como transpor essas situações para situações que precisaria vivenciar com os professores alfabetizadores (IES 25, 2013).

Quanto à metodologia, nossas avaliações apontaram para que não haja mudanças nesse aspecto (IES 26, 2013).

Para um programa de tamanha abrangência a formação em rede é uma opção que se pode adotar, pois não haveria como a universidade chegar diretamente em cada município (IES 34, 2013).

Para a formação realizada em 2014, houve o aumento de uma universidade nas instituições formadoras. Sendo assim, 39 instituições públicas de ensino foram responsáveis pela formação. Na análise dos relatórios, foi possível perceber que, mais uma vez, a metodologia exposta no Programa foi seguida e se mostrou eficaz. Dos relatórios analisados, 36 apontaram seguir a metodologia do PNAIC, com resultados positivos. Não foi possível identificar o uso da metodologia proposta em 2, e 1 instituição não respondeu ao item. Também foi possível identificar que as universidades continuaram a enriquecer o processo formativo, estimulando a criatividade e o protagonismo dos envolvidos. Alguns trechos foram selecionados para complementar as informações aqui divulgadas.

Além dos estudos dos cadernos, criamos materiais próprios de registro como o portfólio e o glossário

matemático. Além disso, tivemos aulas em módulos específicos sobre educação do campo, educação inclusiva e sociologia da infância (IES 2, 2014).

Foram seguidas as orientações metodológicas do Pacto, porém intensificando-se as práticas e partilha de experiências (IES 8, 2014).

A utilização de materiais pedagógicos e os recursos tecnológicos fizeram parte das estratégias neste percurso do ensinar e de aprender, no PACTO, mas as melhores estratégias estavam na capacidade criativa dos formadores em estimular seus orientadores a encontrarem diferentes maneiras de interagir, compreender e aplicar os conteúdos sugeridos (IES 31, 2014).

A principal estratégia de ensino adotada foi a de oficinas pedagógicas. Por meio delas, o processo de formação dos formadores foi executado e dela também resultou grande parte da programação da formação dos orientadores de estudo, sempre orientada pelo lema: “MAIS QUE DIZER COMO FAZER, FAZER ASSIM COM ELES” (IES 33, 2014).

A universidade dedicou-se a explorar todos os cadernos de Matemática de forma a favorecer a apropriação dos conceitos neles trabalhados. Nas formações foram realizadas diversas atividades práticas relacionadas à concretização e vivência do que o material aponta como relevante para que os Pas desenvolvam com seus alunos em relação aos conceitos matemáticos, tendo em vista o aprofundamento do raciocínio lógico assim como do pensamento matemático. Junto disso, a abordagem de Língua Portuguesa aconteceu de forma integrada, buscando articular-se à elaboração dos trabalhos com a matemática. Foram produzidos vários suportes didático pedagógicos que puderam enriquecer o repertório de estratégias pedagógicas (IES 36, 2014).

No ano de 2015, o PNAIC também contou com a participação de 39

universidades parceiras. Ao analisar os relatórios referentes a esse ano de formação, no que tange a metodologia indicada pelo Programa e a empregada na formação, foi possível perceber que a ampla maioria das IES, 30 universidades, seguiram a metodologia sugerida pelo Programa e enriqueceram a formação das mais variadas formas; 6 instituições não enviaram os relatórios e 2 não detalharam a metodologia utilizada, não sendo possível identificá-las. Para que seja possível visualizar a condução metodológica que as universidades deram ao Programa nesse ano, foram selecionados trechos dos relatos apresentados por algumas IES.

A proposta de formação desenvolvida pela IES procurou associar os conteúdos previstos a atividades práticas: estudo dos textos dos cadernos e de material complementar; realização de debates e discussões; preparação e elaboração de jogos, brincadeiras, atividades lúdicas (IES 10, 2015).

A concepção de formação de professores adotada no PNAIC é de base teórico-reflexiva, de modo que foram realizadas nos encontros atividades focadas na análise de práticas docentes, tendo as abordagens teóricas o papel de ressignificar tais práticas (IES 19, 2015).

As rotinas de formação se iniciam com a leitura de leite e a recuperação do que foi visto na formação anterior, sobretudo na discussão das atividades de escola. Tais atividades servem como disparadores para a pauta de formação. A partir daí, são realizadas leituras em grupo, socialização das discussões, socialização de práticas. Alguns eventos de formação contaram com a presença de palestrantes de diferentes áreas do conhecimento (IES 22, 2015).

Os formadores estudam e debatem os cadernos e propõem atividades complementares, vídeos, preparam jogos e propostas de projetos e planos de aula para ser construídas pelos orientadores a partir de sua vivências, considerando-se a interdisciplinaridade e a inclusão (IES 37, 2015)

À semelhança da estrutura organizacional desen-

volvida no biênio 2013/2014, no ano de 2015, os processos de formação de orientadores de estudo foram estruturados por momentos coletivos e atividades em salas de aula (IES 38, 2015).

A metodologia empregada no Programa demonstrou respeitar e contemplar os saberes e experiências dos professores alfabetizadores, assumindo uma concepção de formação continuada que busca a valorização e o resgate do saber docente, estimulando o seu protagonismo.

CONTRIBUIÇÕES PARA O FAZER PEDAGÓGICO DOS PROFESSORES ALFABETIZADORES

Na análise das contribuições da formação para o trabalho dos professores nas salas de aula da alfabetização, a exploração do material sinalizou que as equipes de coordenação das IES produziram as informações a partir de: relatos de experiência produzidos e enviados regularmente pelos perfis atuantes nos municípios (orientadores de estudo, coordenadores locais e/ou professores alfabetizadores) e que subsidiaram o monitoramento e avaliações das ações realizadas; através de comunicações orais em encontros presenciais nas universidades; visitas das equipes das IES aos municípios, em encontros com professores alfabetizadores ou em seminários realizados ao final de cada projeto. Alguns fragmentos extraídos dos relatórios ilustram esta constatação:

O PNAIC atendeu as demandas dos municípios com relação à formação dos professores alfabetizadores, pois ao ouvir seus relatos e visitar os municípios verificamos que houve avanço no envolvimento de um melhor planejamento das aulas nas turmas de alfabetização; (IES 1, 2014. grifo nosso)

As mudanças na prática pedagógica dos alfabetizadores e na postura formativa dos Oes é perceptível por meio dos relatórios mensais e relatos orais apresentados no Seminário Final. (IES 3, 2015. grifo nosso)

Os impactos da formação do PNAIC também foram avaliados pelas equipes das secretarias de educação e indicados nos relatórios encaminhados à Universidade, após as reuniões de avaliação entre coordenadores locais e orientadores de estudo. (IES 18, 2014)

[...] relatos nos chegam ao longo do ano, por diversos meios, mas, sobretudo, por ocasião do Encontro de Encerramento, em que, além dos orientadores de estudo e coordenadores locais, trouxemos professores de todos os 167 municípios [...] para participarem das atividades e fazerem relatos-comunicações orais de práticas que desenvolvem junto às suas crianças em suas escolas a partir do que já puderam aprender dos Encontros de Formação do PNAIC. (IES 24, 2014)

Conforme já citado, no ano 2013, foram analisados os itens “Lições aprendidas” e “Indicadores e comentários finais” em 38 relatórios, com o intuito de buscar abordagens referentes a esta categoria. Já nos anos 2014 e 2015, buscou-se explorar os dados na questão “Dos professores concluintes do curso, houve relatos quanto à melhoria e inovação em suas atividades em sala de aula?”, e, ainda, nas Considerações Finais.

Na leitura do material, procurou-se identificar os apontamentos relativos às contribuições ao fazer pedagógico do professor alfabetizador que contemplassem “melhorias e inovações nas atividades em sala de aula”, a vivência de aprendizado coletivo e observações quanto à motivação e sentimentos de valorização profissional experimentados pelos alfabetizadores, classificadas como subcategorias.

Do total de 110, verificou-se apontamentos relativos a esta categoria em 98 relatórios. Em 2014 e 2015, na estrutura do relatório, a pergunta sobre a melhoria e inovações na sala de aula aparecia de forma objetiva, enquanto, em 2013, o item “Lições aprendidas” era mais subjetivo e constatou-se, pelas respostas, que os relatos retrataram aspectos diversificados, explicitando situações ou dificuldades pedagógicas e operacionais enfrentadas pelas IES. Em 2013, a temática referente a esta categoria foi verificada em 27 relatórios. Em 2014 e 2015, em 38 e 33, respectivamente.

Considerando-se as três subcategorias observadas, houve maior predominância das “melhorias e inovações nas atividades em sala de aula”, com referências em 84 relatórios do total verificado. Sobre a “vivência de aprendizado coletivo”, em 32 relatórios. Já na terceira, “Observações quanto à motivação e sentimento de valorização profissional experimentado pelos alfabetizadores”, foram constatadas 14 citações de forma mais explícita. Pondera-se, no entanto, que as subcategorias não são totalmente dissociadas uma das outras, e as citações de resultados em relação às duas primeiras transmitem, também, impressões sobre as ações do programa, que poderiam refletir, de forma mais subjetiva, a terceira.

Nos apontamentos referentes às “melhorias e inovações nas atividades em sala de aula”, verificaram-se referências frequentes à importância do planejamento, à organização dos “cantinhos de leitura”, da inclusão das “leituras deleite”³⁵ e ainda maior aplicação de atividades lúdicas, principalmente nas aulas de matemática. Fragmentos extraídos dos textos ilustram a afirmativa.

Foi possível constatar mudanças nas práticas dos professores [...] nos modos de organizar o espaço das salas e das escolas, com cantinhos de leitura e tempos para manuseio e experimentação de livros, revistas e outros materiais escritos etc.; nos modos de “olhar” as crianças, considerando suas dificuldades, capacidades, singularidades e atender a essas especificidades. (IES 24, 2013)

A Leitura de deleite parece ter se constituído como o legado primeiro do Pacto -- entre os coordenadores locais e orientadores de estudo é unânime o discurso da leitura literária como prática possível e imprescindível para a alfabetização e letramento, estratégia que passou a ser utilizada diariamente pelos professores nas salas de aulas. (IES 37, 2013)

A maioria dos (sic) professoras relatam que puderam traçar seus objetivos e planejar com mais clareza e isso refletiu na aprendizagem dos alunos.

³⁵ A leitura “deleite” foi uma estratégia adotada no PNAIC e remete ao significado do substantivo (satisfação, agrado etc.), como um estímulo ao desenvolvimento do prazer pela leitura.

Houve ênfase na confecção e uso de jogos como recursos para a melhor consolidação dos conhecimentos pelos alunos. (IES 1, 2014)

Alguns relatórios trouxeram citações colhidas diretamente dos professores e até de pais e alunos. Essa constatação aponta para a reflexão sobre a importância do envolvimento de toda a comunidade escolar nos processos de formação continuada, remetendo às ideias de Veiga e Viana (2012, p.25), de se pensarem propostas que possibilitem “trilhar caminhos participativos e solidários [...] para a construção de uma escola de melhor qualidade para todos” .

Depoimento de professores, alunos e pais, respectivamente: “- Somos outros professores, depois do PACTO! – O PACTO é legal porque a professora traz jogo pra gente aprender, tem o Cantinho da leitura e a gente ainda pode levar o livro para casa. – Esse PACTO foi muito bom porque até nós, pai e mãe, agora, ler os livrinhos que a professora manda para os nossos filhos, além da gente ir mais na escola. (IES 25, 2013)

Apresentamos alguns relatos capturados pelo Questionário [aplicado aos professores alfabetizadores] que foi sistematizado pela equipe [...]. “Remodelou nossa prática pedagógica, nos fazendo rever o que realmente é importante ser trabalhado no ciclo e não somente repetir exercícios. A prática voltada para o social e a importância de um ambiente prazeroso, voltado para a alfabetização. Os conteúdos explorados nos remetem a pensar sobre o quanto negligenciamos os direitos de aprendizagens dos educandos. (IES 19, 2014)

[Citação de relatos de professores alfabetizadores] “Desde que entrei no Pacto, minhas aulas ficara(-sic) mais dinâmicas”. “Acabou a história de menino decorar letra fora do texto” “Meus alunos gostam de ler agora” [...] “Não ensino mais sem antes fazer diagnostico que o meu aluno já sabe” “Agora eu

ensino a ler e a escrever de verdade” [...] [...] “Existe o antes e o depois do pacto”. essa formação é diferentes (sic) porque a gente aprende a entender melhor o que nossa criança precisa aprender. (IES 36, 2014)

Nos documentos que continham referências à segunda subcategoria, verificou-se que a dinâmica de organização dos encontros proporcionou compartilhamento de experiências entre os participantes, fortalecendo vínculos e proporcionando um ambiente de construção coletiva de reflexão sobre a prática e novos saberes pedagógicos. Tais observações encontram amparo nas discussões propostas por Nóvoa (2002), sobre a importância de pensar a formação continuada, como consolidação de espaços de formação mútua, que sejam interativos e dinâmicos, em que cada participante assume o papel de formador e formado. Exemplos ilustrativos dessa subcategoria foram extraídos dos documentos analisados.

A produção de um conhecimento em interação com pares, mediado por materiais impressos, mas fundado na reflexão sobre as práticas, ganha sentido quando cada município, cada grupo e cada universidade consegue se apropriar, à sua maneira, dos conhecimentos, dos saberes, dos procedimentos resultantes do encontro entre atores diferenciados. (IES 12, 2013)

Depoimentos tais como: [...] “A gente não tem tempo para pensar porque trabalha 40 horas, e da socialização a gente sai com muitas ideias do que pode fazer”, demonstram o quanto o trabalho do professor é solitário e do quanto ele precisa ter com quem dividir suas angústias nesse processo. (IES 27, 2013)

A análise dessa subcategoria também permitiu inferir que, na perspectiva de ser, ao mesmo tempo, “formado e formador” (NÓVOA, 2002), ocorreram processos individuais de “autocrescimento dos professores”

(GATTI; BARRETO, 2009), contribuindo para uma maior segurança e “autonomia” (FREIRE, 1996) para fazer o pedagógico cotidiano dos professores.

O PNAIC me deu autonomia e posso dizer que sou um professor alfabetizador. Existe um marco em minha vida: O PNAIC – **antes, dependia das orientações dos outros, depois, me sinto com competência para construir e desenvolver os planejamentos em conjunto com outros professores alfabetizadores.** O Pacto foi o melhor programa de formação que o município já teve, pois reúne referenciais teóricos e práticas de alfabetização. (IES 17, 2014, grifo nosso)

Para ilustrar [...] [a] avaliação dos professores, dentre as milhares de vozes, citamos alguns depoimentos: [...] “O pacto me proporcionou muitos conhecimentos e me ajudou na minha (*sic*) prática docente, sou professora iniciante na alfabetização e o pacto caiu na hora certa, **adquirir mais suporte pedagógico através dos livros de orientação, e da coordenadora e colegas, são várias maneiras de trabalhar que surge (*sic*) encontro após encontro.** [...]”. ((Profª [alfabetizadora]) [...] (IES 37, 2015, grifo nosso)

Além disso, algumas orientadoras de estudos, relataram que criaram após as formações do PNAIC, grupos de estudos mensais na escolar (*sic*), mostrando assim a dedicação e seriedade neste processo. (IES 12, 2015)

Quanto à terceira categoria, “observações quanto à motivação e sentimento de valorização profissional experimentado pelos alfabetizadores”, não havia nos modelos de relatórios propostos pelo MEC questão ou item específico que indicasse, de forma objetiva, alguma resposta específica sobre o tema. Considerando esse aspecto, avalia-se como relevante o percentual de IES que fizeram referências ao assunto. Exemplos ilustrativos foram retirados dos documentos.

Experiências tais como a socialização dos planejamentos desenvolvidos com os alfabetizadores, e destes com suas crianças, fizeram com que os professores se sentissem valorizados e animados ao trabalho. (IES 27, 2013)

Os relatos da maioria mostraram, mesmo com muitas dificuldades enfrentadas, tanto administrativa quanto pessoalmente, que **o valor da experiência pedagógica que o programa proporcionou foi transformador na vida profissional e pessoal.** (IES 30, 2014. grifo nosso)

Os professores conseguem olhar suas práticas e ter discernimento de criticá-las e demonstram vontade de fazer melhor. **Cresceram ainda em sua estima demonstrando orgulho de ser professor alfabetizador.** (IES 36, 2014. grifo nosso)

Enfim, o pacto transformou a minha vida profissional, pois, antes do pacto eu não gostava muito desta profissão, hoje eu gosto muito de trabalhar na sala de aula". (IES 37, 2014)

[...] [Relatos de professores citados nos relatórios da IES] [...] "\Minha sala de aula agora é outra coisa, professor feliz, seguro. Alunos felizes, aprendendo. É outra coisa". "\Minha sala de aula agora é de fato lugar da aprendizagem significativa" (IES 39, 2014)

Os fragmentos extraídos dos relatórios revelam o sentimento de valorização profissional experimentado por professores, expressado por sentimentos de “orgulho” pela atuação como alfabetizadores, mostrando que a formação ofertada pelas IES também proporcionou percorrer caminhos “na esteira da formação humana”, conforme sugere Veiga e Viana (2012, p.25).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todo o processo de estudo e pesquisa realizados reforçou a convicção das pesquisadoras do quão importante é o papel social exercido pelos

professores alfabetizadores, como também de que políticas de formação continuada para docentes dessa etapa de ensino precisam ser priorizadas. Dessa forma, deveriam se configurar como políticas de Estado, com fomento contínuo, e não de governos específicos. Se, do ponto de vista social, não há dúvidas sobre as contribuições de programas como o PNAIC para o desenvolvimento educacional brasileiro, isso nem sempre encontra respaldo em setores que têm o poder de decisão sobre orçamentos públicos.

No documento “Mensagem Presidencial” (BRASIL, 2019), consta que não havia previsão de continuidade do Programa e que todas as ações da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação seriam, a partir daquele momento, voltadas para implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Além da interrupção das ações, uma parte importante do histórico do Programa foi desvinculado do site do Ministério da Educação. Uma busca realizada pelas páginas do referido Ministério revela que parte dos documentos e, ainda, todos os materiais didáticos que subsidiaram as ações do Programa não se encontram mais disponíveis. No entanto, é possível encontrar os cadernos de formação em páginas de algumas das IES parceiras.

A descontinuidade do Programa e a falta de disponibilização - pelo órgão educacional máximo da nação - de documentos e materiais pedagógicos, pode inviabilizar pesquisas e estudos que busquem subsidiar novas ações de formação continuada de professores desta etapa de ensino. Além disso, considerando a participação ativa nas ações do programa e a constatação de que ações de formação contribuíram efetivamente para o fazer pedagógico dos professores das diversas regiões do Brasil, conforme demonstrado pelas análises apresentadas, as pesquisadoras defendem que, ao invés da interrupção, deveria ter ocorrido uma discussão ampla com os entes federados e com todas as instituições que compunham a rede de formação, no sentido de redimensionar as ações.

Conforme já discutido, o estudo de Pieri e Santos (2021) revelou que o Programa trouxe impactos econômicos positivos. Os autores pontuam que o resultado estimado do programa “é maior em escolas com infraestrutura pior, com maior proporção de alunos não brancos e da Região Nordeste, bem como professores com melhor qualificação” (PIERI; SANTOS, 2021, p. 23), revelando que investir na formação dos professores é condição prioritária para resguardar os direitos de acesso à educação de qualidade

a todos os brasileiros, com atenção especial àqueles que se encontram sujeitos a uma maior vulnerabilidade social.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Isabel de. Apontamentos a respeito da formação de professores. *In*: BARBOSA, Raquel Lazzari Leite (org.). **Formação de educadores**: artes e técnicas, ciências políticas. São Paulo: UNESP, 2006. p. 177-186.

ARAÚJO, Mirna França da Silva de (ed.). Trajetória de implementação de uma política pública de formação continuada de professores alfabetizadores: o PNAIC. *In*: BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. **Caderno de Apresentação**. Brasília: Ministério da Educação e Cultura, 2015. p. 18-26.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de L. de A. Rego e A. Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2006.

BRASIL. Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jul. 2012. Disponível em: <https://diariofiscal.com.br/ZpNbw3dk20XgIKXVGacL5NS8haloH5PqbJKZaawfaDwCm/legislacao/federal/portaria/2012/mec867.htm#:~:text=PORTARIA%20MEC%20N%C2%BA%20867%2C%20DE%204%20DE%20JULHO%20DE%202012&text=Institui%20o%20Pacto%20Nacional%20pela,que%20lhe%20confere%20o%20art>. Acesso em: 5 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: formação do professor alfabetizador. **Caderno de apresentação**. Brasília: MEC, SEB, 2012b.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**: formação de professores no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Brasília: MEC, SEB, 2012c.

BRASIL. Portaria nº 1.458 de 14 de dezembro de 2012. Define categorias e parâmetros para a concessão de bolsas de estudo e pesquisa no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 dez. 2012d. Disponível em: <https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/1317/portaria-mec-n-1.458>. Acesso em: 05 maio 2021.

BRASIL. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**: O Brasil do futuro com o começo que ele merece. Brasília, MEC, 2013a.

BRASIL. Estabelece orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e pesquisa para a Formação Continuada de professores alfabetizadores, no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Resolução/CD/FNDE nº 4, de 27 de fevereiro de 2013. 2013b.

BRASIL. **Portaria nº 90 de 6 de fevereiro de 2013**. Define o valor máximo das bolsas

para os profissionais da educação participantes da formação continuada de professores alfabetizadores no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. 2013c. Disponível em: www.pacto.gov.br. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: Apresentação**. Brasília: MEC, SEB, 2014a.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. **Documento orientador das ações de formação continuada de professores alfabetizadores em 2014**. Brasília: MEC, SEB, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. **Documento orientador das ações de formação continuada de professores alfabetizadores em 2014**. Brasília: MEC, SEB, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução/CD/FNDE nº 4, de 27 de fevereiro de 2013. Estabelece orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e pesquisa para a Formação Continuada de Professores Alfabetizadores, no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 fev. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. **PNAIC em Ação 2016**: Documento orientador das ações de formação continuada de professores alfabetizadores em 2016. Brasília, 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. **PNAIC em Ação 2017**: Documento orientador das ações de formação continuada dos professores alfabetizadores em 2017. Brasília: MEC, SEB, 2017.

BRASIL. **Mensagem presidencial**: Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC. Brasília: Presidência da República, 2019 (Documentos da República).

BRASIL. Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 jan. 2009. Disponível em: <http://prespublica.jusbrasil.com.br/legislacao/92458/decreto-6755-09>. Acesso em: 28 abril 202.

DOURADO, Luiz Fernandes. Diretrizes curriculares nacionais para a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério da educação básica: concepções e desafios. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 131, p.299-324, abr./jun. 2015.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

GATTI, Bernadete Angelina; BARRETO, Elba Siqueira de Sá. (coord.). **Professores do Brasil**: impasses e desafios. Brasília: UNESCO, 2009.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em Educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 2005.

NÓVOA, António. **Formação de professores e trabalho pedagógico**. Lisboa: EDUCA, 2002.

PARO, Vitor Henrique. Políticas Educacionais: considerações sobre o discurso genérico e a abstração da realidade. *In*: DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Vitor Henrique (org.). **Políticas públicas e educação básica**. São Paulo: Xamã, 2001.

PIERI, Renan Gomes de; SANTOS, Alexandre André. **Avaliação econômica do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2021. 32 p.il. (Série Documental. Textos para Discussão, ISSN 1414-0640; 48) DOI: 10.24109/1414-0640.td.2021.48.

REIS FILHO, Casemiro. **A educação e a ilusão liberal**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 1995.

SACRISTÁN, J. Gimeno. Consciência e ação sobre a prática como libertação profissional dos professores. *In*: NÓVOA, António (org.). **Profissão professor**. Porto: Porto Editora, 1999.

SAVIANI, Dermeval. Formação de professores: aspectos históricos do problema no contexto brasileiro. **Revista Brasileira de Educação** [online], v.14, n.40, p. 143-155, 2009.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro; VIANA, Cleide Maria Quevedo Quixadá. Formação de Professores: um campo de possibilidades inovadoras. *In*: VEIGA, Ilma Passo Alencastro; SILVA, Edileuza Fernandes da Silva (org.). **A Escola Mudou**. Que mude a formação dos professores! 3.ed. Campinas: Papirus. 2012. p.13-33.

CAPÍTULO 9

POLÍTICAS DE ALFABETIZAÇÃO NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA GESTÃO E DAS METODOLOGIAS ADOTADAS NOS ESTADOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PNAIC

Amone Inacia Alves
Edna Silva Faria

INTRODUÇÃO

O tema da alfabetização e do letramento tem sido revisitado, seja pela literatura pertinente ou pelos noticiários nas mídias, retratando a situação dos iletrados, considerados analfabetos funcionais. Em pleno século XXI, essas mídias apresentam como um disparate ainda haver no país pessoas nessa circunstância, privadas do direito ao conhecimento e à informação, condições essenciais para a vida em sociedade.

Recentemente, após as eleições eleitorais de 2018, nas quais foram eleitos políticos voltados a uma ala considerada conservadora do pensamento e dos costumes, esse tema voltou com toda força, não só quanto ao revisionismo histórico de desclassificar notórios alfabetizadores, como o Patrono da educação brasileira, Paulo Freire, quanto ao fato de pôr em xeque o trabalho realizado por pesquisadores renomados nacional e internacionalmente, como a professora emérita da Universidade Federal de Minas Gerais, Magda Soares, dedicada há, pelo menos, 60 anos não só à pesquisa, mas a experiências exitosas em alfabetizar/letrar crianças no município de Lagoa Santa, Minas Gerais³⁶.

³⁶ Alfalettrar é o nome dado a essa experiência de alfabetização e letramento, cuja parceria foi realizada entre a professora Soares e a Secretaria Municipal, com a finalidade de “oferecer a todas as crianças as condições necessárias para prosseguirem com sucesso em sua escolarização e, sobretudo, para se apropriarem de competências indispensáveis à plena inserção na vida social e profissional: competências de leitura e de produção textual”. (ALFALETRAR, 2019).

O patrulhamento excessivo às escolas, a volta da perseguição aos docentes, comunidade e estudantes revelam que o ambiente escolar voltou a tomar a centralidade dos debates, seja para refutar experiências ou para a proposição de uma política nacional, com os propósitos de construir uma missão civilizatória afinada aos objetivos do Estado, da política ensejada e de sujeito formado pela escola pública. Em um momento de conservadorismo como o vivenciado atualmente, onde há revogação de direitos trabalhistas, previdenciários e de ataques às universidades, historicizar as ações desenvolvidas pelos docentes nas universidades e escolas torna-se uma bandeira de luta e uma necessidade urgente, sobretudo para demonstrar o alcance e os resultados de programas como o PNAIC.

Nesse sentido, faz-se necessário, mais do que nunca, entender as tramas e os desdobramentos que a alfabetização assume nesse momento histórico, bem como desvelar os significados dessa proposta para a escola, sobretudo pública, no país. Mais do que entender, cumpre desvelar as contradições que tal “política” apresenta.

Resultado de uma parceria pensada pelos arranjos institucionais que envolveram as universidades, o Ministério da Educação e as secretarias de educação, o Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa – PNAIC foi uma política pública criada em 2013, com a adesão de 22 estados, mais o Distrito Federal, cujo objetivo era preparar os professores das séries iniciais e alfabetização para pensarem em novas alternativas metodológicas para o trabalho na fase da alfabetização. Iniciativa inédita até então, já que, historicamente, essa fase do ensino tem sido negligenciada ou obliterada pelas políticas de formação de docentes, foi uma iniciativa das universidades com a finalidade de superar esses problemas, refletindo sobre práticas e desdobramentos.

Este texto aproximou diferentes professores das universidades que participaram dessa iniciativa e que precisaram prestar contas à comunidade escolar da qual advém o trabalho realizado. Entendemos que, apesar de diferentes lugares na perscrutação do tema, pretendemos contribuir para esse campo de discussão, analisando como a política de alfabetização foi construída no Brasil nos últimos 30 anos. Desafio intrigante, pois cumpre adentrar nos decretos, resoluções e práticas que têm sido desmontados no último ano, condenando ora professores, ora estudantes.

Salientamos ainda que, a par desse processo, ainda não foi possível atender plenamente aos ordenamentos que regem a educação brasileira, como as Metas 5 e 7 do Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014-2024, Lei 13.005/14 (BRASIL, 2014), no que tange à alfabetização na idade certa, e a interrupção do PNAIC retardou ainda mais esse processo.

Para tanto, organizamos o texto de acordo com as seguintes ideias: concepção do projeto e ação. Na primeira parte do texto, mostraremos as políticas nacionais de educação a partir dos anos 1990. Na segunda, apresentamos uma análise da articulação estabelecida entre as IES e outros entes federados ou não, para a implementação e desenvolvimento do Programa nos estados e municípios.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A ALFABETIZAÇÃO NO BRASIL: DESAFIOS E TENDÊNCIAS

Compreender a escola e os conflitos que a constituem é um desafio dos textos que tratam do tema. Entendemos que há uma plêiade de situações que contemplam demandas da sociedade, projetos de governo, debates de intelectuais e professores no que tange, principalmente, à alfabetização e letramento. Para tanto, cabe dialogar com a teoria dos campos em Pierre Bourdieu, quando ele apresenta o conceito de *campo social*, definido como um espaço onde ocorrem as práticas, cujos agentes - organizados em grupos, utilizando-se de estratégias próprias - disputam uma moeda em comum. Assim,

compreende-se o espaço no qual os agentes se movimentam, tendo posições previamente estabelecidas. A partir desta compreensão, pode-se pensar que esses agentes em questão passam a possuir interesses específicos no espaço social em comum, que em determinado momento, passam a ser objeto de luta concorrencial em torno de um propósito comum. Esse “espaço” ou “situação” possui uma estrutura própria, relativamente autônoma em relação a outros campos sociais. Contudo, no seu interior encontraremos conflitos, objetivos específicos e objetos de disputa peculiares que serão

responsáveis por sua estruturação e funcionamento. (ALVES, 2010, p. 10)

Ao aplicarmos os pressupostos da teoria da prática à alfabetização, entenderemos que, no caso brasileiro, encontramos os seguintes agentes: governamentais, representados pelo MEC, e comunidade, composta por professores alfabetizadores e discentes, alvo de política nacional a eles destinada. Entendemos que a educação, sobretudo a alfabetização, é um projeto em disputa, cujo cerne desse processo é o tipo de formação a ser empreendida.

Compreendendo que o projeto educativo se resvala em um projeto de sociedade, requer, portanto, a formação de novos tipos sociais mais adequados, por um lado, para a formação de quadros de elites e, por outro, para o mundo do trabalho. É sobre esse último público-alvo da política nacional de educação que se encontram as políticas públicas, materializadas em decretos e resoluções.

A política nacional de formação de professores alfabetizadores passou a ser objeto das políticas públicas nos anos 1990, em jogo as agências multilaterais que estabeleceram uma série de recomendações sobre a formação do trabalhador flexível, mais adequado ao mundo do trabalho, portanto, escolarizado. A partir de 1990, foram elaborados os seguintes documentos norteadores: Parâmetros Curriculares Nacionais – PCN (1998), Parâmetros Curriculares Nacionais em Ação – PCN em Ação (1999), Referenciais para a Formação em Professores (1998) e Programa de Formação de Professores Alfabetizadores – Profa, em 2001.

A partir de 2005, dois programas foram destaque: Pró-Letramento (2005) e Praler (2006). Eles visavam à capacitação de docentes e tiveram a ampla participação das universidades, seja na elaboração de material didático, como nas chamadas “formação em serviço”.

Em 2007, o Decreto nº 6.094 implementou o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (BRASIL, 2007), quando o grupo representado pelos empresários passou a integrar as agendas de políticas públicas, pautando as políticas nacionais, orientando e normatizando a política de formação continuada de professores. Resultado dessa política, em 2012, foi criado o Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa – PNAIC, cujo

objetivo foi qualificar os profissionais que atuam no ciclo de alfabetização, visando corrigir a distorção idade-série ainda presentes no Brasil, partindo dos seguintes princípios, como constam no Caderno de Apresentação do PNAIC (BRASIL, 2014):

A prática da reflexividade: pautada na ação prática/teoria/prática, operacionalizada na análise de práticas de salas de aulas, aliadas à reflexão teórica e reelaboração das práticas.

- *A constituição da identidade profissional:* efetivada em momentos de reflexão sobre as memórias do professor enquanto sujeito de um processo mais amplo, procurando auxiliá-lo a perceber-se em constante processo de formação.

- *A socialização:* operacionalizada na criação e fortalecimento de grupos de estudo durante as formações que, espera-se, transcenda o momento presencial, diminuindo o isolamento profissional, intrínseco à profissão de professor, que, em geral, mantém contato com pais, alunos e diretores, mas não com seus pares.

- *O engajamento:* privilegiar o gosto em continuar a aprender é uma das metas primordiais da formação continuada e certamente faz parte da melhoria de atuação em qualquer profissão.

- *A colaboração:* para além da socialização, trata-se de um elemento fundamental no processo de formação. Através da colaboração, busca-se a formação de uma rede que visa ao aprendizado coletivo, por meio do qual os professores exercitem a participação, o respeito, a solidariedade, a apropriação e o pertencimento.

Ao analisarmos o bojo dessas políticas de formação de alfabetizados, algumas questões emergem como objeto de estudo, em função de que marcam a história das políticas educacionais no país, as quais apresentaremos a seguir:

- 1) A avaliação como indutora de práticas e metodologias. A centralidade da avaliação induz práticas e processos formativos onde não é pensada a dinâmica da cultura escolar. No caso do PNAIC, o carro-chefe do processo foi a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), que seria objeto de mensuração de resultados do processo de aprendizagem das crianças alfabetizadas.
- 2) A culpabilização pelo fracasso escolar sobre o método, o professor e os estudantes, como tem sido sobejamente estudado por Freitas (2016), Gatti (2008) e Fernandes (2006). Essa percepção minimiza o papel do Estado e da União quanto ao cumprimento de leis que garantam uma educação pública de qualidade.
- 3) A ênfase nas práticas e abreviamento da visão teórica ao conteudismo, pois nesses cursos não havia a preocupação com a concepção teórica que baliza a alfabetização, mas apenas com a utilização de metodologias capazes de alfabetizar/letrar. Em vários momentos, embora essa não fosse a tônica dos cursos de formação, a metodologia adotada foi a formação por cadeia: professores-formadores, orientadores, professores alfabetizadores, o que induzia a reverberar em uma formação conteudista nos municípios.
- 4) A ausência de uma política de alcance que discuta as finalidades da alfabetização e letramento que contemple educadores, universidades e alfabetizadores. Embora o PNAIC tenha tido essa finalidade de aproximação de saberes, da utilização da *práxis* como princípio educativo, compreendemos o limite de um programa de formação no escopo do que fora realizado para os alfabetizadores, sendo que se observa muitos anos de escassez de programas e propostas voltadas para esses docentes.

Apesar de ter sido um programa extenso em termos de duração, nos 4 anos em que esteve sob a tutela da UFG, de ter tido capilaridade nos municípios brasileiros e envolvido docentes-alfabetizadores, secretarias de educação municipais e estaduais e profissionais da educação, entendemos que o PNAIC não possuiu um período de transição que fosse capaz de avaliar os seus impactos e o alcance nos municípios. Após ter uma breve história, o que se viu foi o encerramento melancólico desse programa,

sem a substituição devida de uma outra política de formação.

POLÍTICAS PÚBLICAS RECENTES: AS PROPOSTAS PARA A ALFABETIZAÇÃO E A ARTICULAÇÃO NAS UNIVERSIDADES.

Nos últimos quinze anos, o país empreendeu um esforço para a implementação de políticas públicas de formação continuada, porém, o sucesso desse empreendimento encontra obstáculos permanentes, seja pelo jogo de interesses que se interpõe quanto ao domínio do campo educacional, seja pela potência de instituições privadas em estabelecerem o que deve ser feito pelas escolas.

Dentre as propostas que surgiram direcionadas à educação básica está o PNAIC, com uma proposta de formação pautada no desenvolvimento de atividades que adotassem tanto uma perspectiva teórica quanto prática, mas que estava fundamentado sobretudo no arranjo entre os entes federados para a articulação e o desenvolvimento e gestão do curso.

Este estudo apresenta, então, uma análise de como foi construída a articulação das IES, considerando as universidades que participaram do Programa na fase inicial, o ano de 2013³⁷. Os dados utilizados no estudo foram levantados a partir do relatório geral das IES, disponível no Sistema de Dados do Ministério da Educação. Cada relatório foi preenchido a partir do ciclo de formação e nele constam informações referentes a toda a estrutura organizada para o desenvolvimento do Programa. A proposta de formação é assim descrita no Caderno de Apresentação do PNAIC (BRASIL, 2014, p. 11):

A formação continuada de professores alfabetizadores prevista pelo Pacto se dá por meio de um curso, que apresenta uma estrutura de funcionamento na qual as universidades, Secretarias de Educação e escolas devem se articular para a realização do processo formativo dos professores alfabetizadores atuantes nas escolas, nas salas de aula.

³⁷ Nos anos seguintes, a Universidade Federal do Tocantins passou a integrar o grupo no ano de formação, pois no ano de 2013 a formação nesse estado ficou a cargo da Universidade de Brasília.

Considerando-se que, historicamente, existe uma grande responsabilização sobre a escola, principalmente no que se refere aos resultados negativos, é importante refletir sobre os impactos de programas dessa natureza sobre o fazer escolar e sobre a formação continuada de docentes, muitas vezes carentes de oportunidades de continuidade dos estudos e de ampliação de seu processo formativo. O objetivo deste texto não é discutir esses impactos, mas de mostrar como a articulação entre IES, municípios, estado e outros entes federativos pode fortalecer essas políticas e programas, tendo como consequência uma melhoria no processo educacional e resultados mais positivos para a educação como um todo, devido ao alcance que esses programas têm.

O PNAIC tem uma grande abrangência e “todos os eixos que compõem o Programa estão diretamente relacionados à gestão de sistemas de ensino e também das unidades escolares” (BRASIL, 2015, p. 8), conforme consta no Caderno de Gestão Escolar no Ciclo de Alfabetização, cujo princípio é debater sobre a interação entre os participantes. Esse caderno tem como objetivos (BRASIL, 2015, p. 8):

argumentar que o eixo da mobilização e da gestão é central para a efetivação do PNAIC, o que implica a participação efetiva de gestores municipais e escolares na implantação do Programa;

- refletir sobre a legislação, as instruções normativas, a organização e o funcionamento das políticas educacionais que dizem respeito à formação dos professores dos anos iniciais;

- demonstrar que existem diversas mediações que se materializam no cotidiano das escolas e dos sistemas educacionais que interferem diretamente na organização do trabalho pedagógico e na realização dos objetivos do PNAIC;

- refletir sobre mudanças na esfera local que são provocadas pela adesão ao PNAIC e por iniciativas de gestores comprometidos com este Programa;

apresentar alguns relatos de educadores envolvidos no PNAIC e mostrar como percebem a gestão local do PNAIC.

Esses objetivos esclarecem quanto à relevância da articulação para

uma efetiva implementação e desenvolvimento do Programa. Desse modo, tomamos como ponto de partida, conforme já apontamos, as IES que participaram da fase inicial do Programa, no ano de 2013. O quadro era composto por 31 universidades federais e 7 universidades estaduais, com representatividade de praticamente todos os estados do país. Devido ao número de participantes na formação, alguns estados contaram com mais de uma IES como formadora, o que ampliou o alcance dos encontros formativos. No ano de 2014, mais uma IES passa a integrar o grupo, perfazendo um total de 38 universidades participantes.

Na estrutura dos relatórios, além dos quesitos referentes aos dados das IES, ao período de execução do projeto, há também uma seção específica para a organização do curso, em que são indicados os polos, a estrutura física e suporte; uma seção voltada para o desenvolvimento e gestão do curso, em que são informados o colegiado do curso e a articulação institucional, o ponto de interesse deste trabalho, uma vez que a articulação é ponto crucial para a implementação, o desenvolvimento e a gestão de um projeto ou programa, aspecto nem sempre considerado quando se trata da administração pública, impactando diretamente nos resultados desses projetos.

A articulação institucional é um mecanismo de gestão em que entes federativos ou não pactuam, de forma colaborativa, para a execução das ações previstas e do planejamento adotado para o processo, em que descentralização e responsabilização são fundamentais na operacionalização de políticas públicas e no atendimento à sociedade.

No caso do PNAIC, o processo de articulação pressupunha uma interação entre IES, estados, municípios, UNDIME, UCME e outros entes que poderiam colaborar para que a execução do programa acontecesse a contento. Isso se daria por meio do suporte ao processo de formação delineado para a execução do Pacto, a fim de garantir a eficiência, o alcance de resultados positivos e, por consequência, uma maior qualidade na formação continuada dos docentes participantes do Pacto e eficiência nos processos de articulação intersetorial para políticas públicas. Referindo-se à importância da articulação no âmbito das políticas públicas, Dominici (2017, p. 5) observa que:

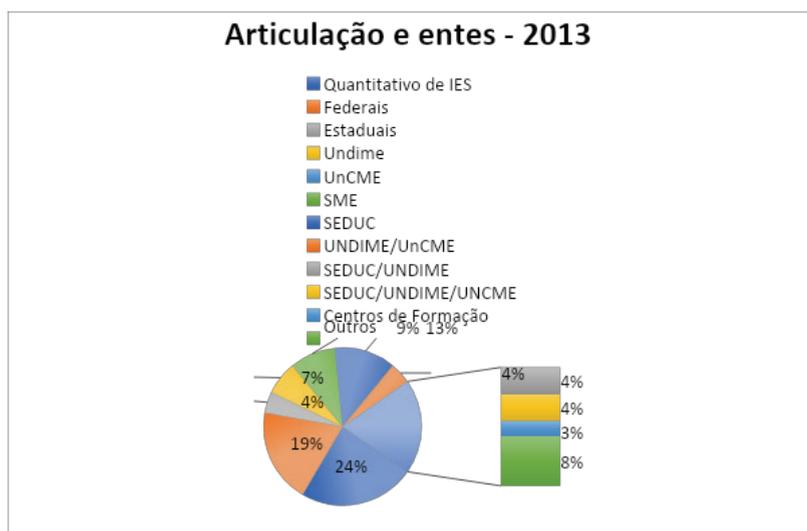
As políticas públicas permanecem como abordagem predominantemente setorial, onde cada instituição trabalha, em seu planejamento e implantação dos planos, com pouca articulação com outros

órgãos e entidades implicados nos temas. A dificuldade na integração das várias áreas objeto de políticas públicas se deve a fatores culturais, institucionais e políticos. Há órgãos que não são permeáveis à participação de outros setores que, no entanto, possuem interfaces com o objeto tratado. Esta situação implica desperdício de recursos, pois a realidade é vista em um recorte que exclui outros elementos que a compõem.

Esse aspecto destaca o valor da articulação e mostra que a falta dela é um dos maiores entraves para a eficiência e qualidade na implementação de políticas públicas, uma vez que estão envolvidos elementos de naturezas diversas, como recursos humanos, o aspecto financeiro e o uso de tecnologias.

Os dados apresentados nos relatórios finais do SIMEC espelham as dificuldades de articulação no ano de implantação do PACTO, por demonstrarem a baixa adesão de outras entidades no suporte ao desenvolvimento desse programa de formação continuada, como apresentado no Gráfico 1, a seguir:

Gráfico 1 – Articulação e entes – 2013



Fonte: As autoras

Os dados presentes no Gráfico 1 ilustram o alcance da articulação entre os diversos âmbitos da administração pública para a implementação do PNAIC no território nacional no ano de 2013³⁸. Ressalta-se o expressivo número de IES que pactuaram com o governo federal para que a formação objetivada fosse executada de acordo com uma proposta de formação continuada, envolvendo teoria e prática. Assim, 38 IES compuseram o quadro de instituições responsáveis pela gestão do PNAIC, sendo que, desse total, 7 eram estaduais e 31 federais, abrangendo praticamente todos os estados da nação.

Esses elementos demonstram que houve uma grande adesão por parte das universidades, mesmo diante do quadro de descrédito que envolvia as políticas de formação continuada no país nas últimas décadas, em decorrência dos grandes entraves que marcam a política educacional no Brasil. Em contrapartida, como demonstrado no Gráfico 1, a adesão por parte de outros entes federados mostrou-se menos significativa, por exemplo, em relação à UNDIME, que não chegou a 50%; às secretarias municipais de educação, que não alcançou 10%; e às secretarias estaduais de educação, ficando abaixo dos 20%. No que se refere às outras esferas envolvidas com a implantação do Programa, os índices também foram baixos, considerando o quantitativo de Centros de Formação, entidades, outras IES da rede privada de ensino e pró-reitoria das IES.

Desse modo, depreendemos que o envolvimento com a proposta ficou muito distante do que se almejava alcançar, não apenas pela dificuldade da implantação, mas por outras razões impostas ao processo, como questões políticas, de gestão nos setores públicos, como prefeituras, secretarias municipais e estaduais; o desencontro entre a percepção do conceito de formação continuada e em serviço; o desinteresse pelo aprimoramento do quadro docente e profissional, pelas condições de trabalho e de estudo; as dificuldades materiais enfrentadas pelo setor público educacional no que tange a espaços formativos, acesso a tecnologias e implementos tecnológicos e o baixo fomento a processos formativos continuados. Acerca disso, Dominici (2017, p. 5) ressalta:

³⁸ No ano de 2014, a Universidade Federal do Tocantins ingressou no Programa, assumindo a formação no estado (no ano de 2013, a formação foi realizada pela Universidade de Brasília e nos demais anos não houve alteração nesses dados).

O trabalho intersetorial, que pressupõe articulação entre órgãos e pessoas é extremamente facilitado pelas tecnologias de informação e comunicação, que possibilitam a descentralização das tarefas, coordenação em rede e a participação de grande número de atores. Essas tecnologias, que forjaram um novo ciclo na história da humanidade, devem ser intensamente utilizadas, em prol do interesse coletivo.

No que se refere ao Pacto e ao que as IES apresentaram nos relatórios finais, objeto deste estudo, além dos números informados no material selecionado para o *corpus* desta pesquisa, complementa-se a análise com os relatos dos professores gestores do Programa nas universidades, ao apontarem as dificuldades de contato, interlocução e articulação para a execução do proposto, como impedimentos impostos aos professores para que participassem dos encontros formativos. Nos dizeres de Dominici (2017, p. 6):

A falta de articulação entre as diversas partes do complexo administrativo para a elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas é ainda um grande problema a ser enfrentado. A articulação é necessária pela busca de eficiência, do uso racional dos recursos humanos, financeiros e tecnológicos.

Assim evidencia-se o fato de que as políticas públicas educacionais no Brasil ainda carecem de estratégias que ultrapassem os interesses individuais e a articulação dos vários setores seja vista como uma saída para que a implementação de políticas públicas de maneira integrada, independentemente de sua natureza, para que se garanta maior efetividade e maior qualidade nos resultados advindos dessas ações.

Esboçando conclusões, com um sentimento de até breve

Neste artigo, objetivamos tratar sobre políticas públicas de alfabetização e mostrar como a política nacional de alfabetização foi estruturada, considerando a organização das atividades e o envolvimento dos entes fe-

derados: união, estados e municípios e as universidades, em um amálgama para construir conjuntamente uma proposta para as salas de alfabetização pelo país, após anos de escassez de projetos para essa etapa da formação. Historicamente, a alfabetização, no país, tem sido esquecida, seja em relação a propostas ou em valorização profissional, o que impactou em décadas de silenciamento em termos de política governamental.

O objeto desta escrita conjunta foi avaliar como o PNAIC foi costurado em diferentes mãos e como se implantou, a reboque das dificuldades encontradas no decorrer do caminho, dentre elas, as de acesso dos participantes aos cursos oferecidos em Goiânia. Em vários momentos os diretores de escolas e Secretarias de Educação não permitiam que seus docentes se deslocassem para as formações ou ofereceram o suporte para a participação nos encontros formativos.

Relatamos, ainda, que a participação das entidades envolvidas: Undime, UnCME, secretarias municipais e estaduais e universidades foi marcada por alguns entraves, dentre eles a falta de suporte desses entes às universidades e a adesão à proposta; ou a adesão à proposta, mas a falta de apoio aos participantes; a desconexão dos interesses para o aumento da qualidade na educação básica e o incentivo à formação continuada dos professores.

Os resultados encontrados a partir da realização da pesquisa apontam a relevância de políticas que primem pela relação dialógica entre os participantes, que a articulação entre os pares é fundamental para o alcance de bons resultados, por meio de ações integradas a fim de que a implementação e desenvolvimento dessas políticas ocorra de maneira eficiente,

Apesar de ser um programa bastante democrático em termos de universalização de municípios, de estados, cujo termo-chave era articulação entre municípios, estados e universidades, ter vivido uma capilarização em praticamente todas as regiões do país, não reverberou em uma mudança significativa na interlocução sobre alfabetização e políticas públicas de educação no país.

Questões históricas que marcam a educação brasileira, a saber: a dicotomização entre quem pensa e quem executa, a elaboração de programas posteriores que excluem os professores do processo e o isolamento que a alfabetização tem na educação. Os entraves maiores ocorreram entre gestores municipais, diretores de escolas, professores alfabetizadores que não primaram pelo estabelecimento de um consenso para a implantação de políticas públicas de educação no país e para o incentivo da formação

continuada aos docentes que atuam nessa fase do ensino.

Por outro lado, mediante a disponibilização de recursos e materiais diversificados, com produção acadêmica substancial, possibilitou o intercâmbio entre os diferentes profissionais da educação que lidam com o processo de alfabetização, por meio da participação dos docentes nos seminários, ricos em socialização de experiências, marcados pela presença de pesquisadores e estudiosos da área, suscitando um intenso debate e troca sobre a alfabetização que temos e a que desejamos.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Márcia Ângela da Silva. Gestão da educação básica e o fortalecimento dos Conselhos Escolares. **Educar**, Curitiba, n. 31, p. 129-144, 2008.

ARROYO, Miguel G. Educação e exclusão da cidadania. In: BUFFA, Ester. (org.). **Educação e cidadania: quem educa o cidadão?** São Paulo: Cortez, 2002. p. 74-79.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>. Acesso em: 28 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: Apresentação**. Brasília: MEC, SEB, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: Gestão Escolar no Ciclo de Alfabetização**. Caderno para gestores / Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. – Brasília: MEC, SEB, 2015.

BRASIL. Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 abr. 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 77-95

DOMINICI, M. C. **A importância da articulação intersetorial na administração pública**. Brasília: Companhia de Planejamento do Distrito Federal, 2017.

FREITAS, L.C. A importância da avaliação: em defesa de uma responsabilização participativa. **Em Aberto**, v.29, p.127-140, 2016.

GATTI, B. A Análise das políticas para a formação continuada no Brasil, na última década. In **Revista Brasileira de Educação**, v.13, n.17, jan./abr. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/rbdu/a/vBFnySRRBjFSNFQ7gthbykH/?lang=pt&format=pdf> Acesso em: 28 abr. 2022.

SEVERINO, A. J. *Metodologia do Trabalho Científico*. 23 ed. Revista e atualizada. São Paulo: Cortez, 2007.

CAPÍTULO 10

A CONCEPÇÃO DE FORMAÇÃO CONTINUADA NO PNAIC: RUPTURAS E DESCONTINUIDADE

Vera Lucia Martiniak

A formação de professores ainda se apresenta como um dos grandes desafios para a melhoria da educação no Brasil. Isso pode ser expresso por meio de dados que se revelam nos resultados das avaliações externas à escola, divulgados pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, constituído pela Avaliação Nacional da Educação Básica – AEB, Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC, conhecida como Prova Brasil, e a Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA, que foi incorporada a partir de 2013, por meio da Portaria 482, de 7 de junho de 2013 (BRASIL, 2013). A ANA constitui-se de testes de desempenho e questionários para a análise das condições de escolaridade dos alunos matriculados no terceiro ano, com o objetivo de avaliar os níveis de alfabetização e letramento em língua portuguesa (leitura e escrita) e matemática.

Essas avaliações externas, aliadas às avaliações das redes de ensino, têm demonstrado altos índices do precário desempenho dos alunos na leitura, escrita e interpretação de textos, requisitos básicos para a compreensão do sistema de escrita. Os índices têm direcionado a formulação de políticas educacionais e definido a formação de professores como ponto estratégico para a melhoria da educação pública.

Os resultados revelam os limites impostos pelo capital à implementação das políticas educacionais. A situação precária materializa-se,

primeiramente, devido à escassez dos recursos financeiros destinados à educação e, na sequência, com reformas que prometem a solução dos problemas que se perpetuam historicamente na sociedade (SAVIANI, 2008). Entretanto, diante dos resultados e dos interesses impostos pelo capital, várias estratégias e recursos são demandados para amenizar os problemas educacionais e melhorar a qualidade da aprendizagem.

Nesse sentido, este texto propõe apresentar as ações formativas realizadas no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, a partir da análise dos documentos oficiais, tais como manual do PNAIC (2012) e documentos orientadores (2014, 2015, 2016, 2017). A análise empreendida pretende apontar as alterações ocorridas na estrutura do curso de formação de professores alfabetizadores durante o período de 2013 a 2018. A categoria utilizada para análise dos documentos centra-se na formação continuada, na concepção e na sua estrutura, pois esse foi o eixo central das ações formativas, tendo como ponto de partida o diagnóstico de cada classe regular dos municípios participantes.

A FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO BRASIL

Diferentes discussões relativas à formação do professor e à prática alfabetizadora constituem pauta no cenário nacional. Por outro lado, projetos educacionais implantados nas últimas décadas são norteados em uma perspectiva da individualização dos sujeitos, por meio da formação de competências e habilidades, desvinculados da prática social.

O contexto histórico da educação brasileira denuncia a precariedade das políticas formativas, cujas mudanças não lograram êxito ao estabelecer um “padrão minimamente consistente de preparação docente para fazer face aos problemas enfrentados pela educação escolar em nosso país” (SAVIANI, 2009, p. 148).

No debate sobre formação de professores, é consenso de que o curso deve formar o profissional a partir da articulação entre teoria e prática, preferencialmente abrangendo a escola como espaço formativo, em uma perspectiva colaborativa e dialógica. O aspecto colaborativo pressupõe o engajamento de diversos atores e instituições, contemplando desde o professor cursista até o formador, numa dinâmica de aprendizagem inte-

rativa. Para isso, a dialogicidade é importante para que os participantes tenham oportunidades de socializar suas experiências profissionais e expor as estratégias adotadas no processo de ensino, de modo que possam favorecer a construção do conhecimento e articulação com a teoria.

A discussão sobre a implementação das ações do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa teve início em 2012, por meio de convite enviado formalmente às instituições de ensino superior e aos coordenadores do Pró-Letramento para manifestarem interesse em fazer parte do programa. O Pró-Letramento foi implementado no ano de 2005, como um Programa de Formação Continuada de Professores dos Anos/Séries Iniciais do Ensino Fundamental, na modalidade semipresencial. O Programa teve como objetivo elevar o nível de escolaridade, pois, nas avaliações de larga escala, constatavam-se baixos índices no rendimento dos alunos da educação básica. O Pró-Letramento foi considerado um programa exitoso e, a partir de seu formato, em 2012, foi apresentado o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) para os representantes das universidades públicas que já atuavam em programas de formação continuada.

As ações do PNAIC tiveram início efetivamente em 2013 e, segundo o documento “Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: O Brasil do futuro com o começo que ele merece” (BRASIL, 2012, p.23), o professor é considerado “figura central e determinante no processo de alfabetização”. A centralização na figura do professor é justificada pela pouca formação ou até mesmo incompleta, com condições de trabalho precário e raras oportunidades de participação em cursos de formação continuada. No primeiro ano de implantação do PNAIC, participaram 305.346 alfabetizadores, do total apenas 32,23% possuíam curso superior completo em Pedagogia. Apesar de haver um número expressivo de pedagogos atuando na docência nos anos iniciais, há a presença de professores formados em outras licenciaturas (14,10%), bem como aqueles que concluíram cursos de bacharelado (5,67%) ou os que não concluíram o ensino superior (12,65%) e, também, uma parcela considerável de professores que atuavam apenas com o ensino médio completo (9,91%), segundo dados retirados do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle – SIMEC (2013).

Dados mais atuais do Instituto Nacional Estudos e Pesquisas Pedagógicas Anísio Teixeira – INEP (2021) apontam que, dos professores atuantes nos anos iniciais do ensino fundamental, 85,3% possuem nível

superior completo (81,8% em licenciatura e 3,5% em bacharelado) e 10% com ensino médio normal/magistério. Apesar dos resultados expressarem aumento nos índices, a formação inicial e continuada de professores ocupa o centro das discussões na formulação das políticas educacionais. Nesta direção, a formação continuada é entendida como um processo que se realiza continuamente, em um ambiente adequado e tempo para momentos individuais e coletivos de estudo, sendo complementada com materiais didáticos e pedagógicos, avaliações contínuas e acompanhamento das ações.

Considerando a formação continuada como uma atividade essencial ao trabalho docente, o Programa foi implementado pelas universidades públicas procurando oferecer subsídios para prática e melhoria da qualidade da aprendizagem dos alunos. Assim, entende-se que a formação inicial é o ponto de partida para a docência, não se limitando apenas à sua certificação, mas um processo contínuo de aprendizagem ao longo da carreira, por meio de uma formação sólida, na qual o professor seja o protagonista. Contudo, a formação continuada não pode ser considerada somente como elemento fundamental para solucionar as mazelas da educação. Precisa estar articulada com uma forte política de valorização docente e infraestrutura suficiente e adequada para permitir o acesso, a permanência e o sucesso escolar de todos os alunos.

O foco do PNAIC na formação continuada e na alfabetização se desenvolveu a partir de “um processo de formação entre pares, em um curso presencial” (BRASIL, 2014). A ideia de formação entre pares, na qual um professor mais experiente conduz o processo formativo, foi adotada como estratégia para desenvolver uma formação em “efeito cascata”. O PNAIC foi pensado primeiramente no âmbito do governo federal, apresentado para as universidades públicas, que foram as responsáveis pela realização do processo formativo dos orientadores de estudo. Os orientadores retornavam para seus municípios e desenvolviam as atividades com os alfabetizadores.

A pesquisa de Brisola (2021) ressalta que a participação das universidades não se deu como meras executoras das ações do governo, mas foi além, pois “sempre buscaram dialogar, discutir e lutar por ações que consideravam apropriadas no sentido de uma formação de professores coerentes com uma formação sólida, crítica e emancipadora” (BRISOLA, 2021, p. 62).

Os orientadores foram escolhidos, inicialmente, dentre os tutores que participaram das formações realizadas no Pró-Letramento. Contudo, houve muitas substituições em decorrência de questões políticas ou alternância na equipe de gestão do município ou da secretaria e, também, aqueles que optaram pela não participação devido a questões pessoais e profissionais. A equipe de formadores das universidades foi selecionada por meio de edital público, que seguiu as normas e critérios estabelecidos pelo MEC, com experiência em alfabetização ou na formação de professores.

No ano de 2014, a formação foi direcionada para a área de Matemática, porém, as universidades solicitaram a continuidade dos estudos de alfabetização como forma de aprofundar os conhecimentos. Os formadores da área de Linguagem foram mantidos e realizaram um trabalho conjunto e articulado com os formadores da área de Matemática. A estrutura assumida para a formação dos alfabetizadores, na qual um professor mais experiente conduz o processo formativo, tem como ponto positivo a sua capacidade de abrangência, tanto territorial quanto de recursos humanos. Por outro lado, este modelo pode fragilizar a formação, pois as discussões e reflexões desenvolvidas com o grupo de formadores da universidade não são repassadas da mesma forma como foram planejadas.

A articulação do Ministério da Educação com as universidades públicas consolidou-se com as ações formativas do PNAIC, pois as instituições tornaram-se parceiras na execução do Programa. Entretanto, a aproximação com a educação básica se ampliou e se fortaleceu ao mobilizar os cursos de licenciaturas para repensar práticas e currículos instituídos na formação de professores. Os estudos de Brisola (2021) confirmam que a parceria estabelecida contribuiu na qualificação das políticas públicas, pois as universidades participantes possuem tradição na pesquisa e contribuíram para garantir a qualidade da formação continuada de professores.

Durante o ano de 2014, a formação foi direcionada para a área de Matemática e centrou-se na prática do professor, nas singularidades do trabalho pedagógico como objeto de reflexão, a partir de uma abordagem teórico-reflexiva. Ao oportunizar a formação na área da Matemática, priorizou-se também a articulação com a alfabetização e o letramento, pois se entende que a “Alfabetização Matemática na perspectiva do letramento impõe o constante diálogo com outras áreas do conhecimento e, principalmente, com as práticas sociais” (BRASIL, 2014, p. 14). Nessa perspecti-

va, os conteúdos foram voltados para situações do cotidiano dos alunos, para o entendimento dos problemas e a apropriação de conhecimentos necessários para a sua compreensão.

Ainda no ano de 2014, foi aprovado o Plano Nacional de Educação, por meio da Lei 13.005/2014 (BRASIL, 2014), que destaca, na Meta 5, a finalidade de alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do terceiro ano do ensino fundamental. Imbuídos desta intenção, os formadores procuraram articular, por meio da ludicidade, os conteúdos de linguagem e matemática de modo contextualizado e interdisciplinar, para que o alfabetizador se apropriasse não somente dos conhecimentos necessários, mas principalmente de metodologias e estratégias pedagógicas que oportunizem o direito à aprendizagem dos alunos.

Nesse sentido, as ações formativas, tendo como foco o processo de alfabetização e o ensino da matemática, possibilitaram ao professor compreender que a escola possui um papel fundamental no processo de escolarização do aluno. Para tanto, a escolarização se efetivará se o processo de alfabetização não for visto somente como codificação e decodificação de letras, pois sabe-se que isto não é suficiente para o aluno interagir e intervir na sociedade.

No ano de 2015, o documento orientador do PNAIC reforçou a formação continuada como componente essencial da profissionalização docente, “devendo integrar-se ao cotidiano da escola, e pautar-se no respeito e na valorização dos diferentes saberes e na experiência docente” (BRASIL, 2015, p. 1). Do ponto de vista conceitual, o saber docente é entendido “como um saber plural, formado pelo amálgama, mais ou menos coerente, de saberes oriundos da formação profissional e de saberes disciplinares, curriculares e experienciais” (TARDIF, 2010, p. 36).

Durante o exercício da docência, o professor vai agregando novos saberes que farão parte da constituição da sua identidade e da sua profissionalidade. Por outro lado, entende-se que a formação continuada tem a capacidade de desenvolver nos professores a necessidade e o direito à formação permanente, pois isso constitui uma atividade vital e social que pode assegurar a apropriação de conhecimentos e valores fundamentais da cultura humana – atividade para si –, de modo que a objetivação desses elementos possibilite o crescimento, tanto do ponto de vista in-

dividual como coletivo, e de seus alunos, para além das atividades em si (DUARTE, 1993).

A formação inicial e continuada de professores deve estar voltada para a apropriação de conhecimentos científicos, a partir de bases sólidas, que possibilitem a compreensão da ação educativa e a sua relação com a prática social. Quando a formação continuada permite contrastar o conhecimento científico com o cotidiano, o professor tem subsídios para comparar teorias e concepções e compreender estratégias metodológicas empregadas no processo de aprendizagem.

Uma formação voltada para a apropriação de conhecimentos que subsidiem efetivamente a prática pedagógica precisa estar articulada com a formação inicial, na qual o acadêmico da licenciatura tenha contato com o cotidiano escolar. Essa diretriz esteve presente no documento orientador de 2016, no qual o MEC orientou que as instituições formadoras poderiam incorporar, nos currículos das licenciaturas, conteúdos, práticas e conhecimentos adquiridos ao longo da formação de alfabetizadores.

Neste sentido, a parceria firmada entre o Ministério da Educação e as universidades públicas foi fundamental para o desenvolvimento do Programa e repercutiu nos estados e municípios que formalizaram a adesão. O PNE (2014-2024) preconiza a necessidade de se criarem programas articulados entre as instituições públicas de ensino superior e as secretarias de educação para atuarem na formação inicial e continuada dos professores e demais profissionais da educação. Essa articulação entre o ensino superior e a educação básica é uma via de mão-dupla, a qual permite que os envolvidos possam ressignificar concepções, currículos e metodologias.

Para o ensino superior, a aproximação dos acadêmicos com o cotidiano da escola pública contribui para articular a teoria com a prática, construir e reconstruir conhecimentos a partir da prática social. Essa aproximação fomenta a reflexão em torno dos conteúdos que estão sendo abordados na formação inicial, bem como a necessidade de adequação conforme a realidade da escola pública. A reflexão em torno do que está sendo ensinado e como está sendo ensinado repercute na execução de projetos de pesquisa e extensão.

Por outro lado, a escola é o lócus da formação do licenciando, espaço de reflexão e problematização de situações do cotidiano escolar, na qual

se tem a possibilidade de discutir e teorizar a prática pedagógica, de modo que se apresentem proposições de metodologias e estratégias que promovam a melhoria do ensino da educação básica.

A pesquisa de Santos (2017) sobre o PNAIC, enquanto uma política vinculada ao campo acadêmico, reforça que é necessária a parceria entre universidades públicas, secretarias de educação e escolas, pois o Programa conta com a participação de formadores, que possuem vínculo com as instituições de ensino superior, por sua vez, realizam a formação dos orientadores de estudo, que possuem vínculo com as secretarias de educação. Neste processo, os envolvidos formam uma rede responsável pela formação dos professores alfabetizadores que atuam nas escolas municipais.

Ao mobilizar os professores e acadêmicos das licenciaturas por meio de estágios curriculares, projetos de extensão ou programas de residência docente, pode-se contribuir para estreitar as relações e aproximar universidade e escola de educação básica; promover discussões com os profissionais da educação sobre estratégias pedagógicas, metodologias, tecnologias assistivas que auxiliem o processo de alfabetização e letramento; fomentar o desenvolvimento de projetos de pesquisa voltados para os anos iniciais do ensino fundamental, além de fortalecer uma rede para intercâmbio e socialização de experiências entre os envolvidos.

NOVOS ARRANJOS PARA A FORMAÇÃO DE PROFESSORES

Na edição do PNAIC no ano de 2016, o documento orientador sugere a inclusão de alfabetizadores com boas experiências no grupo de orientadores de estudo, trazendo a ideia do *coaching* e da formação entre pares. Nessa edição, aparece pela primeira vez a ideia de inserir os alfabetizadores que apresentam uma melhor performance no grupo de orientadores. O termo *coaching* é empregado em empresas e corporações e foi incorporado na educação a partir da década de 1990. Para Caetano-Souza (2018), trata-se de uma metodologia que se constituiu ao longo dos anos e caracterizou-se como uma formação complementar para profissionais de várias áreas de atuação, tanto treinadores esportivos quanto empresários e líderes em geral.

Em sua pesquisa sobre a utilização do *coaching* na educação, a autora

ressalta que é necessário ter ferramentas específicas que atendam às demandas dos professores para sua atuação em sala de aula, pois esse ambiente é um local diferente do uso regular das ferramentas direcionadas ao mercado. A pesquisadora recomenda a utilização dessa metodologia com base nos resultados de sua pesquisa e na mensuração do desenvolvimento profissional, contudo, ressalta que precisa ser construído e adaptado para tal (CAETANO-SOUZA, 2018).

Apesar de o *coaching* estar presente na área educacional, por meio da oferta de cursos voltados para o desenvolvimento de competências e habilidades, é necessário refletir sobre as estratégias utilizadas para a formação continuada de professores. Vital e Urt (2019, p. 17-18) alertam que a “base metodológica parece advir do reducionismo neoliberal, que concebe a educação como fator econômico e o professor como ‘capital humano’, entendido como aquele que internalizou os valores do mercado [...]”. A crítica das pesquisadoras reside no modo e na intencionalidade de como são inseridas como ingredientes de receita solucionadora para os desafios pessoais e técnico-profissionais, enfrentados pelo professor, no cotidiano escolar.

O contexto da sala de aula é constituído por alunos com diferentes ritmos de aprendizagem e com características singulares. Essa diversidade torna o ambiente rico de experiências, contudo, torna-se também um desafio para o professor congregar estratégias pedagógicas e metodologias diversificadas que atendam as especificidades e heterogeneidade de seus alunos. A prática pedagógica não pode estar baseada em manuais com receitas prontas, para que o professor possa aplicá-las na sala de aula, é preciso superar a visão reducionista que enfatiza o fracasso ou sucesso da aprendizagem como responsabilidade do professor ou do aluno.

A partir do ano de 2016, o Programa ampliou a formação para coordenadores pedagógicos para acompanhar o progresso da aprendizagem dos alunos, bem como auxiliar os professores na definição de estratégias pedagógicas e seleção de materiais e tecnologias para atender às necessidades de cada turma. A ampliação da formação para gestores, coordenadores pedagógicos e equipes técnicas das secretarias de educação centrou-se na reflexão sobre a legislação, a organização e o funcionamento das políticas educacionais; nas mudanças advindas a partir da adesão do município ao Programa e nas avaliações em larga escala na alfabetização (BRASIL, 2015).

Brisola (2021) enfatiza que, se a formação dos coordenadores fosse concomitante com a formação dos alfabetizadores, desde o seu início, o Programa teria maior efetividade e êxito. Os estudos de Santos (2015) reforçam que a formação continuada junto aos professores contribui para fundamentar teoricamente experiências conhecidas da prática profissional.

O acompanhamento e o trabalho coletivo entre professores e coordenadores pedagógicos contribuem para melhoria da prática docente, pois “a principal atribuição do pedagogo escolar é dar suporte organizacional e pedagógico aos professores”. (PINTO, 2011, p. 153). Neste seguimento, o acompanhamento pedagógico tem como ponto de partida a realidade da escola, da turma, dos alunos e professores, a partir de dados consistentes que subsidiarão a tomada de decisões, fundamentada na diversidade e nas condições objetivas do processo de aprendizagem.

Os novos direcionamentos tomados no processo formativo de 2016 foram justificados pela divulgação dos resultados da Avaliação Nacional de Alfabetização - ANA, em 2014. A partir desses resultados, tornou-se necessário “reduzir o percentual médio de 56% das crianças brasileiras que ainda estão nos níveis 1 e 2 de Leitura na ANA” (BRASIL, 2016, p. 4). Esse compromisso coletivo deve ser assumido pelos sistemas de ensino, instituições formadoras e escolas, a partir da análise do diagnóstico, para fins de estabelecer metas e alcançar a melhoria da aprendizagem.

Contudo, neste ano, a continuidade do Programa se deu de forma tardia, pois houve o afastamento da presidenta Dilma Rousseff e as ações do PNAIC iniciaram-se no mês de outubro. Logo, a conjuntura política e econômica vivenciada pelo país refletiu na estrutura do Programa e afetou a implementação de ações formativas contínuas. Aliada à descontinuidade das ações formativas, a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016 impôs limites aos gastos públicos e afetou a redistribuição de recursos públicos para os programas e políticas sociais. Para Fernandes, Pereira e Bezerra (2021, p. 41), o teto de gastos públicos “restringe consideravelmente o direito à educação a parcelas significativas da população brasileira, que teve ampliação desse direito ao longo dos últimos anos, tanto na educação básica quanto na educação superior”.

Os reflexos da conjuntura política e econômica do país alteraram significativamente a estrutura do PNAIC no período de 2017 a 2018. Desde

o início de implementação do Programa, as universidades públicas participaram ativamente do processo de planejamento das ações formativas. A partir de 2017, por meio da nomeação de representantes da Secretaria de Estado da Educação, da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e das instituições formadoras procuraram efetivar e fortalecer as ações do Comitê Gestor nos estados brasileiros. O coordenador estadual, em parceria com o representante da Undime, foi responsável pela coordenação, monitoramento, avaliação do plano de Gestão do Estado e do Plano de Formação das universidades, bem como a liberação das bolsas mediante autorização no SISPACTO.

Além da efetivação do Comitê Gestor Estadual, a nomenclatura dos participantes foi alterada, de modo que o orientador de estudos passou a ser designado como formador local. Houve a ampliação das ações formativas para os professores da educação infantil (pré-escola) e para os professores do Programa Mais Educação e, conseqüentemente, houve também alterações nos valores das bolsas e a suspensão das bolsas para os professores. Essa suspensão causou desmotivação, pois, para muitos, era um incentivo para adesão e uma complementação do salário. Para Ramos (2020, p. 43), essas alterações se dão em

um momento em que os mecanismos de coordenação federal que mais influenciam as políticas municipais de educação, tais como a redistribuição de recursos, os programas federais e os sistemas de avaliação, também sofrem as restrições impostas pela crise política e financeira do país.

Segundo o documento orientador (BRASIL, 2017), a formação teve como foco o direito à alfabetização da criança a partir do diagnóstico da sala de aula e para garantir ao professor segurança e autonomia na utilização de amplo repertório de práticas didático-pedagógicas no campo da alfabetização e do letramento. Apesar da inclusão de novos participantes nas ações formativas, os professores e coordenadores pedagógicos do ciclo de alfabetização permaneceram como foco no processo de formação. Além dos professores da pré-escola, foram incluídos os coordenadores pedagógicos que atuavam na educação infantil, ao passo que, no Programa

Novo Mais Educação³⁹, os articuladores e mediadores de aprendizagem.

Ainda de acordo com o documento orientador (BRASIL, 2017), a formação continuada pautou-se nos problemas e desafios da escola a partir do diagnóstico dos sistemas e das redes de ensino; na necessidade de acompanhar a inovação e o desenvolvimento associados ao conhecimento, à ciência e à tecnologia; no respeito ao protagonismo do professor e a um espaço-tempo que lhe permita refletir criticamente e aperfeiçoar sua prática; no diálogo e na parceria com atores e instituições, capazes de contribuir para alavancar novos patamares de qualidade ao complexo trabalho de gestão da sala de aula e da instituição educativa.

Para a formação dos professores da pré-escola e coordenadores pedagógicos, foi utilizado o material “Leitura e Escrita na Educação Infantil”, produzido pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). A coleção é composta por um caderno de apresentação e oito cadernos que tratam a respeito da docência na educação infantil, infância, currículo e linguagem, práticas e interações, bebês e crianças leitores e autores, espaços e mediações e leitura dentro e fora da escola. Foi organizada por professoras da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e profissionais da Coordenação Geral de Educação Infantil do Ministério da Educação.

Para a formação utilizando-se esse material, foi planejada uma carga horária de 120 horas presenciais, com a duração de dois semestres letivos, sendo 96 horas-aula destinadas aos estudos dos temas dos cadernos e o restante dedicadas à leitura e discussão de livros de literatura e a outras atividades propostas pela instituição responsável pela implementação do curso (BRASIL, 2016). Contudo, a formação dos professores e coordenadores pedagógicos pelo PNAIC restringiu-se a 100 horas, por meio de oficinas presenciais, podendo ser compostas por atividades aplicadas em sala de aula; estudos de materiais on-line; grupos de estudos colaborativos organizados nas escolas ou conjunto de escolas; e outras estratégias didáticas previamente planejadas.

³⁹ O Programa Novo Mais Educação (PNME) foi instituído pela Portaria nº 1.144/2016 e substituiu o Programa Mais Educação no governo de Michel Temer. Teve como objetivo melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática dos alunos do ensino fundamental, por meio da ampliação da carga horária no turno e contraturno escolar.

O material da educação infantil elaborado pelas universidades abrangia a formação de professores da creche à pré-escola, por isso, nem todos os cadernos foram utilizados, apenas aqueles cujos temas direcionavam para o trabalho pedagógico com as crianças de 4 e 5 anos. Para Roveri e Duarte (2018), a implementação do PNAIC na educação infantil permite pensar que ainda há inúmeros desafios a serem superados para que uma formação que valorize a profissão docente, respeite sua autoria e seu protagonismo, seja efetivamente implementada. A descontinuidade dos programas de formação de professores retrata uma enorme desconfiança na qualidade da ação pedagógica, desconsiderando também as características regionais, a diversidade cultural e a desigualdade social.

A formação para os professores e coordenadores pedagógicos que atuam na educação infantil deu-se unicamente no ano de 2017, com a finalização das ações em 2018. As mudanças políticas e econômicas que culminaram com a transição do governo do ex-presidente Michel Temer (2016-2018) para o governo Jair Messias Bolsonaro (2019) trouxeram grandes impactos para a estrutura e configuração do programa. A suspensão das bolsas de estudos para os professores, a ausência de material impresso para as formações e a diminuição do tempo previsto para a formação, de 120 para 100 horas, refletiram em medidas inadequadas e aligeiradas para esta etapa de ensino, demonstrando que os recursos aplicados na educação não são considerados como investimento e, sim, como gastos.

A pesquisa de Trindade (2020, p. 138) sobre a formação de professores da educação infantil ressalta que “quando a formação continuada é baseada nos moldes como foi o PNAIC para a EI, se torna descontextualizada diante a realidade escolar [...]”. Ou seja, é necessário considerar os agentes envolvidos, nesse caso os professores, suas particularidades e necessidades, sem correr o risco de implementar uma formação homogeneizadora, distante de suas expectativas.

Na mesma direção, Santos (2018) alerta para o risco de descaracterização do PNAIC em razão da incorporação da educação infantil. Para o pesquisador, é necessário dar continuidade no formato original do PNAIC, pois se constitui como estratégia para minimizar as deficiências no campo da alfabetização. “Aglutiná-lo a outras categorias pode significar o enfraquecimento de sua proposta inicial, bem como levar a um entendimento equivocado do papel da Educação Infantil e suas relações com o processo de aquisição de leitura e escrita.” (SANTOS, 2018, p. 16).

A Portaria nº 826/2017 (BRASIL, 2017), que instituiu a nova configuração do Programa, definiu que os articuladores da escola e mediadores de aprendizagem, no âmbito do Programa Novo Mais Educação (PNME), seriam incluídos na formação continuada. O papel do articulador da escola é coordenar o trabalho pedagógico, privilegiando o planejamento coletivo entre os professores de Matemática, Língua Portuguesa e os de outras áreas com os mediadores da aprendizagem e facilitadores do Programa. Já o mediador da aprendizagem é responsável pela realização das atividades de acompanhamento pedagógico dos estudantes.

Para a formação dos mediadores e articuladores, foi indicada a utilização de material em formato digital, a fim de se oferecer aos alunos uma base para alavancarem novos patamares de conhecimento e de sucesso na sua trajetória escolar. Para complementar, os formadores também poderiam “potencializar a formação dos professores, coordenadores pedagógicos e articuladores como, por exemplo, os do Projeto Trilhas, também enviado às escolas públicas pelo MEC, o Alfalettrar/Cenpec, o Árvore de Livros e o Portal Ludoeducativo” (BRASIL, 2017, p. 19).

A relação público-privado tem se ampliado na área educacional nos últimos anos, atuando de “diversas formas e em todos os níveis, desde as instâncias de decisão, ministérios, secretarias de educação até a sala de aula” (PERONI, 2020, p. 8). Apesar da recomendação para utilização dos materiais elaborados por instituições ligadas à iniciativa privada, as formações tiveram como ponto de partida as necessidades levantadas a partir do diagnóstico do nível de aprendizagem dos alunos e a produção e indicação de textos que atendessem às expectativas dos participantes.

Para Battirola (2019, p. 190), todas as metodologias apresentadas e utilizadas no decorrer dos seminários foram de grande valia para a atuação dos professores, “pois trouxeram propostas possíveis de serem desenvolvidas com os professores e alunos do PNME”.

Apesar do documento orientador de 2017 contemplar a presença da equipe de pesquisa, formada por um coordenador e um pesquisador, a participação destes sujeitos não se efetivou na prática. A menção a esta equipe de pesquisa e a definição de seu papel no processo formativo é de suma importância, pois poderia ter contribuído com a avaliação do Programa, destacando suas fragilidades e apontando possibilidades para o fortalecimento de uma política de formação de professores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de ações articuladas entre as instituições formadoras e as redes de ensino públicas do país, a implementação do PNAIC teve como propósito a melhoria da qualidade do ensino e a garantia ao direito à aprendizagem dos alunos. As ações formativas impulsionaram mudanças efetivas para o processo de alfabetização dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental. O desenvolvimento do Programa possibilitou aos participantes o aprofundamento dos estudos nas áreas da Linguagem e Matemática e demais componentes curriculares de forma interdisciplinar, bem como propôs a problematização das situações presentes nas classes de alfabetização, a fim de analisá-las no sentido de construir e reconstruir o conhecimento científico.

Apesar dos esforços para a continuidade das ações formativas, o PNAIC persistiu até o ano de 2018, sendo implementado com inúmeras mudanças no seu formato original, decorrentes da instabilidade política e econômica no país, o que repercutiu na diminuição de recursos públicos nos programas e políticas educacionais e, finalmente, acarretando a sua paralisação. A formação continuada de professores é essencial para mudanças qualitativas na educação, aliada à valorização profissional, infraestrutura e condições objetivas de acesso, permanência e sucesso escolar do aluno.

A formação deve voltar-se para a socialização do saber elaborado, de modo que o professor desenvolva a autonomia pedagógica e didática, tendo condições de selecionar e definir metodologias e estratégias que contribuam com a aprendizagem de seus alunos. Tornar o aluno um sujeito emancipado requer uma educação que tenha como premissa uma formação sólida, superando o praticismo e o conteúdo desvinculado da prática social.

REFERÊNCIAS

BATTIROLA, Erni Inez L. Inclusão do PNME na formação continuada do PNAIC: um desafio. *In*: BERTOLDO, Sandra Regina Franciscatto; FERRARINI, Anabela Rute Kohlmann (org.). **Nos passos do PNAIC em Mato Grosso**: a formação sob diferentes olhares. 1. ed. v.1. Cuiabá-MT: Gráfica Print, 2019. 187p.

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual do pacto**: Pacto pela Alfabetização na Idade Certa: o Brasil do futuro com o começo que ele merece. Brasília: MEC, SEB, 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. **Documento orientador das ações de formação continuada de professores alfabetizadores em 2014**. Brasília: MEC, SEB, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. **Documento orientador das ações de formação continuada de professores alfabetizadores em 2015**. Brasília: MEC, SEB, 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. **PNAIC em Ação 2017**: Documento orientador das ações de formação continuada dos professores alfabetizadores em 2017. Brasília: MEC, SEB, 2017.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da educação básica 2020**: resumo técnico [recurso eletrônico]. Brasília: Inep, 2021. 70 p.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**: Caderno de Apresentação. Brasília: MEC, SEB, 2014.

BRASIL Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**: Caderno de Apresentação. 1.ed. Brasília: MEC, SEB, 2016. 56 p. (Coleção Leitura e escrita na educação infantil; v.1).

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 826, de 7 de julho de 2017. Dispõe sobre o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC, suas ações, diretrizes gerais e a ação de formação no âmbito do Programa Novo Mais Educação – PNME. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_27464570_portaria_n_826_de_7_de_julho_de_2017.aspx. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Programa Novo Mais Educação**: Caderno de Orientações Pedagógicas – Versão I. Brasília, 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 482, de 7 de junho de 2013. Dispõe sobre o Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jun. 2013. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30677986/DiarioOficialdaUniao. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRISOLA, Mirian Margarete Pereira. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**: formação de professores alfabetizadores no âmbito da UEPG. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2021. 138 fl.

CAETANO-SOUZA, Helen Danyane Soares. **Potencialidades e limites do coaching na formação continuada de professores**. [Distrito Federal] 2018. 181p. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de Brasília, Faculdade de Educação, Brasília, 2018.

- DUARTE, N. **A individualidade para si**: contribuição a uma teoria histórico-social da formação do indivíduo. São Paulo: Autores Associados, 1993.
- FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; PEREIRA, Eduardo Tadeu; BEZERRA, Maria do Socorro Sales Felipe. A política educacional brasileira no contexto do regime de austeridade fiscal. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 10, n. 1, p. 29-45, jan./abr. 2021.
- PERONI, Vera Maria Vidal. Relação público-privado no contexto de neoconservadorismo no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 41, e241697, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/gPNy6mbMhQVmfzrqX8tRz4N/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 19 mar. 2022.
- PINTO, Umberto de Andrade. **Pedagogia Escolar**: coordenação pedagógica e gestão educacional. São Paulo: Cortez, 2011.
- TARDIF, Maurice. **Saberes docentes e formação profissional**. Petrópolis: Vozes, 2010.
- RAMOS, Maria Elizabete Neves. **O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) no Rio de Janeiro**: implementação e (re)formulação da política. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020. 202 f.
- ROVERI, Fernanda; DUARTE, Caroline. Reflexões sobre a implementação do PNAIC na Educação Infantil: tensões e riscos à docência e à infância. **Educação**, Santa Maria, v. 43, n. 4, p. 807-822, out./dez. 2018. ISSN 1984-6444. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reeducacao/article/view/32438/pdf>. Acesso em: 18 mar. 2022.
- SANTOS, Laís Alice Oliveira. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**: uma política vinculada ao campo acadêmico. 2017. 162 p.: il. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017.
- SANTOS, Paulo. **A formação de professores alfabetizadores e o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC**. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2018.
- SAVIANI, Dermeval. Política educacional brasileira: limites e perspectivas. **Revista de Educação**, Campinas, n. 24, p. 7-16, jun. 2008.
- SAVIANI, Dermeval. Formação de professores: aspectos históricos e teóricos do problema no contexto brasileiro. **Revista Brasileira de Educação** [online], v.14, n.40, p. 143-155, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v14n40/v14n40a12.pdf> Acesso em: 20 dez. 2021.
- TRINDADE, Ana Paula Ferreira. **Concepções de professores alfabetizadores em relação ao PNAIC**: a formação continuada e a qualidade educacional na Educação infantil. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Goiás, Jataí, 2020. 162 p.

VITAL, Soraya Cunha Couto; URT, Sônia da Cunha. Coaching: proposta inovadora para a formação continuada de professores? Reflexões a partir da teoria histórico-cultural e da pedagogia histórico-crítica. **REVELLI**, v. 11, 2019. (Dossiê: Inovação, Tecnologias e práticas docentes. ISSN 1984-6576).

CAPÍTULO 11

A TENTATIVA DE CONTROLE DA DOCÊNCIA EVIDENCIADA NOS PLANOS DE FORMAÇÃO

Cláudia Vasconcellos Nogueira da Gama

As políticas educacionais e curriculares, no cenário atual, vêm demonstrando uma forte intenção de controle e monitoramento da docência. Seja pelo viés da formação (inicial ou continuada) ou pelo da atuação docente, o que tem se tornado perceptível é que esse monitoramento tem sido atrelado aos resultados de desempenho, utilizados para demonstrar a eficiência do currículo escolar e da aprendizagem.

É válido apontar que essas políticas são constituídas por complexos processos de negociações. Dentro de um contexto conflituoso, a política procura se organizar através da articulação de diferentes demandas, que buscam encontrar um consenso para a produção de um discurso que se apresente como hegemônico, ainda que provisório e contingente (LACLAU; MOUFFE, 2015). É dentro dessa arena de disputas e a partir de cadeias de equivalências instáveis que são produzidos, por exemplo, os documentos curriculares. Estes, por sua vez, refletem uma luta política por significação (LOPES; MACEDO, 2011).

Os Planos de Formação (PF) do PNAIC 2017, analisados neste trabalho, representam documentos curriculares produzidos dentro dessa luta por significação. Eles acabam por refletir um discurso que procura ser he-

gemônico para a formação continuada em serviço⁴⁰ dos professores, compondo uma trama discursiva que alia a “qualidade” educacional aos resultados dos estudantes e ao monitoramento do trabalho docente.

Dessa forma, procuramos nesta sessão apresentar o estudo dos 26 Planos de Formação⁴¹, preenchidos pelas Unidades Formadoras (universidades ou SEDUC's), utilizando como metodologia a análise de conteúdo. Baseamos-nos na categorização como forma de agrupar os dados, considerando o que existia de comum entre eles e os elementos que mais se repetiam.

Após o levantamento das categorias, tencionamos interpretar, sob nossas perspectivas e estudos, os sentidos discursivos presentes nesses documentos. Entendemos que o discurso não engloba apenas a linguagem, mas “todas as ações e relações que possuem significado social” (DIAS *et al.*, 2012). Toda e qualquer ação empreendida por sujeitos e grupos sociais são ações significativas (MENDONÇA, 2012) e, por isso, passíveis de articulação. Reconhecemos que a interpretação não se refere a uma única significação, pois no movimento interpretativo é possível localizar e construir novos e diferentes sentidos.

Partindo dessas premissas, nos debruçamos na análise dos referidos Planos de Formação (PF). Logo de início, percebemos, no seu preenchimento, diferentes discursos e perspectivas sobre a formação continuada dos professores. Há que se pontuar que muitos estados da Federação procuraram seguir o Documento Orientador elaborado pelo Ministério da Educação (BRASIL, 2017). Já outros mostraram discursos hibridizados, mesclando diferentes marcas e perspectivas sobre currículo e formação continuada de professores. Algumas universidades tentaram “romper” com a lógica direcionada pelo governo federal e propuseram uma formação mais próxima da perspectiva que defendiam.

Ao observar a estruturação geral dos Planos, percebemos que eles se diferenciam dos planos dos anos anteriores (2013 a 2016). Os PF sob análise, ano 2017, apresentavam em seu arranjo os seguintes eixos: “Objetivo Geral da Formação”, “Objetivos Específicos da Formação”, “Materiais”, “Meta Física”, “Período de Formação”, “Avaliação Periódica da Formação” e “Cronograma”.

⁴⁰ “Formação continuada em serviço” é a nomenclatura utilizada no Documento Orientador – PNAIC em Ação 2017, produzido pelo Ministério da Educação (BRASIL, 2017).

⁴¹ Os Planos de Formação do Distrito Federal foram enviados em branco. Verificar se tem algum motivo para explicar aqui

Após a leitura atenta dos 26 PFs, fomos remetidas à concepção do planejamento curricular proposto por Ralph Tyler (1949).⁴² A definição de metas, objetivos, recursos e avaliação presentes nos planos são eixos norteadores da perspectiva Tyleriana, que objetiva guiar e regular o trabalho dos professores a partir de uma descrição específica do que se espera dos estudantes, além de tentar mensurar o êxito e a eficiência do ensino-aprendizagem, através de avaliação de rendimentos. O modelo curricular proposto por Tyler foi considerado, no campo educacional, como uma doutrina que reverberou por décadas nos EUA, na Europa e no Brasil. Na pedagogia por objetivos proposta pelo educador norte-americano, estabelece-se uma relação entre os objetivos da educação e o controle da aprendizagem para avaliar a necessidade de modificação dos comportamentos dos estudantes (LOPES; MACEDO, 2011).

Fazendo uma breve análise histórica, apontamos que a racionalidade Tyleriana ganhou, com o passar dos anos, outros desdobramentos na teoria curricular. O psicólogo Benjamim Bloom (1956) e o educador Robert Mager (1962) prosseguiram com a discussão dos objetivos educacionais, operando com uma lógica comportamentalista. Eles voltaram a atenção para os processos metodológicos de ensinar e para a verificação da aprendizagem pelo desempenho dos estudantes. Os processos de avaliação, que objetivavam verificar a aprendizagem através da mensuração e da observação dos comportamentos, aproximaram o modelo curricular por objetivos do fundamentado pela noção de competências (DIAS, 2021).

Os autores Eva Baker e William Popham (1976) defendiam uma organização curricular baseada em noções amplas de competência, elencando uma série de habilidades (conjunto de comportamentos) que deveriam ser alcançadas no processo de ensino (LOPES; MACEDO, 2011). A perspectiva proposta por esses dois educadores se aproximava da matriz comportamentalista dos objetivos de Tyler, ao defender que o desempenho dos estudantes deveria ser regulado e mensurado.

Quando se trata da defesa das competências no planejamento curricular, podemos destacar, ainda, um autor muito conhecido e citado no Brasil, Phillipe Perrenoud. Suas ideias ganharam força a partir do final

⁴² Em 1949, Ralph Tyler lança, nos EUA, sua obra mais conhecida: "Princípios básicos de currículo e ensino". Sua tradução é publicada no Brasil somente em 1977, pela Editora Globo. Neste livro, o autor discute questões que considera essenciais ao planejamento curricular.

dos anos 1990, ao defender o uso das competências transversais a partir da análise de diferentes práticas sociais. Neste mesmo período, o Brasil vivenciava uma onda de reformas educacionais, algumas das quais deram maior destaque para a noção de currículo por competências fortemente relacionadas às avaliações de desempenho. As competências transversais podem ser localizadas, por exemplo, nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs).

É válido salientar que a racionalidade Tyleriana à qual fomos remetidas na análise dos PF PNAIC 2017 não é exatamente idêntica à que foi proposta pelo educador, tampouco às ideias de currículos por competências têm sido aplicadas nas políticas atuais exatamente como seus autores inicialmente as propuseram. Conforme apontamos, a pedagogia dos objetivos e a lógica curricular por competências foram se desdobrando e se modificando ao longo da história. Muitos deslocamentos, traduções e adaptações foram feitos com o passar do tempo. Tanto nos documentos analisados quanto nas políticas curriculares que buscam se tornar hegemônicas no território brasileiro, o que percebemos é um desdobramento dessa tradição e a recontextualização para a sociedade moderna, com suas novas exigências e necessidades. Neste sentido:

O deslizamento entre tais formulações se insere no contexto do que tem sido chamado de pós-modernidade. Se os objetivos comportamentais de Tyler respondiam, entre outras, às demandas de uma industrialização em ascensão, as competências tais como aparecem nas recentes políticas curriculares respondem a uma demanda por trabalhadores polivalentes para um mercado em constante transição. São, portanto, outra e a mesma coisa. Vão no esteio da racionalidade tyleriana (e eficientista) ao estabelecerem para a escola a função de preparar para o mercado de trabalho. Ao mesmo tempo, dela se afastam propondo competências gerais, na medida em que as necessidades desse mercado não mais podem ser precisadas. (LOPES; MACEDO, 2011, p.57)

As ideias trazidas pelos autores anteriormente mencionados podem

ser vistas, ainda que de forma ressignificada, nas políticas curriculares atuais. O modelo de currículo por competências permanece até hoje como uma demanda em constante articulação nas políticas, sendo adotado tanto na formação profissional, visando atender às exigências das novas formas de organização do trabalho, quanto em diversas propostas de ensino (DIAS, 2021). Percebemos que este conceito tem se mostrado estreitamente associado ao desempenho dos alunos e dos professores, passando a ser quase que de exclusiva responsabilidade desses profissionais o alcance dos resultados desejáveis.

Voltando para a análise do conteúdo dos Planos de Formação, preenchidos pelas Unidades Formadoras, mas sem deixar de lado a questão da racionalidade Tyleriana e os currículos por competências, destacamos outra marca identificada: a forte referência à Base Nacional Comum Curricular (BNCC)⁴³. Vale lembrar que, durante a Formação do PNAIC em 2017, foi retomada a discussão sobre a terceira versão da BNCC. No final do referido ano, o documento com as partes da educação infantil e do ensino fundamental foi homologado. Dessa forma, a discussão sobre a Base e sua implementação estavam “a todo vapor” neste período, o que, em nossa interpretação, deve ter influenciado a formulação do documento orientador e o preenchimento dos planos para formação em serviço dos coordenadores e professores participantes do PNAIC.

Na centralidade das proposições da BNCC (BRASIL, 2018), é identificada a defesa do modelo curricular ancorado nas competências e habilidades, visando uma padronização curricular. Em nossas interpretações, este documento representa a articulação de demandas que tentam controlar e intervir não só no currículo da educação básica, mas também no currículo da formação docente e sua atuação em sala de aula, amparando-se na avaliação/mensuração do desempenho como forma de garantir a melhoria na qualidade educacional.

Ao consultarmos o documento orientador de formação (BRASIL, 2017), encontramos diversos trechos que evidenciam a tentativa de alinhamento da formação continuada dos docentes participantes do PNAIC à BNCC. Nele, a formação continuada deveria considerar “o foco nos direitos

⁴³ A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) pretende ser o documento norteador para a produção curricular das redes e sistemas escolares de todo o Brasil, delineando, através de competências e habilidades, o que cada estudante deve aprimorar ao longo da sua escolaridade (BRASIL).

de aprendizagem a serem alcançados a cada ano letivo, observando-se os referenciais próprios das redes e, quando cabível, o alinhamento à proposta da BNCC” (BRASIL, 2017, p.16). O documento também indica que o foco do PNAIC seria em:

manter o esforço concentrado na implementação de estratégias didático-pedagógicas que **efetivamente** permitam às crianças a consolidação dos direitos, das competências e das habilidades de Leitura, Escrita e Matemática previstos para serem alcançados em cada ano do Ciclo de Alfabetização. (BRASIL, 2017, p.11, grifo nosso).

Encontramos a reprodução do discurso de “alinhamento” da formação à BNCC nos PF de boa parte dos estados. Esse alinhamento ora se apresentava de forma clara e evidente, quando se mencionava expressamente à BNCC (3)⁴⁴, ou indiretamente, quando os estados se referiam à formação voltada para “consolidação das competências e habilidades” (14) ou “direitos de aprendizagem” (10).

Considerando os aspectos ora analisados, destacamos novamente a recontextualização da racionalidade Tyleriana presente tanto no texto da BNCC como, por conseguinte, nos PF. Interpretamos que a noção de conhecimento atrelada às competências e habilidades tem valorizado a formação de comportamentos, dando ênfase na mensuração dos resultados e desempenhos, ao invés de priorizar os processos de conhecimento. Dessa forma, observa-se um discurso voltado para um tipo de qualificação que está relacionado aos conhecimentos atestados a partir das avaliações dos conhecimentos formais.

Os PFs também apresentam discursos que defendem a definição de metas (4) de aprendizagem e do alinhamento da formação em serviço, levando em consideração as avaliações de desempenhos e resultados (17). Encontramos, em alguns planos, a menção de determinação de “metas de aprendizagem a partir dos indicadores internos e externos para o estado”,

⁴⁴ Os números relacionados entre parênteses referem-se à quantidade de estados que mencionaram a categoria em seus Planos de Formação.

“confrontando com os resultados das avaliações internas e externas dos estudantes”, além de ser elencada como objetivo a proposta de pensar “como melhorar os indicadores”. Também encontramos nos objetivos específicos de alguns PFs o discurso de que é preciso “orientar acompanhamentos sistemáticos com foco nos resultados de aprendizagem e propor intervenções”.

Em nossa visão, a centralidade na avaliação dos resultados, tão presente nos PFs, também representa um mecanismo de regulação da docência. O foco nos resultados enfatiza a performance do professor, “tendo em vista a obtenção de melhores resultados dos indicadores educacionais em sintonia com a lógica gerencialista aplicada à educação” (DIAS; ROSA, 2018). Neste sentido, as competências para ser um “bom professor” estão pautadas na sua produtividade, excelência e eficácia. Aqui é perceptível o progressivo estabelecimento da cultura da performatividade, que é apontada pelo autor Ball (2005, p.543):

A performatividade é uma tecnologia, uma cultura e um método de regulamentação que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meios de controle, atrito e mudança. Os desempenhos de sujeitos individuais ou de organizações servem de parâmetros de produtividade ou de resultado, ou servem ainda como demonstrações de “qualidade” ou “momentos” de promoção ou inspeção.

A performatividade estimula maior produtividade e objetiva um alto padrão de qualidade, gerando a sensação de culpabilização aos que não obtiverem sucesso. Nesta perspectiva, o professor passa a assumir uma posição mais técnica, tendo seu trabalho pautado na produção de competências, no qual se visa alcançar as metas estabelecidas pelo gerencialismo.

Esse modelo influencia as gestões educacionais, os currículos escolares, as condições de trabalho e, conseqüentemente, a constituição da identidade docente. A autonomia profissional é cerceada e os professores se reduzem à posição de funcionários do currículo (FERNANDES, 2020), responsáveis por reproduzir conteúdos preestabelecidos e sendo pratica-

mente impedidos de criar e transformar suas práticas de ensino. Em outras palavras, os professores são vistos como meros burocratas a serviço de um documento curricular focado nos resultados de desempenho dos estudantes, em testes estandardizados.

Vemos com preocupação a cultura da performatividade no campo escolar. Essa tecnologia, esse modo regulatório, como chama Ball (2010), tem gerado um sistema de pavor, além de novos modos de agir, novas identidades sociais. Quando essa cultura adentra os portões da escola, o trabalho pedagógico ganha outra configuração, reverberando diretamente no trabalho docente e na sua precarização. A autorresponsabilidade pelo desempenho estudantil, as cobranças excessivas por produtividade, a insegurança no desenvolvimento de seu ofício e a sobrecarga de trabalho podem, inclusive, ser responsáveis por impactar negativamente na saúde física e mental dos professores, além de afetarem a sua prática pedagógica. Entretanto, poucas vezes vemos essas questões serem discutidas nas formações em serviço. Nos PFs sob análise, encontramos apenas alguns estados que indicavam como objetivo a valorização dos professores ou o fortalecimento da “identidade do professor alfabetizador focando nas dimensões histórico-culturais e políticas”.

Sobre o exercício da docência, especificamente, encontramos nos Planos de Formação discursos voltados para o monitoramento (7) e acompanhamento (17) da formação e das atividades dos docentes. As palavras intervenção (10) e relatórios (13) também chamaram a atenção. Nos objetivos específicos de vários PFs, havia a menção sobre “realizar acompanhamento e monitoramento das formações e atividades práticas nas Escolas” e também sobre “monitorar ações do pacto voltadas para intervenção pedagógica com garantia de alcançar metas”. Alguns estados indicaram como avaliação a realização de “visitas pedagógicas dos formadores regionais e locais para que realizem nas escolas observação, registro e documentação das experiências formativas e seus impactos no processo pedagógico”.

Interpretamos esses discursos apresentados como uma tentativa de intervir e controlar o trabalho docente. Em muitos Planos, fica perceptível a ideia de que o professor, para alfabetizar “efetivamente” seus estudantes, precisa de formação específica, precisa ser ensinado, direcionado, precisa de metas, de monitoramento e de acompanhamento para fazer “bem”

o seu trabalho. Ainda, necessita ter contato com “práticas exitosas” (3) de outros colegas para se inspirar e deve focar nos resultados das avaliações externas para saber a direção que deve seguir.

Em nome de uma possível melhoria da “qualidade” educacional, justifica-se a necessidade da intervenção e do controle do trabalho docente. Apontamos que, nas políticas educacionais, vem ganhando força um discurso de que os professores não sabem atuar, não são bem formados, precisam de formação específica para responderem satisfatoriamente às metas estabelecidas nas avaliações estandardizadas, e, também, precisam ser monitorados. Essa tem sido uma tentativa de fixar uma identidade docente, projetando a ideia de um profissional capaz de responder às demandas econômicas e sociais. Um discurso que, certamente, sacrifica a autonomia do professor e tenta responsabilizá-lo pelo fracasso ou pelo sucesso dos seus estudantes.

Ao analisar os Planos de Formação, reafirmamos nossas concepções de que as políticas voltadas para a produção curricular e a formação de professores são produzidas através de discursos que envolvem diferentes visões de mundo, produção e seleção de saberes. Ao se entrelaçarem, produzem enunciados com novos significados sociais e culturais. Esses discursos são possíveis de serem (re)criados devido às disputas e articulações que são colocadas em prática nos processos políticos. Dessa forma, estão sempre em processo de negociação no jogo político, lutando pela significação.

Percebemos, nos PF e nas atuais políticas, o fortalecimento de discursos que defendem a noção de competências como alternativa ao modelo curricular, associando o desempenho dos estudantes e professores aos resultados nas avaliações estandardizadas. Com isso, a docência tem ocupado um lugar de protagonismo, baseando-se na performatividade e na responsabilização desse profissional.

Essa cultura da performatividade atua aspirando alcançar a eficiência do ensino a partir das metas estipuladas para alcançar bons resultados nos desempenhos escolares. Assim sendo, vamos percebendo que a educação ampla e universal tem sido cada vez mais deixada de lado, dando ênfase à dimensão do ensino, ao se destacarem os conteúdos que serão validados pelos sistemas de avaliação. Nessa lógica, orientada pelas de-

mandas do mercado, da economia e associada à racionalidade técnica, têm-se acentuado medidas de controle tanto da produção curricular como do trabalho docente, fixando e projetando uma identidade específica para os professores.

REFERÊNCIAS

BALL, Stephen. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005.

BALL, Stephen. Performatividades e Fabricações na Economia Educacional: rumo a uma sociedade performativa. **Educação & Realidade**, v.35, n.2, p. 37-55, maio/ago. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. **PNAC em Ação 2017**: Documento orientador das ações de formação continuada dos professores alfabetizadores em 2017. Brasília: MEC, SEB, 2017.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília: MEC, 2018. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>. Acesso em: 3 jun. 2021.

DIAS, Rosanne Evangelista; ABREU, Rozana G.; LOPES, Alice C. Stephen Ball e Ernesto Laclau na pesquisa em política de currículo. *In*: FERRAÇO, Carlos E.; GABRIEL, Carmen T.; AMORIM, Antonio C. (org.). **Teóricos e o campo do currículo**. 1ed. v. 1. Campinas, SP: FE/UNICAMP, 2012. p. 200-214.

DIAS, Rosanne E.; ROSA, Thais. S. D. da. Discursos sobre avaliação docente na iberoamerica. **Revista de Estudos Curriculares**, Braga, Portugal. v.9, n. 1, p. 85-102, jan.-jun. 2018.

DIAS, Rosanne Evangelista. Desempenho regulando a docência nas políticas de currículo. **Cadernos de Educação – UFPEL** (online), v. 65, p. 1-24, 2021.

FERNANDES. Domingos. Avaliação Pedagógica, Currículo e Pedagogia: Contributos para uma Discussão Necessária. **Revista de Estudos Curriculares**, n. 11, v. 2, 2020.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. Além da positividade do social: antagonismos e hegemonia. *In*: LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal (org.). **Hegemonia e estratégia socialista**: por uma política democrática radical. São Paulo: Intermeios, 2015. p. 163-230.

LOPES, Alice C.; MACEDO, Elizabeth. **Teorias do Currículo**. São Paulo: Cortez, 2011. 280 p.

MENDONÇA, Daniel de. Como olhar “o político” a partir da teoria do discurso. **Revista Brasileira de Ciência Política**, [S. l.], n. 1, p. 153-169, 2012.

CAPÍTULO 12

ESTADO, GESTÃO DEMOCRÁTICA E O PNAIC

Edmilson dos Santos Ferreira

Luciane da Silva Nascimento

INTRODUÇÃO

Nossa inserção no Pacto Nacional de Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) aconteceu de forma simultânea. Em comum, possuíamos a vinculação enquanto discentes/pesquisadores na pós-graduação da UFRJ e atuávamos como docentes na educação básica e superior. Em nosso percurso pelo PNAIC, participamos como cursistas e formadores. Atuamos em diferentes polos do estado do Rio de Janeiro, reunindo professores-alfabetizadores, gestores e demais instâncias educacionais das cidades da Baixada Fluminense e região sul do estado.

Esse percurso individual por dentro das ações do PNAIC nos aproximou a partir de um desafio de assumirmos juntos a formação dos municípios da Baixada Fluminense, na condição de formadores. O encontro com os professores e demais profissionais da educação de cinco diferentes municípios da Baixada foi uma experiência por nós encampada, que nos abriu infinitas possibilidades para a construção de uma práxis pedagógica coletiva, fomentada principalmente pelo debate da gestão educacional democrática.

O PNAIC representou ganhos imensuráveis no campo profissional, pedagógico e epistemológico para os diferentes profissionais que atuaram na política de formação continuada da alfabetização. Infelizmente, entre os anos de 2016 e 2017, iniciou-se o desmonte desta política, induzido pelo governo do então presidente Michel Temer. Esse desmonte foi se materializando de forma progressiva por dentro das legislações subsequentes, que foram retirando o protagonismo das universidades e dos órgãos públicos no campo das políticas públicas de alfabetização e as redirecionando aos segmentos empresariais. Desta forma, para a análise desta importante política pública do campo da alfabetização, optamos pela avaliação do eixo de gestão educacional, do qual fizemos parte diretamente enquanto formadores.

O itinerário metodológico deste estudo privilegiou uma abordagem qualitativa de pesquisa, considerando a análise de conteúdo presente nos documentos oficiais e os relatórios produzidos pelas IFES, através de uma descrição densa, passando pela análise da própria mensagem (BARDIN, 2012). Os documentos foram reunidos em disco virtual, associado ao *Google Drive*, e selecionados em uma planilha *Excel*. Para a organização do material, observamos a descrição analítica dos arquivos, que foram submetidos a uma leitura em busca dos discursos e reflexões em torno do descritor gestão.

O recorte temporal considerou as ações de formação continuada de professoras-alfabetizadoras no ano de 2016, com foco na gestão das secretarias estaduais de educação. Destacam-se, nesta análise, 43 relatórios disponíveis na plataforma do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC), possibilitando a observação sistemática das informações, dando contorno a um *corpus* documental significativo ao conteúdo manifesto. Os nomes das universidades foram omitidos e organizados em ordem alfabética.

Neste artigo, elegemos a gestão educacional democrática como eixo estruturante para caracterizar o arranjo institucional das ações do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), bem como optamos por interpretar produção do conhecimento sobre o trabalho como princípio educativo organizado a partir da gestão compartilhada entre os governos federal, estadual e municipal no âmbito do PNAIC.

Para pesquisar as políticas públicas de alfabetização, selecionamos uma categoria que será analisada à luz da matriz freiriana: gestão democrática. Paulo Freire também se preocupava com a educação das crianças, reconhecia a série de impasses e dificuldades resultantes em obstáculos “para as crianças populares não só chegarem à escola, mas também, quando chegam, nela ficarem e nela fazerem o percurso a que têm direito” (FREIRE, 2006, p. 35). Esse percurso é fundamental para que os professores e professoras, gestores e gestoras tenham sensibilidade para entender e interpretar os saberes profissionais.

O presente trabalho tem por objetivo explicitar e analisar os pontos fundamentais que direcionaram a centralidade das ações das secretarias estaduais de educação na gestão de formação continuada no âmbito do PNAIC.

SOBRE O ESTADO

A ‘teoria dos campos’ proposta por Bourdieu (2014) é uma importante base teórica que nos apoia nesta reflexão para aprofundar o estudo do estado e incluir as secretarias de educação no debate enquanto instituições estatais. Portanto, o Estado é um campo onde se travam as lutas em diferentes campos – econômico, artístico, entre outros – e a educação torna-se um campo de disputa pelos conglomerados de empresas que abriam o seu capital para captar cada vez mais os recursos públicos. Nessa perspectiva, a lograda neoliberal está cada vez mais presente na educação com o intuito de gerir os recursos específicos de caráter organizacional e simbólicos destinados à educação, ao que associamos o financiamento e processos de formação continuada destinados ao PNAIC.

De forma complementar, observamos as contribuições da tradição marxista, em que o Estado não é um aparelho orientado a favor do bem comum, e sim um aparelhamento de coerção dos menos favorecidos, de manutenção dos interesses da classe dominante. Para Gramsci (*apud* LIGUORI; VOZA, 2017), o Estado não produz a situação econômica, mas é a expressão da situação econômica. O autor acrescenta que se pode falar do Estado como um agente econômico, uma vez que, de fato, o Estado é sinônimo de tal situação. Desta forma, Gramsci acolhe a concepção de Estado segundo a função produtiva das classes sociais e o entende como uma

expressão da burguesia nas sociedades capitalistas. Desta forma, compreendemos que o movimento recente de desmonte do PNAIC ocorreu em um momento de avanços do empresariado, que trava lutas para assumir o direcionamento político do campo educacional.

Em uma complementação dialética, evidenciamos as contribuições de Bourdieu (2014), que nos auxiliam a entender as possibilidades de lutas que podem emergir dentro do Estado para que este “Não se reduza um aparelho de poder a serviço dos dominantes nem a um lugar neutro de reabsorção dos conflitos: ele constitui a forma de crença coletiva que estrutura o conjunto da vida social nas sociedades fortemente diferenciadas.” (BOURDIEU, 2014, p.493). Portanto, Bourdieu aponta para o Estado como um aparelho burocrático de gestão dos interesses coletivos; trata-se de uma operação simbólica, com a função de produzir uma visão oficial sobre o processo de gestão.

A possibilidade de mobilidade social é o que sensibiliza as famílias e afeta as crianças e as concepções de infância, que consideram um devir-crianças - as expectativas futuras em torno das crianças criam uma ideologia em torno da mídia e do consumo infantil. Ou seja,

Exige-se delas cada vez mais atitudes práticas e posicionamentos perante a sociedade, pautados no consumismo e produtivismo. As políticas educacionais veem a educação de crianças como uma preparação para seu futuro, como uma fábrica onde estas crianças serão moldadas (MONSORES; AQUINO, 2018, p.619).

O capitalismo impacta a sociedade e, conseqüentemente, compromete o projeto de educação para as crianças das classes populares. Mas, evidentemente, o capital cultural, proposto por Bourdieu (2014), adverte que há um contingenciamento na estrutura de classe que fragmenta essa divisão social, ampliando cada vez mais a disparidade na sociedade aprofundada pelas desigualdades sociais.

SOBRE GESTÃO DEMOCRÁTICA: ASPECTOS JURÍDICOS NO ÂMBITO DO PNAIC

A escola é o lugar privilegiado da gestão democrática e, a partir das instituições, escolares é possível refletir sobre as fraturas existentes ente os sistemas federal, estadual e municipal, especialmente na educação básica. As universidades estão sempre em busca de estabelecer a co-responsabilização entre estados e municípios nos processos de formação de professores-alfabetizadores. A organização dos sistemas de ensino implica no acolhimento e acompanhamento da gestão.

Segundo Paro (2001), Adrião e Camargo (2001) e Hora (2007), a gestão educacional democrática foi uma conquista histórica incorporada a partir das lutas populares que defenderam, ao longo do processo constituinte, a inserção inédita dessa pauta como princípio norteador da educação. Com todos os percalços da atual lograda ultraliberal no campo educacional, que apoia uma perspectiva gerencialista de gestão da educação, percebemos que a gestão democrática segue como importante conquista histórica pela qual devemos lutar no cotidiano escolar.

A luta pela sua permanência no âmbito legal e para a sua efetivação na materialidade educacional esteve no bojo das ações formativas do PNAIC, principalmente quando conduzido pela participação democrática entre as universidades públicas junto aos demais segmentos da educação componentes centrais da estrutura do Programa.

O desafio das secretarias estaduais de educação, a partir do desenho do pacto federativo, consistia em estimular a construção de processos coletivos de trabalho em regime de colaboração com os municípios, assegurando o ensino fundamental e a Formação Inicial e Continuada de Professores. O artigo 206 da Constituição Federal Brasileira (BRASIL, 1988) apresenta o conceito de gestão democrática como princípio em consonância com o artigo 54 da LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996), que assegura a participação dos segmentos da comunidade institucional, local e regional.

Nessa direção, o fortalecimento das estruturas de gestão constituiu a criação do Comitê Gestor Estadual para Alfabetização e o Letramento, como uma ampla coordenação institucional em cada estado da Federação, como previu a Lei 13.005/05 (BRASIL, 2005), que aprovou o Plano

Nacional de Educação (PNE), partindo do pressuposto de que as professoras-alfabetizadoras precisam de uma rede de apoio ao longo do ciclo de alfabetização das crianças.

A Portaria nº 687, de 4 de julho de 2012 (BRASIL, 2012), definiu as diretrizes gerais do PNAIC. Destacamos as atribuições e responsabilidades dos agentes estaduais. Coube ao Distrito Federal e aos estados envolver a participação, monitorar a implantação das ações do Pacto em sua rede, garantir a participação das professoras-alfabetizadoras nos encontros formativos, sem prejuízo de carga horária no trabalho pedagógico, e oferecer assistência técnica aos municípios com dificuldades na implementação do PNAIC.

De acordo com o artigo 10 da LDB 9394/96 (BRASIL, 1996), cabe aos estados organizar e manter - em regime de colaboração - a oferta do ensino fundamental, assegurando a distribuição proporcional das responsabilidades. Convém destacar as experiências interpretadas como bem-sucedidas entre o PNAIC e as secretarias estaduais que mantiveram o regime de cooperação ao se posicionaram de maneira mais propositiva ou simplesmente buscaram aprender fazendo.

SOBRE OS RELATÓRIOS DO PNAIC

A análise a seguir foi realizada a partir das ações de formação continuada desenvolvidas em 2016, disponíveis nos relatórios presentes no SIMEC. O itinerário investigativo reuniu 43 relatórios, elegendo-se a gestão do estado no PNAIC como eixo de análise central deste estudo. As universidades pontuaram aspectos relevantes da parceria entre o estado e os municípios. As primeiras análises orientam à relevância da conexão entre estado, o ensino superior e a educação básica. Como podemos observar nos relatos a seguir:

De início tivemos dificuldades de promover a aproximação entre os saberes da prática, trazidos pelos professores, e os saberes da teoria, que muitas vezes parece desconsiderar esse saber da prática. Temos avançado nesse processo, graças à cooperação mútua construída com a SEE [...] (Universidade A, 2016).

Assim, considera-se que a Universidade [...], representando o Ministério da Educação, e a Secretaria da Educação do Estado [...], implementaram uma parceria que favoreceu a articulação entre Ensino Superior e a Educação Básica com reflexos na difusão de conhecimentos, na produção de novas pesquisas na área e no fortalecimento do regime de colaboração. Assim, considera-se que a Universidade [...], representando o Ministério da Educação, e a Secretaria da Educação do Estado [...], implementaram uma parceria que favoreceu a articulação entre Ensino Superior e a Educação Básica com reflexos na difusão de conhecimentos, na produção de novas pesquisas na área e no fortalecimento do regime de colaboração (Universidade B, 2016).

A análise aponta a relevância e a possibilidade de articulação entre a teoria e prática docente, fortalecendo os saberes técnicos e o regime de colaboração entre o ensino superior e a educação básica ao potencializar a difusão e a produção de conhecimento através da parceria entre a secretaria de educação, a escola e a universidade. A ação política estadual privilegiou os processos de formação em diálogo com a universidade:

Ao longo de 2016, tivemos mais formações do que o previsto pelo MEC, visto que a SEDUC, seguindo sua política pública estadual, promoveu as quatro primeiras formações. Em seguida, quando o PNAIC de fato iniciou como uma ação do MEC, mais quatro formações foram realizadas. Isso, ao meu ver, deu oportunidade a que intensificássemos os estudos teóricos e as discussões acerca da prática de sala de aula (Universidade C, 2016).

Esse cenário de valorização das práticas pedagógicas estabelece o objeto de estudos da pesquisa ao reconhecer o lugar e a importância do processo de formação continuada de professores, e acentua a articulação junto à Secretaria de Educação ao estabelecer o diálogo com a docência.

Os saberes constituídos pelos professores durante sua prática pedagógica representam um conjunto de estratégias, experiências de vida, validados pela sua atividade profissional. O diálogo permanente entre diferentes atores sociais individuais e coletivos fortalece a gestão no cotidiano da sala de aula. Selles (2000) ressalta a importância da formação continuada como estratégia de atualização dos professores, face aos constantes avanços das pesquisas científicas:

A formação de um professor é um processo contínuo. O momento de seu ingresso ao curso de formação inicial é apenas um marco numa trajetória de crescimento onde, somados aos constituintes da história de vida deste indivíduo, irão conjugar-se conhecimentos de uma dada área específica, teorias pedagógicas e elementos práticos oriundos da atividade docente e, em conjunto, formam a base sobre a qual a profissão irá se alicerçar (SELLES, 2000, p. 209).

Nesse sentido, o processo de formação contínuo desafia os professores a refletir, questionar, mudar e sentir a potência de suas práticas e contribui significativamente para a compreensão dos saberes docentes produzidos e mobilizados na sala de aula. Esses saberes, pela sua própria especificidade e por meio das ações formativas, ampliam o repertório teórico-prático docente e acadêmico.

O foco na gestão democrática a partir da proposta de formação continuada se configura na parceria entre o comitê gestor estadual, ao elencar os temas como avaliação. Leitura e escrita associadas aos processos de interação das crianças, proporcionando aos pequenos atividades atraentes e diversificadas, como é possível apreender nos relatos a seguir:

O PNAIC, entre outros benefícios, colocou a alfabetização na pauta de discussões simultâneas de norte a sul do país; provocou a interação sistemática entre entes federados, instituições educacionais, professores, alunos e comunidade; subsidiou

os professores e alunos com material de estudo; compartilhou com as SEMED's e SEDUC's uma proposta de formação continuada exequível; sedimentou a formação de um grupo de formadores na área de alfabetização em cada município, tudo em prol da aprendizagem das crianças (Universidade D, 2016).

A parceria da Universidade com a Secretaria Estadual foi de suma importância para este processo, bem como a institucionalização do comitê gestor (Universidade E, 2016).

Considerando o contexto de oferta do PNAIC-2016, a Universidade J, em consonância com as decisões do Comitê Gestor Estadual, organizou um plano de formação que buscou contemplar, em especial, a educação matemática e a leitura e escrita, com foco na avaliação, porém de forma absolutamente integrada ao processo de aprendizagem da criança. Nessa perspectiva, todos os aspectos propostos foram desenvolvidos, e geraram uma excelente reflexão por parte dos cursistas que, motivados, converteram essas reflexões em práticas (Universidade F, 2016).

As primeiras análises relacionam o estado, mais especificamente as secretarias de educação, ao espaço de parcerias com a universidade, reafirmando o dever do estado em garantir uma educação pública, preferencialmente nas redes municipais de ensino. As ações desenvolvidas apontam para um processo de formação coletivo, caracterizado pela busca do aperfeiçoamento. Portanto, há uma demanda crescente por um ciclo de formação continuada, valorizando o interesse dos professores por ciclos formativos associados ao ensino, pesquisa e extensão, desde que estejam articulados com a teoria e a prática, subsidiando a formulação de propostas teórico-metodológicas compatíveis com as vivências e os saberes docentes. E seja mantido o convênio com as universidades.

Outro aspecto observado pela análise dos relatórios constatou o recuo, por parte do estado, no que se refere à sua participação enquanto órgão gestor dos processos de gestão na educação pública, assim, os grandes grupos de empresários e executivos, alinhados às políticas ul-

traliberais podem atuar por dentro do estado, atentos a captar a linha de financiamento destinada as políticas educacionais (MARTÍNEZ; SEOANE, 2020). Esse movimento reitera a perspectiva gramsciana de Estado a serviço das classes dominantes, que nos últimos anos tem a sua expressão material evidenciada na lograda das políticas ultraliberais[1] por dentro do campo educacional.

No Rio de Janeiro, a Secretaria Estadual de Educação (SEEDUC), como outras secretarias, em outros estados, transferiu as ações do ensino fundamental aos municípios. Entretanto, pleiteou o controle da coordenação do PNAIC, provocando tensões nas relações entre a gestão do processo, gerando:

Situações de incompatibilidade entre princípios das SEDUCS em alguns estados não deveriam servir de motivação para a descontinuidade ou alteração no modelo formativo em escala nacional. Ainda que se entenda que passamos por um momento difícil do ponto de vista financeiro, juntamente com as IES, da maneira como sempre foi feito, poderíamos dar a continuidade ao programa sem perdermos os princípios, pautados no diálogo e na construção coletiva (Universidade G, 2016).

Enviou-se vários e-mails e cartas para Secretários de Educação ressaltando a importância da formação em serviço e o compromisso com a adesão ao Pacto (Universidade H, 2016).

No caso da Universidade G, é possível constatar a defesa pela retomada ou continuidade do Programa de alfabetização com construção coletiva envolvendo as universidades, estados e municípios e a compreensão pautada no diálogo para superar as dificuldades encontradas, diante do princípio da gestão democrática. Nesse sentido, a Universidade H não mediu esforços em entrar em contato para que as secretarias de educação assumissem o compromisso com o Pacto, considerando a relevância do processo formativo das professoras-alfabetizadoras. Entretanto,

Outro item absolutamente importante refere-se à necessidade de que a instituição formadora não dispõe dos desdobramentos do processo no que se refere ao acompanhamento das atividades, tanto da UNDIME quanto da Secretaria de Educação do Estado [...]. Entendemos que esses dados nos subsidiariam consideravelmente para avaliarmos nossas ações e a efetivação de práticas pedagógicas mais e cientes no Estado [...] (Universidade I, 2016).

Entendemos que os encontros de formação promovidos pela *universidade* são significativos, entretanto, é necessário que as ações conjuntas com nossos parceiros devem ser intensificadas e efetivadas, com propósito de atingirmos melhores índices educacionais no território [...] (Universidade J, 2016).

A Universidade I questiona a colaboração da UNDIME e da Secretaria de Educação em sua cidade, sugerindo que elas poderiam contribuir para a produção de conhecimento, socializando informações técnicas para subsidiar as formações. Já a Universidade J questiona a parceria do comitê gestor estadual.

Percebe-se que as secretarias estaduais de educação que transferiram o ensino fundamental para os municípios sentiram-se deslocadas no diálogo entre a teoria e a prática, o saber-fazer que se conquista no chão da escola, no cotidiano das classes de alfabetização. A falta de uma unidade no debate produziu fraturas na materialização do aprofundamento da cooperação entre os entes federados no que se refere às políticas de alfabetização, possibilitando as brechas para a entrada dos setores empresariais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas educacionais sofreram duros ataques nos últimos anos. O PNAIC não está apartado desse cenário, ao contrário, vivenciou um desmonte progressivo que foi iniciado no governo Temer e adentrou o atual governo. Nesse movimento, eclodiram os interesses do campo empresarial, na tentativa de ganhar mais protagonismo por dentro das políticas educacionais.

Também, a disputa entre as diferentes secretarias de educação pelo direcionamento da política, produzindo uma fragmentação que contrapôs justamente a natureza inicial da política pública que representava o PNAIC: via relação cooperativa entre universidade, estados e municípios e, por fim, não menos importante, tivemos a entrada de um governo ligado diretamente às pautas da extrema direita, induzindo o afastamento das universidades na participação da concepção/elaboração das políticas educacionais.

O empresariamento na educação tem se expandido nas políticas educacionais há alguns anos (FREITAS, 2014). A gestão gerencialista tem assumido corpo nas políticas públicas educacionais e, no caso do PNAIC, o debate que começávamos a construir juntos às redes e seus profissionais sobre gestão educacional democrática, através da cooperação com as universidades, foi progressivamente morrendo na medida em que o programa passou por uma refuncionalização legal, que culminou com um perfil gerencialista de gestão predominante até o seu desmonte. As legislações aprovadas entre 2016 e 2017 atenderam uma lógica de transferência da formação continuada, enquanto política pública no campo da alfabetização, para os setores privados que hoje direcionam a área.

Conforme observamos nas análises dos relatórios, as disputas entre secretarias de educação, UNDIME e demais instâncias produziram efeitos contraditórios, que causaram incompatibilidades e, aos poucos, vimos a relação cooperativa do Programa sendo solapada. O fato de o PNAIC representar uma política pública que não alçou a natureza de política de Estado deixou-o posto aos devires do movimento político.

Em um Estado ultraliberal como o atual, obviamente, a política estaria fadada ao desmonte. Restou-nos a esperança de que, em um breve porvir, possamos recuperá-la por dentro das instâncias públicas estatais, de forma mais orgânica e cooperativa. A disputa pelo protagonismo público e democrático no campo educacional é um passo inicial para futuras transformações mais necessárias às políticas educacionais.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens Barbosa. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (org.). **Gestão**,

- financiamento e direito à educação:** análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2012.
- BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado.** São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- BRASIL. Ministério de Educação e Cultura. Lei n.9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 3 jun. 2022.
- BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>. Acesso em: 28 abr. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 1 jan. 2022.
- BRASIL. Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jul. 2012. Disponível em: <https://diariofiscal.com.br/ZpNbw3dk20XgIKXVGacL5NS8haloH5PqbJKZaawfaDwCm/legislacaofederal/portaria/2012/mec867.htm#:~:text=PORTARIA%20MEC%20N%C2%BA%20867%2C%20DE%204%20DE%20JULHO%20DE%202012&text=Institui%20o%20Pacto%20Nacional%20pela,que%20lhe%20confere%20o%20art>. Acesso em: 5 maio 2022.
- FREIRE, Paulo. **Educação na cidade.** 7.ed. São Paulo: Olho d'água, 2006.
- FREITAS, Luiz Carlos de. Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola. **Educação & Sociedade** [online], v. 35, n. 129, p. 1085-1114, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302014143817>. Acesso em: 5 maio 2022.
- HORA, Dinair. **Gestão educacional democrática.** Campinas (SP): Alínea, 2007. (Coleção Educação em Debate).
- LAMOSA, Rodrigo. A nova ofensiva do capital na América Latina: Todos pela Educação? In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 24., 2017. Disponível em: https://www.snh2017.anpuh.org/resources/anais/54/1489967747_ARQUIVO_TextocompletoANPUH2017.pdf. Acesso em: 5 maio 2022.
- LIGUORI, Guido; VOZA, Pasquale. (org.). **Dicionário gramsciano (1926-1937).** 1.ed. São Paulo: Boitempo, 2017.
- MONSORES, Luciana Helena; AQUINO, Ligia Maria Motta Lima Leão de. Concepções de infância e a educação das crianças da classe trabalhadora: uma crítica benjaminiana ao projeto escola sem partido. **Childhood & Philosophy**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 31, p. 609-624, set./dez. 2018.

PARO, Vitor Henrique. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001.

CAPÍTULO 13

GESTÃO E MONITORAMENTO NO PNAIC: REPERCUSSÕES NA FORMAÇÃO DE ALFABETIZADORES

Luciana Kubaski Alves

A adesão dos municípios às ações do programa constituiu um compromisso firmado entre os entes federados para assegurar que todos os alunos estivessem alfabetizados até os 8 anos de idade. Mais que um compromisso formal, consistiu em um pacto educacional que englobou quatro eixos de formação: formação continuada de alfabetizadores; materiais didáticos e pedagógicos; avaliações externas; gestão, controle social e monitoramento.

Neste texto, a análise direciona-se para o eixo da gestão, formado por quatro instâncias: i) Comitê Gestor Nacional; ii) Coordenação institucional em cada estado; iii) Coordenação Estadual; e iv) Coordenação Municipal (BRASIL, 2012). Essa configuração permaneceu até o ano de 2016, e, posteriormente, houve uma forte centralização na gestão por meio da criação dos comitês gestores. Assim, busca-se compreender a gestão do programa por meio da descentralização das ações formativas para as instituições formadoras, e as mudanças ocasionadas na configuração original que resultaram na centralização por parte dos comitês gestores.

A GESTÃO E MONITORAMENTO DO PNAIC

No ano de 2012, os estados e municípios firmaram parceria com o governo federal por meio da adesão ao PNAIC, comprometendo-se a alfabetizar todos os alunos até os oito anos de idade e participar das avaliações realizadas pelo Ministério da Educação, independentemente dos métodos e materiais utilizados nas suas redes (BRASIL, 2012). A adesão dos municípios ao PNAIC não levou em consideração a realidade socioeconômica da região, os recursos e a infraestrutura disponibilizada para as redes de ensino, se deu de forma verticalizada e impositiva. A pesquisa de Ramos (2019, p. 81) também destaca que não se consideraram “as precárias condições vivenciadas pelos municípios que não têm recursos financeiros suficientes, e acabam submissos ao governo federal”.

Conforme o documento orientador (BRASIL, 2014), no ano de 2013, participaram 5.424 coordenadores municipais, considerando que cada município precisa designar um profissional responsável pelo gerenciamento. O Brasil conta com 5.568 municípios (exceto Brasília e o Distrito Estadual de Fernando de Noronha), dos quais apenas uma minoria deixou de firmar a adesão ao programa. Entretanto, os motivos que levaram os municípios a não firmarem o compromisso com o governo federal deve-se a questões tanto de ordem política quanto de interesse da rede municipal para a implementação da formação continuada.

A pesquisa de Ramos (2020, p. 84) salienta que a “forma de induzir a colaboração entre as diferentes esferas governamentais, destaca-se o fato de o município só poder aderir ao PNAIC se o respectivo Estado também tivesse aderido”. Para a pesquisadora, essa estratégia utilizada pelo MEC, de condicionar a adesão do município à adesão do estado, resultou na compreensão de que os estados têm papel fundamental na coordenação das políticas municipais e na redução das diversidades institucionais e de resultados.

A implementação do PNAIC nos municípios brasileiros teve início no âmbito federal, com parceria firmada entre o MEC e as instituições públicas de ensino superior, a concessão de bolsas aos participantes, o fornecimento de material e a aplicação de avaliações externas para acompanhar o nível de aprendizagem dos alunos em linguagem e matemática. Para os estados, Distrito Federal e municípios, ficaram as atribuições de:

adesão ao programa, gerenciamento e monitoramentos das ações em sua rede, fomento e mobilização da participação dos professores, indicação dos orientadores de estudos (custeando o que fosse necessário para a formação), participação das escolas nas avaliações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, aplicação da Provinha Brasil, designação de equipe para a gestão do programa, proporcionar assistência técnica às escolas e promover a articulação com o programa Mais Educação.

O manual salienta a necessidade de mobilização da sociedade como um todo para o alcance de que todas as crianças fossem alfabetizadas até os oito anos de idade, além de mencionar que o MEC iria desenvolver um sistema para monitoramento de todo o programa, por meio do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC), desenvolvido pelo MEC para acompanhamento e monitoramento das ações de formação do PNAIC. O SISACTO é uma “importante ferramenta tecnológica, que proporciona agilidade e transparência aos processos de elaboração, análise e monitoramento das ações do Pacto” (BRASIL, 2014).

Para os coordenadores gerais das instituições formadoras, o SISACTO disponibilizou, inicialmente, informações a respeito dos dados gerais do projeto, a estrutura da formação, os valores repassados para a formação, a composição das turmas, o projeto de formação os orientadores de estudos que participaram da formação inicial, que era requisito obrigatório para continuidade das ações formativas nos municípios. O sistema também forneceu dados importantes a respeito das turmas, dos municípios e dos alfabetizadores, por meio de relatórios quantitativos e personalizados sobre a aprendizagem dos alunos, perfis dos participantes, evasão e acompanhamento. Nos anos seguintes, os relatórios limitaram-se a disponibilizar informações a respeito de pagamentos, perfis dos participantes, das turmas e dos professores e da certificação.

Os documentos orientadores dos anos de 2014 e de 2015 não fazem menção ao eixo da gestão e do monitoramento. A ênfase se deu nas orientações e nos procedimentos para a formação, bem como a composição das equipes de formação definida por meio da Portaria 1458/2012, que determinou a concessão de bolsas de estudos aos participantes. Na primeira configuração da estrutura do PNAIC, todos os participantes receberam uma bolsa destinada a estudos conforme a portaria, certamente

esse foi um dos motivos que levou grande parte dos municípios a firmar adesão ao programa.

Nesta primeira configuração do Programa, as instituições formadoras eram responsáveis pela gestão das ações formativas no âmbito dos municípios e estados, bem como na concessão das bolsas de estudos aos participantes. O coordenador geral da IES formadora era responsável por autorizar o pagamento da bolsa a partir dos critérios avaliativos de “frequência”, “atividades realizadas” e “monitoramento” das ações.

A partir de 2016, há uma nova configuração na estrutura do PNAIC e a centralização da gestão do programa fica a cargo do coordenador estadual que é responsável pelo monitoramento, avaliação e replanejamento das ações no âmbito do estado.

Até o presente ano, não havia menção nos documentos orientadores de uma formação específica para a gestão escolar. O documento orientador do ano de 2016 apontava a necessidade de se ter o foco na criança para a redução no percentual de crianças que estavam nos níveis 1 e 2 na escala de proficiência em leitura, segundo dados da ANA de 2014, o que representava uma grande dificuldade de ler e interpretar.

A proposta do PNAIC é que o ciclo de alfabetização contemple ações pedagógicas e progressivas, que se inicia no 1º ano, visando a consolidação no 3º ano. E para apoiar o trabalho de professores, o ano de 2016 trouxe uma intensificação no “fortalecimento das estruturas de gestão, com a potencialização de uma coordenação institucional ampla em cada estado” (BRASIL, 2016, p. 5).

A CENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO E O COMITÊ GESTOR

A partir de 2016, foram intensificadas as ações do Comitê Gestor Estadual para Alfabetização e o Letramento, a fim de mobilizar o apoio dos dirigentes escolares, das redes de ensino e das instituições formadoras e do MEC aos professores, articulando as diferentes instâncias que pertencem à comunidade escolar na busca pela maior aprendizagem da criança. Sobre a composição do Comitê:

O Comitê Gestor Estadual é composto por titulares e suplentes da Secretaria Estadual de Educação, da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), representação das instituições formadoras e de outros órgãos que o Comitê julgar conveniente. A relação entre os membros do Comitê deve ser marcada pelo diálogo, horizontalidade e responsabilidade solidária para assegurar capilaridade, mobilização e controle social. (BRASIL, 2016, p. 5)

Se até o ano de 2016 as universidades foram protagonistas na formação continuada e na gestão do programa, na nova configuração as decisões foram repassadas para as secretarias estaduais de educação. O coordenador estadual, juntamente com o coordenador Undime, ficaram responsáveis pela escolha das instituições de ensino superior que ofertariam os cursos de formação, além da autorização para pagamento de bolsas.

O documento do ano de 2016 contemplou ainda que a formação para equipe de gestão (coordenadores estaduais, regionais, locais e Undime) visava prepará-los para o desempenho de suas funções, como

definição de metas de aprendizagem para as escolas; elaboração de relatórios periódicos das atividades desenvolvidas; produção de instrumentos de avaliação e acompanhamento do desempenho dos alunos; análise e sistematização de dados de avaliação para subsidiar a construção de planos e mecanismos de intervenção e apoio às escolas; coordenação de processo de discussão e disseminação de resultados de avaliações institucionais e externas e uso dos resultados para a melhoria da aprendizagem; identificação de fatores que determinam a aprendizagem dos alunos; identificação e disseminação de boas práticas; monitoramento, avaliação e proposição de ajustes e melhorias na implementação do PNAIC em âmbito local, regional, estadual e no MEC; e planejamento de cami-

nhos que possam promover a melhoria da aprendizagem de forma sustentável e autônoma nos anos subsequentes. (BRASIL, 2016, p. 7)

O ano de 2016 trouxe também como atribuição dos coordenadores pedagógicos a participação nas discussões e organização do ambiente escolar, auxiliando os professores na definição de estratégias e seleção de materiais. Para Ramos (2020, p. 43), essa nova configuração se deu em

um momento em que os mecanismos de coordenação federal que mais influenciam as políticas municipais de educação, tais como a redistribuição de recursos, os programas federais e os sistemas de avaliação, também sofrem as restrições impostas pela crise política e financeira do país.

A pesquisadora faz menção à crise econômica e política do país e a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016 que limitou os gastos públicos com educação e saúde por 20 anos. Esse contingenciamento ocasionou à descontinuidade de programas federais, como a aplicação da Avaliação Nacional de Alfabetização e o próprio PNAIC, entre outros (RAMOS, 2020).

O documento orientador do ano de 2017 apresentava três indicadores que evidenciavam o sucesso do PNAIC: os resultados das escolas nas avaliações ANA e nas avaliações das redes; o professor alfabetizador, ganhando autonomia na utilização de estratégias e recursos para alfabetizar; e os diretores e coordenadores pedagógicos, na medida em que apoiam os professores e organizam uma escola motivadora para a aprendizagem da leitura e da escrita.

Já a gestão nacional do PNAIC 2017 tinha como principal estratégia o fortalecimento da “autonomia dos entes envolvidos, de modo a facilitar processos flexíveis de formação e de valorizar as especificidades, necessidades e responsabilidades legais dos sistemas de ensino.” (BRASIL, 2017, p. 12). O documento contempla que o Comitê Gestor Estadual para a Alfabetização e o Letramento trabalhou em prol do diálogo entre as

instituições envolvidas no programa, colaborando para o fortalecimento da gestão e monitoramento das ações, de forma a contribuir para atingir as metas estabelecidas em cada estado.

O PNAIC 2017 atendeu a três grupos: professores e coordenadores pedagógicos do ciclo de alfabetização, professores e coordenadores pedagógicos da educação infantil e articuladores e mediadores de aprendizagem que faziam parte do Programa Mais Educação. Com relação às atribuições do coordenador pedagógico escola, o documento orientador de 2017 (BRASIL, 2017) contempla: acompanhamento das discussões da formação; acompanhamento, auxílio e coordenação (na escola) do processo de discussão dos resultados das avaliações, organizando juntos aos professores ações de apoios aos alunos; a responsabilidade pela escola ser um ambiente motivador da aprendizagem; acompanhar o planejamento juntos aos professores da utilização dos recursos didáticos e o compartilhamento de boas práticas desenvolvidas. Além disso, a Resolução nº 6 de 1º de novembro de 2016 indicou que caberia aos coordenadores pedagógicos: conversar com as famílias sobre a importância da alfabetização, solicitando sua colaboração, e fazer os registros no Sispecto.

Percebe-se que as orientações do PNAIC em relação ao coordenador pedagógico relacionam-se com algumas áreas de atuação propostas por Pinto (2011). O trabalho pedagógico envolve as atividades discentes e docentes, além de atividades dos profissionais não-docentes; é a expressão do trabalho coletivo da escola, logo, um trabalho articulador. O coordenador pedagógico também é aquele que dá “suporte organizacional e pedagógico aos professores. Dessa maneira, sua contribuição em melhorar qualitativamente a aprendizagem dos alunos pode ser mais eficaz do que quando ele atua diretamente junto a eles” (PINTO, 2011, p. 8). Já sua atuação junto aos alunos contempla conhecê-los, numa atitude investigativa, apoiando-os em suas dificuldades e organizando formas de atendimento aos que apresentam necessidades educativas. Atua, também, na mobilização pela formação continuada dos professores e na articulação da escola com a comunidade local (PINTO, 2011). No caso do PNAIC, a articulação consiste na mobilização de toda a sociedade diante da necessidade de ações eficazes para a alfabetização até os 8 anos de idade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PNAIC foi um programa abrangente, que atendeu os professores alfabetizadores dos anos iniciais, posteriormente, os professores da pré-escola, os mediadores do Programa Novo Mais Educação e os coordenadores pedagógicos. Em termos de formação continuada de professores, devido à sua abrangência, pode ser considerado uma das maiores ações já implementadas pelo governo federal. Entretanto, devido à instabilidade política e econômica no país, o programa não teve forças para se manter, tampouco tornar-se uma política de estado.

O discurso em torno da melhoria da qualidade da educação e, conseqüentemente, dos níveis de alfabetização e letramento, precisa ir além de programas de formação continuada de alfabetizadores. Para almejar uma educação de qualidade, é necessário haver investimentos em infraestrutura, valorização profissional, acompanhamento da aprendizagem dos alunos e apoio pedagógico aos professores.

As mudanças ocorridas na configuração inicial do PNAIC desvirtuaram seus objetivos, uma vez que a descentralização na gestão do programa a partir das ações das instituições formadoras passou para responsabilidade do Comitê Estadual. Essa mudança justificou-se pelos baixos índices alcançados nas avaliações externas, de modo que o foco passou a ser na criança e na consolidação das competências e das habilidades de leitura, escrita e matemática.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual do pacto: Pacto pela Alfabetização na Idade Certa** - o Brasil do futuro com o começo que ele merece. Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Documento orientador das ações de formação continuada de professores alfabetizadores em 2014**. Brasília: MEC, SEB, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Documento orientador das ações de formação continuada de professores alfabetizadores em 2015**. Brasília: MEC, SEB, 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à

Gestão Educacional. **PNAIC em Ação 2016**: Documento orientador das ações de formação continuada de professores alfabetizadores em 2016. Brasília: MEC, SEB, 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. **PNAIC em Ação 2017**: Documento orientador das ações de formação continuada dos professores alfabetizadores em 2017. Brasília: MEC, SEB, 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução CD/FNDE/MEC nº 6 de 1º de novembro de 2016**. Estabelece normas e procedimentos para o pagamento de bolsas de estudo e pesquisa aos participantes da Formação Continuada no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Brasília, 2016.

RAMOS, Maria Elizabete Neves. **O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) no Rio de Janeiro**: implementação e (re)formulação da política. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020. 202 f.

PINTO, Umberto de Andrade. **Pedagogia escolar**: coordenação pedagógica e gestão educacional. São Paulo: Cortez, 2011.

PARTE 3

DESTINATÁRIOS FINAIS DO PNAIC:
DE ATORES PRINCIPAIS À INVISIBILIDADE DA POLÍTICA

CAPÍTULO 14

O PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA: QUEM SÃO DOS SEUS ATORES PRINCIPAIS?

Mirna França da Silva de Araújo

INTRODUÇÃO

O presente artigo faz parte da pesquisa para qualificação do Mestrado Profissional com o título “Percurso Formativo do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: impactos e contribuições para a prática pedagógica dos professores alfabetizadores”, com o objetivo de analisar o percurso formativo dos docentes que participaram do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), a partir dos registros do SIMEC/SISPACTO. Para responder aos objetivos propostos, foi necessário identificar o perfil de todos os participantes do PNAIC para entender sua trajetória e sua constituição profissional.

Definimos as seguintes categorias para este estudo: gênero, faixa etária, vínculo e escolaridade. Foram analisados os dados dos participantes do programa, constantes no Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação – SIMEC, no módulo Sistema de Monitoramento do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - SISPACTO 2014, dos perfis: coordenadores das IES, coordenadores locais, supervisores, formadores, orientadores de estudo e professores alfabetizadores.

O SIMEC é uma plataforma utilizada pelo MEC para dar transparência às ações desenvolvidas internamente e junto aos estados e municípios. O

sistema foi dividido em módulos de planejamento, execução e monitoramento dos programas e ações implantadas e implementadas pelo MEC. Para monitorar o PNAIC, foi criado o módulo SISPACTO, construído anualmente durante a execução do programa.

O desenvolvimento do sistema dava-se de acordo com o formato do programa em cada fase de forma dialógica com as universidades e com a gestão estadual. Os principais atores envolvidos na execução das ações do PNAIC acessavam o sistema de forma gradativa, preenchendo todas as informações necessárias para acompanhamento e avaliação de cada fase da formação. Tal ação supunha a dinamização e a ampliação das possibilidades de formação continuada de todos os professores alfabetizadores que atuavam em serviço no ciclo básico de alfabetização.

Para Dubar (1997), a “socialização” no mundo do trabalho consiste, para os indivíduos, em construir sua identidade social e profissional respaldada nas transações biográficas e relacionais. Ou seja, o SISPACTO mostra as construções biográficas (da vida profissional) e a correlação entre esta e as relações e experimentações estabelecidas no PNAIC (relacional).

A arquitetura prevista para a formação continuada dos professores alfabetizadores do PNAIC exigiu, desde as primeiras etapas, um sistema de gestão que considerasse a subjetividade dos sujeitos participantes. Tal sistema foi desenvolvido e idealizado para dar transparência ao pagamento das bolsas de estudos, cuja liberação só acontecia depois de cada avaliação registrada, assim, eram pagas ao perfil que estivesse cumprindo todas as etapas da formação proposta. As fases de produção e das funcionalidades do sistema foram construídas a partir de discussões entre a equipe MEC, tendo como objetivo a coleta de dados que pudesse contribuir na avaliação do processo de formação e no redirecionamento das ações para correção de fluxos e processos.

O SISPACTO armazenou dados de todos os participantes do programa por meio da rede de universidades, que foi constituída pelas responsabilidades compartilhadas entre inúmeros atores, desde coordenadores das universidades até professores formadores, passando por coordenadores locais e orientadores de estudo, até chegar nos professores alfabetizadores⁴⁵ de 5.470 municípios, abrangendo todos os estados. Esses integrantes

⁴⁵ São os professores que atuam nas turmas de 1º, 2º e 3º do ensino fundamental de 9 anos e, também, professores de classes multisseriadas. O último Censo Escolar registrou, aproximadamente, 380 mil docentes lecionando nesses anos.

recebiam bolsas, por meio do Sistema Geral de Bolsas/MEC, e o material de formação, que foi distribuído pelo Programa Nacional do Livro Didático - PNLD e Programa Nacional de Biblioteca Escolar - PNBE⁴⁶.

As funcionalidades do SISPACTO eram adicionadas, gradativamente, na medida em que as etapas do PNAIC avançavam, por exemplo: adesão de estados e municípios, com indicação de coordenadores locais; indicação de orientadores de estudo; composição da rede de universidades e a formação desses orientadores; constituição das turmas de professores alfabetizadores, entre outros dados.

O SISPACTO, criado inicialmente para dar transparência à avaliação e ao gerenciamento das bolsas, proporcionou o monitoramento de alguns parâmetros do programa, a exemplo da identificação do perfil das turmas de alfabetização e sua avaliação sobre as ações formativas, bem como as contribuições do processo formativo para a prática pedagógica dos professores alfabetizadores.

Esse sistema, além de garantir o monitoramento e a avaliação de todo processo de formação, propiciou a criação de indicadores de monitoramento, como as questões de infraestrutura, materiais, gestão, e viabilizou pesquisas e avaliações que possibilitaram o acompanhamento dos desdobramentos das atividades planejadas e implementadas, de modo a permitir reavaliações das estratégias propostas para a formação dos professores alfabetizadores. Por outro lado, proporcionou maior acesso às informações, garantindo a transparência na utilização dos recursos públicos pelas universidades, no que tange ao pagamento das bolsas e a distribuição dos materiais.

Outros aspectos importantes em relação ao pagamento de bolsas de estudos e pesquisa foram a valorização dos professores alfabetizadores e o incentivo para que permanecessem nas classes de alfabetização. Os dados estatísticos que podem ser obtidos através do sistema contribuem para o fortalecimento da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e ex-

⁴⁶ O Decreto nº 9.099, de 18 de julho de 2017, unificou as ações de aquisição e distribuição de livros didáticos e literários, anteriormente contempladas pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e pelo Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE). Com nova nomenclatura, o Programa Nacional do Livro e do Material Didático - PNLD também teve seu escopo ampliado com a possibilidade de inclusão de outros materiais de apoio à prática educativa para além das obras didáticas e literárias: obras pedagógicas, softwares e jogos educacionais, materiais de reforço e correção de fluxo, materiais de formação e materiais destinados à gestão escolar, entre outros.

tensão⁴⁷ nas universidades envolvidas e, também, no fornecimento de dados fundamentais para avaliação dos avanços nas políticas públicas para a educação no Brasil.

Os procedimentos de coleta de dados para definição do perfil dos participantes do programa foram realizados a partir do cadastro no sistema pelas equipes participantes do programa. No SISPACTO 2013, 2014 e 2015, foram elaborados os instrumentos para a construção do “Perfil dos Participantes” do programa, nos quais foram registradas informações pessoais e profissionais, com o objetivo de desenvolver um perfil de todos os participantes (professores alfabetizadores, orientadores de estudo, formadores, coordenadores locais, supervisores e coordenadores das universidades), com a finalidade de se entender suas trajetórias e constituição profissional. O questionário foi composto por questões que variam desde a idade, área de formação profissional, sexo e vínculo empregatício.

Para os estudos dos perfis do PNAIC, consideramos como objeto de análise gênero, faixa etária, vínculo institucional e escolaridade ou formação dos participantes do programa, em 2014. Foram analisados os dados de todos os perfis. Reiteramos que todas as informações relacionadas aos dados pessoais e profissionais dos participantes do programa foram retiradas do SIMEC/SISPACTO 2014.

DESENVOLVIMENTO

Entendemos que a perspectiva de gênero é aspecto importante, que deve ser considerado “na reflexão e na compreensão das características das relações que se constituem entre professores e alunos no contexto escolar, sendo aspecto importante também nas definições de políticas para a carreira docente” (CARVALHO, 2018, p. 17). Considerando-se a afirmação de Carvalho (2018), os participantes do PNAIC preencheram um formulário com seus dados pessoais e profissionais, registrando, para gênero, se

⁴⁷ De acordo com o Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, Art.2º São princípios da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica: V- articulação entre a teoria e a prática no processo de formação docente, fundada no domínio de conhecimentos científicos e didáticos, contemplando a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (BRASIL, 2009). Neste contexto, a formação continuada no âmbito do PNAIC guarda os princípios da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica com certificação dos participantes como “*Curso de formação continuada de professores na modalidade extensão universitária*”, conforme Projeto elaborado por cada da Universidades, no SIMEC/SISPACTO.

masculino ou feminino. Neste item, foi analisado o gênero de todos os perfis por Região e também de todo o país.

Tabela 1: Dados relativos ao gênero dos participantes do PNAIC 2014 - Região Nordeste

GÊNERO	PROFESSOR(a) ALFABETIZADOR		ORIENTADOR DE ESTUDOS		COORD. LOCAL		FORMADOR (PORTUGUÊS)		FORMADOR (MAT.)		SUPERVISOR		COORD. ADJUNTO		COORD. GERAL	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
M	7625	7,2	391	7,7	211	11,8	10	6,7	28	14,4	12	19,7	4	23,5	1	11,1
F	98496	92,8	4712	92,3	1579	88,2	139	93,3	166	85,6	49	80,3	13	76,5	8	88,9
Total	106121	100	5103	100	1790	100	149	100	194	100	61	100	17	100	9	100

Fonte: SISPACTO (2014).

Quanto ao gênero, na Região Nordeste (Tabela 11), embora haja uma variação em função de cada perfil de participantes no programa, considerando os 113.444 integrantes, a predominância feminina é evidente, somando-se 105.162 mulheres. Tal fato se mostra ainda mais acentuado nos perfis: formador de português (93,3%), professor alfabetizador (92,8%) e orientador de estudo (92,3%), coordenador geral (88,9%) e coordenador local (88,2%). Dentre todos os perfis, aqueles com a maior presença de homens foram os de professor alfabetizador (7.625) e orientador de estudos (391). O total de participantes homens na Região Nordeste é de 8.282.

Tabela 2: Dados relativos ao gênero dos participantes do PNAIC 2014 - Região Norte

GÊNERO	PROFESSOR(A) ALFABETIZADOR		ORIENTADOR DE ESTUDOS		COORD. LOCAL		FORMADOR (PORTUGUÊS)		FORMADOR (MAT)		SUPERVISOR		COORD. ADJUNTO		COORD. GERAL	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
M	6737	16,0	263	13,1	82	18,0	5	6,9	31	36,9	6	21,4	2	16,7	0	0
F	35393	84,0	1738	86,9	374	82,0	67	93,1	53	63,1	22	78,6	10	83,3	8	100
TOTAL	42130	100	2001	100	456	100	72	100	84	100	28	100	12	100	8	100

Fonte: SISPACTO (2014).

Considerando-se os 44.791 participantes do PNAIC na Região Norte (Tabela 2), observamos que, embora haja uma variação em função de cada perfil, a predominância de integrantes no programa em 2014 é de mulheres, um total de 37.665. Tal fato se mostra ainda mais acentuado nos per-

fis: coordenador geral (100%), formador de português (93,1%), orientador de estudo (86,9%), professor alfabetizador (84,0%), coordenador adjunto (83,3%) e coordenador local (82,0%). Dentre todos os perfis, temos a presença de 7.126 homens, com maior predominância para formador em matemática (36,9%), supervisor (21,4%) e coordenador local (18,0%).

Tabela 3: Dados relativos ao gênero dos participantes do PNAIC 2014 - Região Centro-Oeste

GÊNERO	PROFESSOR(A) ALFABETIZADOR		ORIENTADOR DE ESTUDOS		COORD. LOCAL		FORMADOR (PORTUGUÊS)		FORMADOR (MAT)		SUPERVISOR		COORD. ADJUNTO		COORD. GERAL	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
M	892	4,0	70	6,2	42	9,0	2	6,3	9	19,6	3	15,8	1	14,3	0	0
F	21206	96,0	1061	93,8	424	91,0	30	93,8	37	80,4	16	84,2	6	85,7	4	100
TOTAL	22098	100	1131	100	466	100	32	100	46	100	19	100	7	100	4	100

Fonte: SISPACTO (2014).

Na Região Centro-Oeste (Tabela 3), entre os 23.803 participantes, observamos que, embora haja uma variação em função de cada perfil, a predominância de integrantes no programa em 2014 também é de mulheres, um total de 22.784. Tal fato se mostra ainda mais acentuado nos perfis coordenador geral (100%), professor alfabetizador (96%), orientador de estudo (93,8%) e coordenador local (91%). Dentre todos os perfis, temos 1.019 participantes homens, com maior presença para formador de matemática (19,6%), supervisor (15,8%), coordenador adjunto (14,3%) e formador de português (14,3%).

Tabela 4: Dados relativos ao gênero dos participantes do PNAIC 2014 - Região Sudeste

GÊNERO	PROFESSOR(A) ALFABETIZADOR		ORIENTADOR DE ESTUDOS		COORD. LOCAL		FORMADOR (PORTUGUÊS)		FORMADOR (MAT)		SUPERVISOR		COORD. ADJUNTO		COORD. GERAL	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
M	1744	2,0	168	3,6	96	5,9	9	5,1	41	21,7	12	17,1	7	29,2	0	0
F	85573	98,0	4498	96,4	1536	94,1	169	94,9	148	78,3	58	82,9	17	70,8	12	100
TOTAL	87317	100	4666	100	1632	100	178	100	189	100	70	100	24	100	12	100

Fonte: SISPACTO (2014).

A Região Sudeste (Tabela 4) conta com 94.088 participantes, e também apresenta uma variação em função de cada perfil, com predominância de 92.011 mulheres (97,79%) no programa em 2014. Tal fator se mostra ainda mais acentuado nos perfis coordenador geral (100%), professor alfabetizador (98%), orientador de estudo (96,4%), formador de português (94,9%) e coordenador local (94,1%). Para o gênero masculino, temos 2077 homens, e dentre todos os perfis, a maior presença foi para coordenador adjunto (29,2%) e formador de matemática (21,7%).

Tabela 5: Dados relativos ao gênero dos participantes do PNAIC 2014 - Região Sul

GÊNERO	PROFESSOR(A) ALFABETIZADOR		ORIENTADOR DE ESTUDOS		COORD. LOCAL		FORMADOR (PORTUGUÊS)		FORMADOR (MAT)		SUPERVISOR		COORD. ADJUNTO		COORD. GERAL	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
M	713	1,8	39	1,7	52	4,5	3	3,4	15	16,0	0	0	3	27,3	2	33,3
F	38908	98,2	2321	98,3	1111	95,5	86	96,6	79	84,0	26	100	8	72,7	4	66,7
TOTAL	39621	100	2360	100	1163	100	89	100	94	100	26	100	11	100	6	100

Fonte: SISPACTO (2014).

Considerando-se os 43.370 participantes na Região Sul (Tabela 5), observamos que, embora haja uma variação em função de cada perfil, a predominância de integrantes no programa em 2014 é de mulheres, um total de 42.543 profissionais do gênero feminino. Tal fator se mostra ainda mais acentuado nos perfis de supervisor (100%), orientador de estudo (98,35%), professor alfabetizador (98,2%), formador de português (96,6%) e coordenador local (95,5%). Para o gênero masculino, registraram-se 827 participantes, com maior presença para coordenador geral (33,3%) e coordenador adjunto (27,2%).

Tabela 6: Gênero por perfil dos participantes do PNAIC 2014 – Brasil

GÊNERO	PROFESSOR(A) ALFABETIZADOR		ORIENTADOR DE ESTUDOS		COORD. LOCAL		FORMADOR (PORTUGUÊS)		FORMADOR (MAT)		SUPERVISOR		COORD. ADJUNTO		COORD. GERAL	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
M	17711	6,0	931	6,1	483	8,8	29	5,5	130	21,4	33	16,2	19	26,8	6	15,4
F	279576	94,0	14330	93,9	5023	91,2	501	94,5	477	78,6	171	83,8	52	73,2	33	84,6
TOTAL	297287	100	15261	100	5506	100	530	100	607	100	204	100	71	100	39	100

Fonte: SISPACTO (2014).

Considerando-se os 319.505 participantes do PNAIC em todas as regiões do Brasil (Tabela 6), há predominância de integrantes do gênero feminino nos perfis de professor alfabetizador, orientadores de estudo e coordenador local, num total de 300.163 mulheres. Nas Regiões Norte, Centro-Oeste e Sudeste, a totalidade de coordenadores gerais no âmbito das IES é de mulheres. Entre os perfis em que se observa uma presença mais relevante de homens, têm-se os formadores em matemática (principalmente nas Regiões Norte, Centro-Oeste e Sudeste), os coordenadores adjuntos (prioritariamente nas Regiões Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul) e os supervisores (prioritariamente nas Regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste), com um total de 19.342 participantes do gênero masculino.

Para Carvalho (1996, p. 13), o fato de a maioria dos professores corresponder a mulheres não é só uma questão numérica, mas produz marcas da presença feminina na caracterização do grupo de profissionais da escola, nas formas de ensino, nas relações estabelecidas entre os diferentes atores que dão materialidade à escola. Para a autora, as marcas estão relacionadas ao predomínio da emoção e da afetividade na visão do mundo e do trabalho docente, como também a uma postura defensiva e conservadora frente ao novo (UNESCO, 2004).

Nesse contexto, a associação ao imaginário feminino entre a escola e a maternidade caracteriza o processo educativo como uma continuidade do lar sempre sob a responsabilidade das mulheres. A própria denominação “tia”, dada pelos alunos às professoras, reforça a proximidade e identificação da professora com uma figura familiar e similar à materna (FREIRE, 1993).

Conforme exposto por Louro (1997), o professor sempre foi associado à autoridade e ao conhecimento, enquanto a professora sempre foi – e ainda é – vinculada ao apoio e a cuidados dirigidos aos alunos. Essas associações correspondem e se ajustam ao predomínio dos homens nos níveis mais altos e especializados da educação, nos quais o trabalho, em boa medida, está dirigido para a orientação dos jovens em relação à sua futura profissão, e à predominância das mulheres nos segmentos iniciais da escolarização, que contam com muitas tarefas voltadas para aspectos relacionados ao cuidado das crianças (UNESCO, 2004).

Para a análise da faixa etária dos participantes, foram considerados os perfis de professor alfabetizador, orientador de estudos, coordenador

local, formadores, supervisor, coordenador adjunto e coordenador geral, por Região. As faixas etárias foram divididas entre os participantes com mais de 60 anos e os participantes com menos de 19 anos.

Tabela 7: Dados relativos à faixa etária dos participantes do PNAIC 2014 - Região Nordeste

FAIXA ETÁRIA	PROFESSOR(A) ALFABETIZADOR		ORIENTADOR DE ESTUDOS		COORD. LOCAL		FORMADOR (PORTUGUÊS)		FORMADOR (MAT.)		SUPERVISOR		COORD. ADJUNTO		COORD. GERAL	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
50-60	25158	23,9	791	15,5	281	15,7	38	26,0	25	12,9	10	16,4	6	35,3	6	66,7
40-50	39037	37,1	2368	46,4	791	44,2	57	39,0	88	45,4	19	31,1	7	41,2	2	22,2
30-40	28429	27,0	1745	34,2	633	35,4	38	26,0	57	29,4	16	26,2	2	11,8	0	0,0
20-30	9627	9,2	86	1,7	39	2,2	5	3,4	13	6,7	3	4,9	0	0,0	0	0,0
60	2229	2,1	90	1,8	39	2,2	8	5,5	6	3,1	11	18,0	2	11,8	1	11,1
-19	641	0,6	19	0,4	7	0,4	0	0,0	5	2,6	2	3,3	0	0,0	0	0,0
TOTAL	105121	100	5099	100	1790	100	146	100	194	100	61	100	17	100	9	100

Fonte: SISPACTO (2014).

A Região Nordeste (Tabela 7) revela uma predominância de participantes na faixa de 40 até 50 anos, salvo o perfil de coordenador geral, que conta com participantes majoritariamente na faixa de 50 a 60 anos. É possível perceber uma menor participação do público jovem, que alcança seu maior percentual para os professores entre 20 e 30 anos (9,1%). Destacamos, ainda, a presença de participantes até 19 anos nos perfis de supervisor (3,3%), formador de matemática (2,6%), professor alfabetizador (0,6%), orientador de estudo (0,5%) e coordenador local (0,4%).

Tabela 8: Dados relativos à faixa etária dos participantes do PNAIC 2014 - Região Norte

FAIXA ETÁRIA	PROFESSOR(A) ALFABETIZADOR		ORIENTADOR DE ESTUDOS		COORD. LOCAL		FORMADOR (PORTUGUÊS)		FORMADOR (MAT.)		SUPERVISOR		COORD. ADJUNTO		COORD. GERAL	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
50-60	6202	14,7	267	13,3	52	11,4	22	34,4	18	21,4	9	24,3	4	44,4	3	37,5
40-50	14675	34,8	967	48,3	201	44,1	18	28,1	21	25,0	8	21,6	2	22,2	2	25,0
30-40	16091	38,2	706	35,3	184	40,4	8	12,5	31	36,9	7	18,9	1	11,1	0	0,0
20-30	3951	9,4	15	0,7	8	1,8	6	9,4	10	11,9	9	24,3	0	0,0	0	0,0
60	961	2,3	37	1,8	9	2,0	10	15,6	2	2,4	4	10,8	2	22,2	3	37,5
-19	240	0,6	9	0,4	2	0,4	0	0,0	2	2,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0
TOTAL	42120	100	2001	100	456	100	64	100	84	100	37	100	9	100	8	100

Fonte: SISPACTO (2014).

Na Região Norte (Tabela 8), percebemos uma variação de idades em função de cada perfil, nesse caso, na faixa dos 50 a 60 anos, há coordenador adjunto (44,4%), coordenador geral (37,5%), formador de português (34,4%) e supervisor (32,1%). Quanto aos perfis de orientador de estudo (48,3%) e coordenador local (44,1%), revelam participantes majoritariamente na faixa de 40 até 50 anos. Já os perfis de formadores de matemática (48,4%) e professor alfabetizador (38,2%) têm participantes majoritariamente na faixa de 30 até 40 anos.

É possível perceber uma menor participação do público jovem (de 20 a 30 anos), que alcança seu maior percentual entre os formadores de matemática (15,6%). Destacamos, ainda, a presença de participantes até 19 anos nos perfis de formador de matemática (3,1%), professor alfabetizador (0,6%), orientador de estudo (0,4%) e coordenador local (0,4%).

Tabela 9: Dados relativos à faixa etária dos participantes do PNAIC 2014 - Região Centro-Oeste

FAIXA ETÁRIA	PROFESSOR(A) ALFABETIZADOR		ORIENTADOR DE ESTUDOS		COORD. LOCAL		FORMADOR (PORTUGUÊS)		FORMADOR (MAT.)		SUPERVISOR		COORD. ADJUNTO		COORD. GERAL	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
50-60	20085	41,0	219	19,4	84	18,1	13	28,3	11	23,9	2	10,5	0	0,0	1	25,0
40-50	14939	30,5	557	49,2	234	50,5	20	43,5	23	50,0	6	31,6	3	42,9	1	25,0
30-40	9893	20,2	304	26,9	126	5,8	10	21,7	8	17,4	3	15,8	0	0,0	0	0,0
20-30	2602	5,3	16	1,4	3	0,6	0	0,0	2	4,3	5	26,3	0	0,0	0	0,0
60	1140	2,3	26	2,3	14	3,0	3	6,5	1	2,2	2	10,5	4	57,1	2	50,0
-19	292	0,6	9	0,8	2	0,4	0	0,0	1	2,2	1	5,3	0	0,0	0	0,0
TOTAL	48951	100	1131	100	463	78,59	46	100	46	100	19	100	7	100	4	100

Fonte: SISPACTO (2014).

A Região Centro-Oeste (Tabela 9) revela uma predominância de participantes na faixa de 40 a 50 anos, em sua maioria, com coordenador local (50,9%), formador de matemática (50%), orientador de estudo (49,2%) e supervisor (31,6%). Quanto aos professores alfabetizadores (41%), os participantes majoritariamente na faixa de 50 a 60 anos, ao passo que os perfis de coordenador adjunto (57,1%) e coordenador geral (50%) têm participantes acima de 60 anos.

É possível perceber uma menor participação do público jovem (de 20 a 30 anos), que alcança seu maior percentual entre os supervisores (26,3%). Destacamos, ainda, a presença de participantes até 19 anos nos perfis de supervisor (5,3%), formador de matemática (2,2%), orientador de estudo (0,8%), professor alfabetizador (0,6%) e coordenador local (0,4%).

Tabela 10: Dados relativos à faixa etária dos participantes do PNAIC 2014 - Região Sudeste

FAIXA ETÁRIA	PROFESSOR(A) ALFABETIZADOR		ORIENTADOR DE ESTUDOS		COORD. LOCAL		FORMADOR (PORTUGUÊS)		FORMADOR (MAT.)		SUPERVISOR		COORD. ADJUNTO		COORD. GERAL	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
50-60	18894	21,6	1104	23,7	399	24,4	42	22,6	0	0,0	16	22,9	10	35,7	8	44,4
40-50	33192	38,0	2104	45,1	732	44,9	61	32,8	45	23,4	26	37,1	7	25,0	4	22,2
30-40	26525	30,4	1217	26,1	391	24,0	55	29,6	58	30,2	15	21,4	6	21,4	4	22,2
20-30	4908	5,6	50	1,1	37	2,3	13	7,0	59	30,7	2	2,9	1	3,6	0	0,0
60	3238	3,7	150	3,2	63	3,9	14	7,5	15	7,8	10	14,3	4	14,3	2	11,1
-19	560	0,6	41	0,9	10	0,6	1	0,5	15	7,8	1	1,4	0	0,0	0	0,0
TOTAL	87317	100	4666	100	1632	100	186	100	192	100	70	100	28	100	18	100

Fonte: SISPACTO (2014).

Na Região Sudeste (Tabela 10), os perfis de orientador de estudo (45,1%), coordenador local (44,9%), supervisor (37,1%), professor alfabetizador (38%) e formador de português (32,8%) possuem participantes majoritariamente na faixa de 40 a 50 anos. Já os perfis de coordenador geral (44,4%) e coordenador adjunto (35,7%) possuem participantes que estão, em sua maioria, na faixa de 50 a 60 anos. Quanto aos formadores de matemática (30,7%), a maior parte dos participantes está na faixa de 20 a 30 anos.

Destacamos, ainda, a presença de participantes até 19 anos nos perfis de formador de matemática (7,8%), supervisor (1,4%), orientador de estudo (0,9%), professor alfabetizador (0,6%), coordenador local (0,6%) e formador de português (0,5%).

Tabela 11: Dados relativos à faixa etária dos participantes do PNAIC 2014 - Região Sul

FAIXA ETÁRIA	PROFESSOR(A) ALFABETIZADOR		ORIENTADOR DE ESTUDOS		COORD. LOCAL		FORMADOR (PORTUGUÊS)		FORMADOR (MAT.)		SUPERVISOR		COORD. ADJUNTO		COORD. GERAL	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
50-60	8363	21,1	536	22,7	248	21,3	21	23,3	18	23,3	5	17,2	6	50,0	4	44,4
40-50	15052	38,0	1100	46,6	526	45,2	31	34,4	39	34,4	8	27,6	4	33,3	4	44,4
30-40	11939	30,1	634	26,9	315	27,1	29	32,2	27	32,2	8	27,6	1	8,3	0	0,0
20-30	2767	7,0	35	1,5	46	4,0	4	4,4	6	4,4	3	10,3	0	0,0	0	0,0
60	1276	3,2	37	1,6	24	2,1	4	4,4	4	4,4	4	13,8	1	8,3	1	11,1
-19	224	0,6	18	0,8	4	0,3	1	1,1	0	1,1	1	3,4	0	0,0	0	0,0
TOTAL	39621	100	2360	100	1163	100	90	100	94	100	29	100	12	100	9	100

Fonte: SISPACTO (2014).

A Região Sul (Tabela 11) revela uma predominância de participantes na faixa de 40 a 50 anos, com exceção dos perfis de coordenador adjunto (50%), cujos participantes majoritariamente estão na faixa de 50 a 60 anos. É possível perceber uma menor participação do público jovem, entre 20 e 30 anos, que alcança seu maior percentual entre os supervisores (10,3%).

Destacamos, ainda, a presença de participantes até 19 anos nos perfis de supervisor (3,4%), formador de português (1,1%), orientador de estudo (0,8%), professor alfabetizador (0,6%) e coordenador local (0,3%).

Tabela 12: Dados relativos à faixa etária dos participantes do PNAIC 2014 – Brasil

FAIXA ETÁRIA	PROFESSOR(A) ALFABETIZADOR		ORIENTADOR DE ESTUDOS		COORD. LOCAL		FORMADOR (PORTUGUÊS)		FORMADOR (MAT.)		SUPERVISOR		COORD. ADJUNTO		COORD. GERAL	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
50-60	56131	18,9	2937	19,2	1064	19,3	136	25,6	110	18,1	42	20,3	27	38,0	19	45,2
40-50	111071	37,4	7099	46,5	2487	45,2	187	170,0	231	38,1	67	32,4	22	31,0	14	33,3
30-40	97211	32,7	4585	30,0	1649	29,9	140	26,3	186	30,6	49	23,7	7	9,9	0	0,0
20-30	22710	7,6	196	1,3	133	2,4	28	5,3	42	6,9	13	6,3	0	0,0	0	0,0
60	8330	2,8	344	2,3	149	2,7	39	7,3	29	4,8	31	15,0	15	21,1	9	21,4
-19	1834	0,6	100	0,7	25	0,5	2	0,4	9	1,5	5	2,4	0	0,0	0	0,0
TOTAL	297287	100	15261	100	5597	100	532	234,85	607	100	207	100	71	100	42	100

Fonte: SISPACTO (2014).

Quanto à faixa etária, os participantes do PNAIC no ano de 2014 (Tabela 12) concentram-se, principalmente, no intervalo entre 30 e 50 anos. Considerando-se que a idade do professor constitui uma das marcas de sua atuação, chamamos a atenção para algumas questões eventualmente relacionadas à condição etária, como a renovação dos quadros docentes por efeito de concurso/aposentadoria, a aceitação de novas concepções pedagógicas, a maior ou menor experiência, entre outras (UNESCO, 2014).

Isto posto, também foi evidenciado que há uma maior participação de pessoas entre 50 e 60 anos ou mais no grupo de coordenadores gerais e adjuntos e uma menor participação do público com idade entre 20 e 30 anos no grupo de orientadores de estudo (196) e professores alfabetizadores (22.710).

Encontramos, também, pessoas com 19 anos ou menos nos perfis

de professor alfabetizador (1.834), orientador de estudo (100), formador (20), coordenador local (25) e supervisor (5), o que representa que não foram respeitadas as exigências estabelecidas na Portaria 1.458, de 14 de dezembro de 2012 (BRASIL, 2012), a qual institui que esses participantes deveriam ser formados em Pedagogia ou áreas afins, possuir titulação de especialização, mestrado ou doutorado e ter atuado como professor ou formador por pelo menos dois anos.

Tomemos como exemplo os formadores de Matemática: encontramos estes casos na Região Nordeste, onde há 5 formadores; na Região Norte, 2 formadores; na Região Centro-Oeste, 1 formador de Matemática; e na Região Sudeste, 15 formadores de Matemática.

Para a análise do vínculo institucional, foram usados como critérios se o participante do programa ocupa cargo de livre provimento, cedido, concursado, contratado, efetivo, temporários. Os dados foram distribuídos por perfil e por região.

Tabela 13: Dados relativos ao vínculo dos participantes do PNAIC 2014 - Região Nordeste

VÍNCULO	PROFESSOR(A) ALFABETIZADOR		ORIENTADOR DE ESTUDOS		COORD. LOCAL		FORMADOR (PORTUGUÊS)		FORMADOR (MAT.)		SUPERVISOR		COORD. ADJUNTO		COORD. GERAL	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Cargo de livre provimento	12	0,0	3	0,1	16	1,0	1	0,7	3	1,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Cedido	101	0,1	4	0,1	88	5,2	1	0,7	1	0,5	1	1,7	0	0,0	0	0,0
Concursado	51972	49,0	3333	65,5	829	49,3	56	37,6	93	47,9	22	37,9	6	35,3	3	33,3
Contratado	27487	25,9	108	2,1	169	10,0	8	5,4	20	10,3	8	13,8	0	0,0	0	0,0
Efetivo	24282	22,9	1610	31,6	537	31,9	46	30,9	34	17,5	10	17,2	11	64,7	6	66,7
Outro	450	0,4	17	0,3	37	2,2	24	16,1	26	13,4	12	20,7	0	0,0	0	0,0
Temporário(s)	1817	1,7	12	0,2	6	0,4	13	8,7	17	8,8	5	8,6	0	0,0	0	0,0
TOTAL	106121	100	5087	100	1682	100	149	100	194	100	58	100	17	100	9	100

Fonte: SISPACTO (2014).

A Região Nordeste (Tabela 13) revela uma predominância de participantes concursados. Os perfis de orientador de estudo (65,4%), coordenador local (49,3%), professor alfabetizador (49%), formador de matemática (47,9%), supervisor (37,9%) e formador de português (37,6%) apresentam majoritariamente participantes concursados. Já os perfis de coordenador geral (66,7%) e coordenador adjunto (64,7%) apresentam uma predominância de participantes efetivos.

Ainda, é possível encontrar participantes com vínculo temporário entre os perfis de formador de matemática (8,8%), formador de português (8,7%), supervisor (8,6%), professor alfabetizador (1,7%), coordenador local (0,4%) e orientador de estudo (0,2%). E vínculo de contratados entre os perfis professor alfabetizador (25,9%), coordenador local (10,0%) e orientador de estudo (2,1%).

Tabela 14: Dados relativos ao vínculo dos participantes do PNAIC 2014 - Região Norte

VÍNCULO	PROFESSOR(A) ALFABETIZADO		ORIENTADOR DE ESTUDOS		COORD. LOCAL		FORMADOR (PORTUGUÊS)		FORMADOR (MAT.)		SUPERVISOR		COORD. ADJUNTO		COORD. GERAL	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Cargo de livre provimento	17	0,0	1	0,0	3	0,7	0	0,0	2	2,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Cedido	42	0,1	1	0,0	86	18,9	24	35,3	14	16,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Concursado	15042	35,7	1097	54,8	136	29,8	8	11,8	20	23,8	11	39,3	4	36,4	5	62,5
Contratado	12144	28,8	67	3,3	28	6,1	15	22,1	22	26,2	1	3,6	0	0,0	0	0,0
Efetivo	10574	25,1	818	40,9	199	43,6	18	26,5	22	26,2	14	50,0	7	63,6	3	37,5
Outro	136	0,3	1	0,0	3	0,7	2	2,9	0	0,0	2	7,1	0	0,0	0	0,0
Temporário (s)	4175	9,9	16	0,8	1	0,2	1	1,5	4	4,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0
TOTAL	42130	100	2001	100	456	100	68	100	84	100	28	100	11	100	8	100

Fonte: SISPACTO (2014).

Na Região Norte (Tabela 24), os perfis de coordenador geral (62,5%), orientador de estudo (54,8%) e professor alfabetizador (35,7%) têm a maioria dos participantes com vínculo de concursado. Já os perfis de coordenador local (43,6%), supervisor (50%), coordenador adjunto (63,6%) e formador de matemática (26,2%) apresentam majoritariamente participantes efetivos. O perfil formador de português (35,3%) apresenta majoritariamente participantes cedidos.

Ainda, é possível encontrar participantes com vínculo temporário entre os perfis de professor alfabetizador (9,9%), formador de matemática (4,8%), formador de português (1,5%), orientador de estudo (0,8%) e coordenador local (0,2%). Há também participantes contratados entre os perfis de professor alfabetizador (28,8%), coordenador local (6,1%) e orientador de estudo (3,3%).

Tabela 15: Dados relativos ao vínculo dos participantes do PNAIC 2014 - Região Centro-Oeste

VÍNCULO	PROFESSOR(A) ALFABETIZADOR		ORIENTADOR DE ESTUDOS		COORD. LOCAL		FORMADOR (PORTUGUÊS)		FORMADOR (MAT.)		SUPERVISOR		COORD. ADJUNTO		COORD. GERAL	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Cargo de livre provimento	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Cedido	32	0,1	1	0,1	6	1,3	1	2,2	16	34,8	1	5,3	0	0,0	0	0,0
Concursado	10386	47,0	662	58,5	219	47,0	16	34,8	4	8,7	4	21,1	5	71,4	4	100,0
Contratado	6173	27,9	81	7,2	23	4,9	2	4,3	22	47,8	3	15,8	0	0,0	0	0,0
Efetivo	4921	22,3	384	34,0	213	45,7	22	47,8	3	6,5	1	5,3	2	28,6	0	0,0
Outro	50	0,2	2	0,2	4	0,9	4	8,7	1	2,2	5	26,3	0	0,0	0	0,0
Temporário (s)	536	2,4	1	0,1	1	0,2	1	2,2	0	0,0	5	26,3	0	0,0	0	0,0
TOTAL	22098	100	1131	100	466	100	46	100	46	100	19	100	7	100	4	100

Fonte: SISPACTO (2014).

A Região Centro-Oeste (Tabela 16) revela uma predominância de participantes concursados. Os perfis de coordenador geral (100%), coordenador adjunto (71,4%), orientador de estudo (58,5%), coordenador local (47%) e professor alfabetizador (47%) apresentam majoritariamente participantes concursados. O perfil de formador de português (47,8%) é formado majoritariamente por efetivos enquanto o formador de matemática (47,8%) por contratados.

Ainda, é possível encontrar participantes com vínculo temporário entre os perfis de supervisor (26,3%), professor alfabetizador (2,4%), formador de português (2,2%), coordenador local (0,2%) e orientador de estudo (0,1%). Há também participantes contratados entre os perfis de professor alfabetizador (27,9%), orientador de estudo (7,2%) e coordenador local (4,9%).

Tabela 16: Dados relativos ao vínculo dos participantes do PNAIC 2014 - Região Sudeste

VÍNCULO	PROFESSOR(A) ALFABETIZADOR		ORIENTADOR DE ESTUDOS		COORD. LOCAL		FORMADOR (PORTUGUÊS)		FORMADOR (MAT.)		SUPERVISOR		COORD. ADJUNTO		COORD. GERAL	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Cargo de livre provimento	51	0,1	5	0,1	19	1,2	25	14,0	2	1,1	1	1,4	0	0,0	0	0,0
Cedido	94	0,1	4	0,1	8	0,5	9	5,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Concursado	33594	38,5	1922	41,2	500	30,6	70	39,3	60	31,7	22	31,4	8	33,3	3	25,0
Contratado	17988	20,6	72	1,5	96	5,9	29	16,3	32	16,9	6	8,6	0	0,0	0	0,0
Efetivo	32039	36,7	2576	55,2	975	59,7	31	17,4	47	24,9	23	32,9	11	45,8	8	66,7
Outro	2553	2,9	74	1,6	29	1,8	12	6,7	34	18,0	16	22,9	5	20,8	1	8,3
Temporário (s)	996	1,1	13	0,3	5	0,3	2	1,1	14	7,4	2	2,9	0	0,0	0	0,0
TOTAL	87315	100	4666	100	1632	100	178	100	189	100	70	100	24	100	12	100

Fonte: SISPACTO (2014).

A Região Sudeste (Tabela 16) revela uma predominância de participantes efetivos. Os perfis de orientador de estudo (55,2%), coordenador local (59,7%), supervisor (32,9%), coordenador adjunto (45,8%) e coordenador geral (66,7%) apresentam majoritariamente participantes efetivos. Já os perfis de professor alfabetizador (38,5%), formador de português (39,3%) e formador de matemática (31,7%) apresentam uma predominância de participantes concursados.

Ainda, é possível encontrar participantes com vínculo temporário entre os perfis de formador de matemática (7,4%), formador de português (1,1%), supervisor (2,9%), professor alfabetizador (1,1%), coordenador local (0,3%) e orientador de estudo (0,3%). Há também participantes contratados entre os perfis de professor alfabetizador (20,6%), coordenador local (5,9%) e orientador de estudo (1,5%).

Tabela 17: Dados relativos ao vínculo dos participantes do PNAIC 2014 - Região Sul

VÍNCULO	PROFESSOR(A) ALFABETIZADOR		ORIENTADOR DE ESTUDOS		COORD. LOCAL		FORMADOR (PORTUGUÊS)		FORMADOR (MAT.)		SUPERVISOR		COORD. ADJUNTO		COORD. GERAL	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Cargo de livre provimento	3	0,0	0	0,0	10	1,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Cedido	24	0,1	5	0,2	321	36,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Concursado	28192	71,2	1684	71,4	338	38,5	47	52,8	53	60,2	12	46,2	6	54,5	5	83,3
Contratado	5203	13,1	60	2,5	12	1,4	10	11,2	15	17,0	2	7,7	1	9,1	0	0,0
Efetivo	5315	13,4	597	25,3	181	20,6	8	9,0	8	9,1	3	11,5	4	36,4	0	0,0
Outro	80	0,2	7	0,3	14	1,6	21	23,6	8	9,1	9	34,6	0	0,0	1	16,7
Temporário (s)	804	2,0	7	0,3	1	0,1	3	3,4	4	4,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0
TOTAL	39621	100	2360	100	877	100	89	100	88	100	26	100	11	100	6	100

Fonte: SISPACTO (2014).

Na Região Sul (Tabela 17), todos os perfis apresentam majoritariamente participantes concursados: coordenador geral (83,3%); orientador de estudo (71,4%); professor alfabetizador (71,2%), formador de matemática (60,2%), coordenador adjunto (54,5%), formador de português (52,8%), supervisor (46,2%) e coordenador local (38,6%). Entre os profissionais contratados, destacam-se professor alfabetizador (13,1%), orientadores de estudo (2,5%) e coordenadores locais (1,4%). Há também participantes contratados entre os perfis de formador de matemática (4,5%), formador de português (3,4%), professor alfabetizador (2%), coordenador local (0,1%) e orientador de estudo (0,3%).

Tabela 18: Dados relativos ao vínculo dos participantes do PNAIC 2014 - Brasil

VÍNCULO	PROFESSOR(A) ALFABETIZADOR		ORIENTADOR DE ESTUDOS		COORD. LOCAL		FORMADOR (PORTUGUÊS)		FORMADOR (MAT.)		SUPERVISOR		COORD. ADJUNTO		COORD. GERAL	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Cargo de livre provimento	83	0,0	9	0,1	48	0,9	26	4,9	7	1,2	1	0,5	0	0,0	0	0,0
Cedido	293	0,1	15	0,1	508	9,9	35	6,6	2	0,3	2	1,0	0	0,0	0	0,0
Concursado	139186	46,8	8698	57,0	2022	39,5	197	37,2	252	41,6	71	35,3	30	41,7	20	51,3
Contratado	68995	23,2	354	2,3	334	6,5	64	12,1	74	12,2	20	10,0	1	1,4	2	5,1
Efetivo	77131	25,9	6035	39,5	2105	41,1	125	23,6	148	24,4	51	25,4	36	50,0	17	43,6
Outro	3269	1,1	101	0,7	87	1,7	63	11,9	84	13,9	44	21,9	5	6,9	0	0,0
Temporário (s)	8330	2,8	49	0,3	14	0,3	20	3,8	39	6,4	12	6,0	0	0,0	0	0,0
TOTAL	297287	100	15261	100	5118	100	530	100	606	100	201	100	72	100	39	100

Fonte: SISACTO (2014).

Quanto ao vínculo institucional, na maioria dos casos, em todas as regiões (Tabela 18), há uma predominância de participantes concursados e efetivos. Inclusive para os perfis de formador e supervisor há uma importante participação de profissionais concursados ou efetivos, mesmo que este não seja um requisito estabelecido pela Portaria 1.458, de 14 de dezembro de 2012 (BRASIL, 2012).

Entretanto, não podemos deixar de considerar uma importante presença de participantes com vínculo temporário ou contratado, em diferentes perfis dentro do programa, mesmo naqueles casos em que os vínculos só sejam admitidos como excepcionalidade (professor alfabetizador, orientador de estudo e coordenador local). Destaquemos alguns desses dados, a título de exemplificação:

- Na Região Nordeste, encontramos 817 (1,7%) professores alfabetizadores com vínculo temporário e 27.487 (25,9%) com vínculo de professores contratados.
- Na Região Norte, encontramos 4.175 (9,9%) professores alfabetizadores com vínculo temporário e 12.144 (28,8%) com vínculo de professores contratados.
- Na Região Centro-Oeste, encontramos 536 (2,4%) professores alfabetizadores com vínculo temporário e 6.173 (27,9%) com vínculo de professores contratados.
- Na Região Sudeste, encontramos 998 (1,1%) professores alfabetizadores com vínculo temporário e 17.988 (20,6%) com vínculo de professores contratados.

- Na Região Sul, encontramos 804 (2,0%) professores alfabetizadores com vínculo temporário e 5.203 (13,1%) com vínculo de professores contratados.

Observamos que, à exceção da Região Sul, em todas as outras o percentual de professores alfabetizadores contratados ultrapassa 20%, chegando a 28,8% na Região Norte. Se levarmos em conta os números absolutos, vemos que na Região Nordeste e na Região Norte temos, respectivamente, mais de 29 mil e mais de 16 mil professores alfabetizadores contratados ou temporários, ou seja, apenas nessas duas regiões são mais de 45 mil professores alfabetizadores em situação provisória nas redes de ensino. Se somarmos em todas as Regiões o número absoluto de professores alfabetizadores temporários e contratados, temos um total de 77.325 professores em formação no Brasil sem vínculo de concursado ou efetivo em sua rede de ensino.

O concurso para o ingresso na rede pública de ensino vem sofrendo, ao longo da história da profissionalização docente, práticas bastante controversas e distintas. Além do ingresso na carreira docente por concurso, existem hoje outras modalidades de contrato na rede pública. A acelerada expansão do ensino para as crianças e jovens não se fez acompanhada pelo aumento de concursos para os professores. Neste sentido, estar atuando na escola pública pode significar um emprego de curta ou média duração, existente para suprir as atuais deficiências da rede (UNESCO, 2014).

Considerando-se a escolaridade/nível de formação dos participantes do PNAIC, retomamos a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996) que estabeleceu como requisito mínimo para o professor atuante na educação básica a qualificação

em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena [...] admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na Educação Infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio na modalidade normal (BRASIL, 1996, p. 1).

Mais recentemente, o Plano Nacional da Educação – PNE, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014) estabeleceu, em sua Meta 15, que “todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam” (BRASIL, 2014 *apud* CARVALHO, 2018, p.35).

Vejamos os dados relativos à formação ou nível de escolaridade, por perfil dentro do programa, por região.

Tabela 19: Dados relativos à escolaridade dos participantes do PNAIC 2014 - Região Nordeste

VÍNCULO	PROFESSOR(A) ALFABETIZADOR		ORIENTADOR DE ESTUDOS		COORD. LOCAL		SUPERVISOR		COORD. ADJ.		COORD. GERAL		FORMADOR (PORT.)		FORMADOR (MAT.)	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Doutorado	17	0,02	4	0,08	3	0,17	14	22,95	10	66,67	0	100,00	23	15,44	8	4,12
Mestrado	274	0,26	86	1,70	36	2,01	20	32,79	4	26,67	0	0,00	63	42,28	72	37,11
Especialização	22804	21,49	2918	57,92	1013	56,59	25	40,98	1	6,67	0	0,00	56	37,98	102	52,98
Superior Completo Pedagogia	29925	28,20	1053	20,76	335	18,72	1	1,64	0	0,00	0	0,00	3	2,01	7	3,61
Superior Completo Licenciatura	16189	15,26	744	14,67	269	15,03	0	0,00	0	0,00	0	0,00	3	2,01	3	1,55
Superior Completo (outro)	4186	3,94	156	3,08	67	3,74	1	1,64	0	0,00	0	0,00	1	0,67	2	1,03
Superior Incompleto	18499	17,43	100	1,97	59	3,20	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Médio Completo	13643	12,86	10	0,20	8	0,45	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Médio Incompleto	181	0,17	1	0,02	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Fundamental Completo	359	0,34	1	0,02	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Fundamental Incompleto	44	0,04	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
TOTAL	186.121	100	5.873	100	1790	100	41	100	15	100	9	100	149	100	194	100

Fonte: SISACTO (2014).

Na Região Nordeste (Tabela 19), há uma variação de nível de escolaridade de acordo com o perfil dos participantes. Entre os professores alfabetizadores, encontramos participantes com ensino fundamental completo (0,34%) e ensino fundamental incompleto (0,04%) até doutorado (0,02%), sendo que a maior concentração de participantes do perfil possui superior completo em Pedagogia (28,20%). Encontramos também 21,49% com especialização e 12,86% com ensino médio completo.

Entre os orientadores de estudos, temos participantes com ensino fundamental completo (0,02%) até doutorado (0,08%), sendo que a maior concentração de participantes do perfil possui especialização (57,18%).

Entre os coordenadores locais, a escolaridade mínima registrada foi o ensino médio completo (0,45%) chegando até o doutorado (0,17%), sendo que a maior concentração de participantes do perfil possui especialização (56,59%).

Entre os supervisores, o nível mínimo de escolaridade é o superior com-

pleto/outro chegando até o doutorado (22,95%), sendo a maior concentração de participantes com especialização (40,98%). No perfil de coordenador adjunto, a menor escolaridade registrada foi especialização (6,67%), chegando até o doutorado (66,67%), onde está concentrado o maior número de participantes. Já o perfil de coordenador geral possui 100% de participantes com doutorado.

Entre os formadores de português e matemática, a menor escolaridade registrada foi o superior completo/outro, chegando até o doutorado, sendo que a maior concentração de formadores de português possui mestrado (42,28%) e a maior concentração de formadores de matemática possui especialização (52,58%).

Destacamos, no caso da Região Nordeste, que há uma maioria de professores alfabetizadores com nível superior, principalmente em Pedagogia, e um importante número de professores com especialização. Entretanto, vale destacar incidência de casos de professores apenas com ensino médio completo (13.643 / 12.86%), ensino médio incompleto (181 / 0,17%), ensino fundamental completo (359 / 0,34%) e ensino fundamental incompleto (44 / 0,04). Ainda que percentualmente possam parecer pouco representativos, os números absolutos merecem destaque.

Ressaltamos o fato de a maioria dos orientadores de estudo, dos coordenadores locais e supervisores possuírem especialização. A maioria dos coordenadores adjuntos e todos os coordenadores gerais possuem doutorado. Observamos, também, que a maioria dos formadores de português possui mestrado e especialização, respectivamente, e dos formadores de matemática a maioria possui especialização e mestrado, respectivamente.

Tabela 20: Dados relativos à escolaridade dos participantes do PNAIC 2014 - Região Norte

VÍNCULO	PROFESSOR(A) ALFABETIZADOR		ORIENTADOR DE ESTUDOS		COORD. LOCAL		SUPERVISOR		COORD. ADJUNTO		COORD. GERAL		FORMADOR (PORT.)		FORMADOR (MAT.)	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Doutorado	6	0,01	6	0,30	0	0,00	6	21,43	5	43,43	6	75,00	3	7,35	6	7,14
Mestrado	55	0,13	30	1,50	4	0,20	11	39,29	6	54,55	0	0,00	18	26,47	23	27,38
Especialização	4095	11,86	887	44,33	189	9,45	10	35,71	0	0,00	2	25,00	41	60,29	46	54,76
Superior Completo Pedagogia	13671	32,45	628	31,38	135	6,75	1	3,57	0	0,00	0	0,00	1	1,47	0	0,00
Superior Completo Licenciatura	6220	14,76	287	14,34	81	4,05	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2	2,94	9	10,71
Superior Completo (outro)	2249	5,34	114	5,70	23	1,15	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	1,47	0	0,00
Superior Incompleto	8037	19,12	46	2,30	21	1,05	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Médio Completo	6508	15,45	3	0,15	3	0,15	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Médio Incompleto	200	0,47	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Fundamental Completo	131	0,31	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Fundamental Incompleto	38	0,09	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
TOTAL	42.136	100	2.400	100	456	22,79	28	100	11	100	8	100	68	100	84	100

Fonte: SISPACTO (2014).

Na Região Norte (Tabela 20), há uma variação de nível de escolaridade de acordo com o perfil dos participantes. Entre os professores alfabetizadores, encontramos participantes com ensino fundamental incompleto (0,09%) até doutorado (0,01%), sendo que a maior concentração de participantes do perfil possui superior completo em Pedagogia (32,45%). Entretanto, destacamos o fato de haver professores também com especialização (11,85%) e médio completo (15,45%).

Entre os orientadores de estudos, temos participantes com ensino médio completo (0,15%) até doutorado (0,30%), sendo que a maior concentração de participantes do perfil possui especialização (44,33%) e superior completo em Pedagogia (31,38%).

Entre os coordenadores locais, a escolaridade mínima registrada foi o ensino médio completo (0,66%), chegando até o mestrado (0,88%), sendo que a maior concentração de participantes do perfil possui especialização (41,45%).

Entre os supervisores, o nível mínimo de escolaridade é o superior completo/Pedagogia (3,57%), chegando até doutorado (21,43%), sendo a maior concentração de participantes com mestrado (39,29%). No perfil de coordenador adjunto, a menor escolaridade registrada foi o mestrado (54,55%), chegando até o doutorado (45,45%). Já no perfil de coordenador geral, o nível mínimo de escolaridade é especialização (25%), chegando até o doutorado (75%), onde concentra-se o maior número de participantes.

Entre os formadores de português, a menor escolaridade registrada foi o nível superior completo/outro (1,47%), chegando até doutorado (7,35%), sendo que a maior concentração de participantes deste perfil possui especialização (60,29%). Entre os formadores de matemática, a menor escolaridade registrada foi o superior completo/licenciatura (10,71%), chegando até o doutorado (7,17%), sendo que a maior concentração de participantes deste perfil possui especialização (54,76%).

Quanto à Região Norte, ressaltamos que a maioria de professores alfabetizadores tem nível superior, principalmente em Pedagogia, e um importante número de professores possui especialização. Entretanto, vale destacar a incidência de casos de professores apenas com ensino médio completo (6503/15,45%), ensino médio incompleto (200/0,47%), fundamental completo (131/0,31%) e fundamental incompleto (31/0,9%). Ainda

que, percentualmente, possam parecer pouco representativos, os números absolutos merecem destaque.

Ressaltamos o fato de que a maioria dos orientadores de estudo e dos coordenadores locais possuem especialização. A maioria dos supervisores tem mestrado. A maioria dos coordenadores adjuntos tem mestrado e dos coordenadores gerais doutorado, muito embora tenhamos registrado casos de coordenadores gerais com especialização. Por fim, a maioria dos formadores de português e de matemática possui especialização e mestrado.

Tabela 21: Dados relativos à escolaridade dos participantes do PNAIC 2014 - Região Centro-Oeste

VÍNCULO	PROFESSOR(A) ALFABETIZADOR		ORIENTADOR DE ESTUDOS		COORD. LOCAL		SUPERVISOR		COORD. ADJUNTO		COORD. GERAL		FORMADOR (PORT.)		FORMADOR (MAT.)	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Doutorado	7	0,03	1	0,09	0	0,00	2	10,53	5	71,43	4	100,0	5	19,57	4	8,70
Mestrado	106	0,48	53	4,69	7	1,50	6	31,58	1	14,29	0	0,0	29	43,48	22	47,83
Especialização	9712	43,95	364	71,09	288	61,86	8	42,11	1	14,29	0	0,0	16	34,78	19	41,39
Superior Completo Pedagogia	8289	37,51	183	16,18	90	19,31	1	5,26	0	0,00	0	0,0	0	0,00	0	0,00
Superior Completo Licenciatura	1875	8,48	70	6,19	50	10,73	1	5,26	0	0,00	0	0,0	0	0,00	1	2,17
Superior Completo (outro)	742	3,36	15	1,33	17	3,65	1	5,26	0	0,00	0	0,0	1	2,17	0	0,00
Superior Incompleto	745	3,37	4	0,35	8	1,72	0	0,00	0	0,00	0	0,0	0	0,00	0	0,00
Médio Completo	555	2,51	1	0,09	6	1,29	0	0,00	0	0,00	0	0,0	0	0,00	0	0,00
Médio Incompleto	24	0,11	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,0	0	0,00	0	0,00
Fundamental Completo	35	0,16	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,0	0	0,00	0	0,00
Fundamental Incompleto	8	0,04	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,0	0	0,00	0	0,00
TOTAL	22.898	100	1.131	100	466	100	19	100	7	100	4	100	46	100	46	100

Fonte: SISPACTO (2014)

Na Região Centro-Oeste (Tabela 21), há uma variação de nível de escolaridade de acordo com o perfil dos participantes. Entre os professores, encontramos participantes com ensino fundamental incompleto (0,04%) até doutorado (0,03%), sendo que a maior concentração de participantes do perfil possui especialização (43,95%).

Entre os orientadores de estudos, temos participantes com ensino médio completo (0,09%) até doutorado (0,09%), sendo que a maior concentração de participantes do perfil possui especialização (71,09%). Entre os coordenadores locais, a escolaridade mínima registrada foi o ensino médio completo (1,29%), chegando até o mestrado (1,50%), sendo que a maior concentração de participantes do perfil possui especialização (61,80%).

Entre os supervisores, o nível mínimo de escolaridade é o superior completo/outro (5,26%), chegando até o doutorado (10,53%), sendo a maior concentração de participantes com especialização (42,11%). No perfil de

coordenador adjunto, a menor escolaridade registrada foi especialização (14,29%), chegando até o doutorado (71,43%).

Já o perfil de coordenador geral possui 100% de participantes com doutorado. Entre os formadores de português, a menor escolaridade registrada foi o nível superior completo/outro (2,17%), chegando até o doutorado (19,57%), sendo que a maior concentração de participantes deste perfil possui mestrado (43,48%).

Entre os formadores de matemática, a menor escolaridade registrada foi o nível superior completo/licenciatura (2,17%), chegando até o doutorado (8,70%), sendo que a maior concentração de participantes deste perfil possui mestrado (47,83%).

Quanto à Região Centro-Oeste, diferentemente das duas Regiões acima, há uma maior concentração de professores alfabetizadores com especialização. Entretanto, vale destacar a incidência de casos de professores apenas com ensino médio completo (555 / 2,51%), ensino médio incompleto (24 / 0,11%), fundamental completo (35 / 0,16%) e fundamental incompleto (8 / 0,04%). Ainda que percentualmente possam parecer pouco representativos, os números absolutos merecem destaque.

Ressaltamos o fato de a maioria dos orientadores de estudo, dos coordenadores locais e supervisores possuírem especialização. A maioria dos coordenadores adjuntos e todos os coordenadores gerais possuem doutorado. Observamos também que a maioria dos formadores de português e de matemática possui mestrado e especialização, respectivamente.

Tabela 22: Dados relativos à escolaridade dos participantes do PNAIC 2014 - Região Sudeste

VINCULO	PROFESSOR(A) ALFABETIZADOR		ORIENTADOR DE ESTUDOS		COORD. LOCAL		SUPERVISOR		COORD. ADJUNTO		COORD. GERAL		FORMADOR (PORT.)		FORMADOR (MAT.)	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Doutorado	27	0,03	13	0,28	2	0,12	36	31,43	16	66,67	10	83,33	28	15,73	22	11,64
Mestrado	292	0,33	158	3,39	36	2,21	25	35,71	6	25,00	2	16,67	83	46,63	70	37,04
Especialização	19120	21,60	2166	46,42	714	43,75	9	12,86	2	8,33	0	0,00	55	30,90	76	40,21
Superior Completo Pedagogia	37390	42,82	1422	30,48	859	28,13	0	0,00	0	0,00	0	0,00	5	2,81	9	4,76
Superior Completo Licenciatura	13528	15,48	618	13,24	265	15,01	0	0,00	0	0,00	0	0,00	5	2,81	12	6,35
Superior Completo (outro)	7603	8,71	256	5,49	113	6,92	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2	1,12	0	0,00
Superior Incompleto	5024	5,75	27	0,58	37	2,27	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Médio Completo	4201	4,81	6	0,13	26	1,59	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Médio Incompleto	19	0,02	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Fundamental Completo	105	0,12	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Fundamental Incompleto	8	0,01	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
TOTAL	87.317	100	4.666	100	1.632	100	79	100	24	100	12	100	178	100	189	100

Fonte: SISPACTO (2014).

Na Região Sudeste (Tabela 22), há uma variação de nível de escolaridade de acordo com o perfil dos participantes. Entre os professores, encontramos participantes com fundamental incompleto (0,01%) até doutorado (0,03%), sendo que a maior concentração de participantes do perfil possui superior completo/Pedagogia (42,82%). Entre os orientadores de estudos, temos participantes com ensino médio completo (0,13%) até doutorado (0,28%), sendo que a maior concentração de participantes do perfil possui especialização (46,42%).

Entre os coordenadores locais, a escolaridade mínima registrada foi o ensino médio completo (1,59%), chegando até o mestrado (0,12%), sendo que a maior concentração de participantes do perfil possui especialização (43,75%).

Entre os supervisores, o nível mínimo de escolaridade é especialização (12,86%), chegando até doutorado (51,43%), sendo essa a maior concentração de participantes. No perfil de coordenador adjunto, a menor escolaridade registrada foi especialização (8,33%), chegando até o doutorado (66,67%), sendo essa a maior concentração de participantes. Já no perfil de coordenador geral, o nível mínimo de escolaridade é mestrado (16,67%), chegando até doutorado (83,33%), onde se concentra o maior número de participantes.

Entre os formadores de português, a menor escolaridade registrada foi o nível superior completo/outro (1,12%), chegando até doutorado (15,73%), sendo que a maior concentração de participantes deste perfil possui mestrado (46,63%). Entre os formadores de matemática, a menor escolaridade registrada foi o nível superior completo/licenciatura (6,35%), chegando até doutorado (11,64%), sendo que a maior concentração de participantes deste perfil possui especialização (40,21%).

Na Região Sudeste, há uma maioria de professores alfabetizadores com nível superior, principalmente em Pedagogia, e um importante número de professores com especialização. entretanto, vale destacar a incidência de casos de professores apenas com ensino médio completo (4201 / 4,81%), ensino médio incompleto (19 / 0,02%), fundamental completo (105 / 0,12%) e fundamental incompleto (8 / 0,01%). Ainda que percentualmente possam parecer pouco representativos, entendemos que os números absolutos merecem destaque.

Ressaltamos também o fato de que a maioria dos orientadores de estudo e dos coordenadores locais possuem especialização. A maioria dos supervisores possui doutorado. A maioria dos coordenadores adjuntos e dos coordenadores gerais possui doutorado. Observamos também que a maioria dos formadores de português possui mestrado e especialização, respectivamente, e dos formadores de matemática possui especialização e mestrado, respectivamente.

Tabela 23: Dados relativos à escolaridade dos participantes do PNAIC 2014 - Região Sul

VINCULO	PROFESSOR(A) ALFABETIZADOR		ORIENTADOR DE ESTUDOS		COORD. LOCAL		SUPERVISOR		COORD. ADJUNTO		COORD. GERAL		FORMADOR (PORT.)		FORMADOR (MAT.)	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Doutorado	21	0,05	6	0,25	2	0,17	5	19,23	10	83,33	6	100,0	12	13,48	11	11,78
Mestrado	224	0,57	88	3,73	35	3,01	14	53,85	1	8,33	0	0,0	42	47,19	47	50,00
Especialização	17958	45,32	1716	72,71	777	66,81	7	26,92	1	8,33	0	0,0	14	38,29	14	38,17
Superior Completo Pedagogia	12409	31,32	378	16,02	178	15,31	0	0,00	0	0,00	0	0,0	1	1,12	0	0,00
Superior Completo Licenciatura	3520	8,88	118	5,00	93	8,17	0	0,00	0	0,00	0	0,0	0	0,00	2	2,13
Superior Completo (outro)	1359	3,43	45	1,91	29	2,49	0	0,00	0	0,00	0	0,0	0	0,00	0	0,00
Superior Incompleto	2641	6,67	9	0,38	30	2,58	0	0,00	0	0,00	0	0,0	0	0,00	0	0,00
Médio Completo	1441	3,64	0	0,00	16	1,38	0	0,00	0	0,00	0	0,0	0	0,00	0	0,00
Médio Incompleto	11	0,03	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,0	0	0,00	0	0,00
Fundamental Completo	33	0,08	0	0,00	1	0,09	0	0,00	0	0,00	0	0,0	0	0,00	0	0,00
Fundamental Incompleto	4	0,01	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,0	0	0,00	0	0,00
TOTAL	39.621	100	2.369	100	1163	100	26	100	12	100	6	100	89	100	94	100

Fonte: SISPACTO (2014).

Na Região Sul (Tabela 23), há uma variação de nível de escolaridade de acordo com o perfil dos participantes. Entre os professores, encontramos participantes com fundamental incompleto (0,01%) até doutorado (0,05%), sendo que a maior concentração de participantes do perfil possui especialização (45,32%). Entre os orientadores de estudos, temos participantes com superior incompleto (0,38%) até doutorado (0,25%), sendo que a maior concentração de participantes do perfil possui especialização (72,71%).

Entre os coordenadores locais, a escolaridade mínima registrada foi o fundamental completo (0,09%) chegando até doutorado (0,17%), sendo que a maior concentração de participantes do perfil possui especialização (66,81%). Entre os supervisores, o nível mínimo de escolaridade é especialização (26,92%), chegando até doutorado (19,23%), sendo a maior concentração de participantes com mestrado (53,85%).

No perfil de coordenador adjunto, a menor escolaridade registrada foi

especialização (8,33%), chegando até o doutorado (83,33%), sendo essa a maior concentração de participantes. Já o perfil de coordenador geral possui 100% de participantes com doutorado.

Entre os formadores de português, a menor escolaridade registrada foi o nível superior completo/Pedagogia (1,12%), chegando até doutorado (13,48%), sendo que a maior concentração de participantes deste perfil possui mestrado (47,19%). Entre os formadores de matemática, a menor escolaridade registrada foi o nível superior completo/licenciatura (2,13%), chegando até doutorado (11,70%), sendo que a maior concentração de participantes deste perfil possui mestrado (50%).

Destacamos, por fim, que, no caso da Região Sul, há uma maioria de professores alfabetizadores com especialização. Entretanto, vale enfatizar a incidência de casos de professoras apenas com ensino médio completo (1441 / 3,64%), ensino médio incompleto (11 / 0,03%), fundamental completo (33 / 0,08%) e fundamental incompleto (4 / 0,01). Ainda que percentualmente possam parecer pouco representativos, entendemos que os números absolutos merecem destaque.

Ressaltamos, também, o fato de a maioria dos orientadores de estudo, dos coordenadores locais e supervisores possuírem especialização. A maioria dos coordenadores adjuntos e todos os coordenadores gerais possuem doutorado. Observamos Também, que a maioria dos formadores de português possui mestrado e especialização, respectivamente, e dos formadores de matemática, a maioria possui especialização e mestrado, respectivamente.

Tabela 24: Dados relativos à escolaridade dos participantes do PNAIC 2014 – Brasil

VÍNCULO	PROFESSORA() ALFABETIZADOR		ORIENTADOR DE ESTUDOS		COORD. LOCAL		FORMADOR (PORTUGUÊS)		FORMADOR (MAT.)		SUPERVISOR		COORD. ADJUNTO		COORD. GERAL	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Doutorado	78	0,02	30	0,20	7	0,13	77	14,53	49	3,07	43	30,88	49	69,01	33	89,7
Mestrado	951	0,22	415	2,72	118	2,15	226	42,64	234	38,55	76	37,25	18	25,35	4	10,3
Especialização	7499	16,88	8491	55,64	2981	54,21	202	38,11	279	45,96	93	28,92	3	4,23	0	0,0
Superior Completo Pedagogia	301684	23,01	36654	24,01	1197	21,77	10	1,89	16	2,64	3	1,47	1	1,41	0	0,0
Superior Completo Licenciatura	41332	9,35	1007	12,23	740	13,46	10	1,89	27	4,45	1	0,49	0	0,00	0	0,0
Superior Completo (outra)	161510	16,51	58,6	3,84	2,89	4,53	5	0,94	2	0,33	2	0,98	0	0,00	0	0,0
Superior Incompleto	34966	7,91	186	1,22	155	2,82	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,0
Médio Completo	26348	5,96	20	0,13	51	0,93	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,0
Médio Incompleto	435	0,10	1	0,01	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,0
Fundamental Completo	63	0,01	1	0,01	1	0,02	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,0
Fundamental Incompleto	102	0,02	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,0
TOTAL	441.897	100	15.241	100	5499	100	530	100	607	100	294	100	71	100	39	100

Fonte: SISPACTO (2014).

Quanto à formação inicial dos professores alfabetizadores participantes do PNAIC em 2014 (Tabela 24), de uma maneira geral, se concentra prioritariamente em Pedagogia. As Regiões Norte (13.671 / 32,45%), Nordeste (29.925 / 28,20%) e Sudeste (19.120 / 42,82%) concentram o maior número de professores alfabetizadores com nível superior completo, prioritariamente em Pedagogia, enquanto no Centro-Oeste (9.712 / 43,95%) e no Sul (17.958 / 45,32%) há uma maior incidência de professores com especialização. Observamos, também, em todas as Regiões, a incidência de profissionais apenas com ensino médio completo (26.348) e incompleto (435) e ensino fundamental completo (63) e incompleto (102). Nas Regiões Norte e Nordeste, essas incidências são maiores do que nas outras regiões do país.

Nas cinco regiões, os orientadores de estudo e os coordenadores locais têm a sua maior concentração de participantes com especialização, embora haja casos de orientadores de estudo e coordenadores locais com fundamental completo até doutorado. Quanto aos formadores de português, observamos que a Região Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul têm a maior concentração de seus formadores com mestrado. Já a Região Norte tem a maior concentração de seus formadores com especialização. Observamos que as Regiões Nordeste, Norte e Sudeste têm a maior concentração de seus formadores de matemática com especialização. As Regiões Centro-Oeste e Sul têm a maior concentração de seus formadores de matemática com mestrado.

Quanto aos supervisores, observamos que as Regiões Nordeste e Centro-Oeste têm a maior concentração de participantes com especialização; as Regiões Norte e Sul têm a maior concentração de participantes com mestrado, e a Região Sudeste com doutorado. Quanto aos coordenadores adjuntos, as Regiões Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul têm sua maior concentração com doutorado. Já a Região Norte tem sua maior concentração com mestrado. Quanto aos coordenadores gerais, observamos que as Regiões Nordeste, Centro-Oeste e Sul 100% têm doutorado. Já nas Regiões Norte e Sudeste, a maioria tem doutorado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sabemos que os saberes da experiência são construídos ao longo da

prática letiva diária do professor e constituem-se no desenvolvimento de um conjunto de competências e habilidades que vão além do conhecimento acadêmico adquirido, na verdade, não é a idade o fator de maior importância, mas a quantidade de eventos experienciados: “No entanto, alguns estudos tomam a faixa etária como *proxí* indicadora da experiência do docente. Por exemplo, uma faixa etária mais jovem indica, em geral, menores oportunidades de eventos letivos vivenciados” (CARVALHO, 2018, p.28).

Considerando os saberes da experiência e a análise do perfil dos participantes quanto à faixa etária, destacamos três pontos críticos. O primeiro refere-se ao fato de termos cursistas, em diferentes perfis, com 19 anos ou menos de idade, dos quais fazem parte formadores, coordenadores locais e supervisores, o que indica menores oportunidades vivenciadas na formação e nas experiências pedagógicas. Além disso, o não atendimento às exigências estabelecidas na Portaria 1.458, de 14 de dezembro de 2012 (BRASIL, 2012), ao instituir que esses participantes deveriam ser formados em Pedagogia ou áreas afins, possuir titulação de especialização, mestrado ou doutorado, e ter atuado como professor ou como formador por, pelo menos, dois anos.

Outro ponto considerado crítico foi o fato de termos identificado uma presença significativa de participantes com vínculo temporário ou contratado em diferentes perfis dentro do programa, mesmo naqueles casos em que esses tipos de vínculo só sejam admitidos como excepcionalidade, a saber: professor alfabetizador, orientador de estudo e coordenador local.

Carvalho (2018) afirma que, para suprir as necessidades de professores, eles são contratados com vínculo temporário, o que está diretamente relacionado com a valorização da carreira docente. Entretanto, nesse contexto, algumas redes tornam tal temporalidade prolongada por tempo indefinido, o que, conseqüentemente, causa insegurança, instabilidade e a precarização da situação para os profissionais.

O último ponto considerado crítico em relação ao perfil e que exige atenção diz respeito à escolaridade ou nível de formação dos participantes. Atentamos para o fato de que há integrantes do programa apenas com o ensino médio, ensino médio incompleto, fundamental completo ou fundamental incompleto. Isto se concentra, sobretudo, no perfil de pro-

fessores alfabetizadores, com 26.348 profissionais apenas com o ensino médio completo, mas ocorre também nos perfis de orientador de estudo e de coordenador local.

Atualmente, o mundo no seu conjunto evolui tão rapidamente que os professores, como aliás os membros das outras profissões, devem começar a admitir que a sua formação inicial não lhes basta para o resto da vida: precisam se atualizar e aperfeiçoar os seus conhecimentos e técnicas, ao longo de toda a vida. O equilíbrio entre a competência na disciplina ensinada e a competência pedagógica deve ser cuidadosamente respeitado. (DELORS, 2001, p. 161-162).

Nesse contexto, a educação se tornou o caminho para transformar a sociedade, que passa por profundas mudanças, e se percebe a necessidade de formar um professor que atenda a essas expectativas. Compreender quem são esses professores e em que condições se fazem professores é fundamental para contribuir na construção de paradigmas que possam estabelecer novas exigências e responsabilidades, rompendo com estigmas e estereótipos e aproximando o ofício do magistério do tempo e do espaço hoje. (UNESCO, 2004, p. 170).

A definição do perfil dos participantes da formação no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa possibilitou a compreensão e aproximação destes profissionais para delinear a pluralidade de suas condições de vida e trabalho. Por outro lado, também foram considerados pontos positivos na análise dos dados dos perfis dos participantes do Pacto quanto à formação e ao vínculo institucional. O nível de formação da maioria dos coordenadores gerais, coordenadores adjuntos e supervisores (mestres e doutores) e, também, da maioria dos formadores (mestrado ou especialização na área), certamente constitui fator que eleva a qualidade da formação ofertada.

Outro aspecto positivo é a predominância de participantes concursados e efetivos, inclusive para os perfis de formador e supervisor, mesmo que não seja um requisito estabelecido pela Portaria nº 1.458, de 14 de

dezembro de 2012 (BRASIL, 2012). Portanto, inferimos que a maioria dos participantes integrantes da equipe pedagógica do PNAIC se constitui de pessoas que estão vinculadas ou às redes de ensino ou à rede de universidades públicas do país, sejam federais ou estaduais. Esse fator, na visão de Carvalho (2018), caracteriza a valorização da carreira do docente.

O estudo sobre o perfil dos professores pode sinalizar um importante caminho de diferenças e de possibilidades no sentido de se chegar ao desenho de uma política pública capaz de resgatar e ampliar o acesso desses profissionais à qualificação, fundamental para a formação das novas gerações e para a construção de uma sociedade mais justa. Nesse sentido, o perfil dos participantes nesta pesquisa apresenta um campo fértil para promover mudanças na qualidade da educação brasileira.

Nesse processo de formação, novos paradigmas foram incorporados, considerando um contexto de novas práticas e visualizando a necessidade de trilhar caminhos investigativos que se materializaram no desenvolvimento destes profissionais. Pensando nessa caminhada, corroboramos Nóvoa (1995) ao afirmar que o desenvolvimento profissional pressupõe um processo de evolução e continuidade na perspectiva dos processos contínuos, implicando uma dinâmica e complexa articulação de todas as etapas, em que “a formação vai e vem, avança e recua, construindo-se no interior de um processo de relação ao saber e ao conhecimento que se encontra no cerne da identidade pessoal” (NÓVOA, 1995, p. 25).

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, M. F. S. **Percurso formativo do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**: impactos e contribuições para a prática pedagógica dos professores alfabetizadores. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2021.

ALÉSSIO, M. L. M. **Projeto 914BRZ1128.42 Edital nº 25/2013- SEB - Apoio à Melhoria da Qualidade da Educação no Brasil**. Brasília: MEC, 2014.

BRASIL. Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 abr. 2007.

BRASIL. Decreto 9.099 de 18 de julho de 2017. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático. **Diário Oficial da União** - Seção 1 – 19 jul. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2017/Decreto/D9099.htm. Acesso em: 28 de abril de 2021.

BRASIL. Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 jan. 2009. Disponível em: <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/92458/decreto-6755-09>. Acesso em: 28 abril 202.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/Lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>. Acesso em: 28 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº. 12.801, de 24 de abril de 2013. Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da União aos entes federados no âmbito do PNAIC e alterou as Leis nº. 5.537, de 21 de novembro de 1968, nº. 8.405, de 09 de janeiro de 1992, e nº. 10.260, de 12 de julho de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 abr. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12801.htm. Acesso em: 28 abr. 2022.

BRASIL. Ministério de Educação e Cultura. Lei n.9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 3 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.273, de 06 de fevereiro de 2006. Autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 07 fev. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11273.htm. Acesso em: 05 maio 2021.

BRASIL. Medida Provisória nº 586, de 08 de novembro de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da união aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, e dá outras providências. Convertida na Lei nº. 12.801, de 24 de abril de 2013 e alterou as Leis nº. 5.537, de 21 de novembro de 1968, nº. 8.405, de 09 de janeiro de 1992, e nº. 10.260, de 12 de julho de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 nov. 2012.

BRASIL. Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jul. 2012. Disponível em: <https://diariofiscal.com.br/ZpNbw3dk20XgIKXVGacL5NS8haloH5PqbJKZaawfaDwCm/legislacaofederal/portaria/2012/mec867.htm#:~:text=PORTARIA%20MEC%20N%C2%BA%20867%2C%20DE%204%20DE%20JULHO%20DE%202012&text=Institui%20o%20Pacto%20Nacional%20pela,que%20lhe%20confere%20o%20art>. Acesso em: 5 maio 2022.

BRASIL. Portaria nº 1.458 de 14 de dezembro de 2012. Define categorias e parâmetros para a concessão de bolsas de estudo e pesquisa no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 dez. 2012. Disponível em: <https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/1317/portaria-mec-n-1.458>. Acesso em: 05 maio 2021.

BRASIL. **Portaria nº 90 de 6 de fevereiro de 2013**. Define o valor máximo das bolsas para os profissionais da educação participantes da formação continuada de professores alfabetizadores no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Disponível em: www.pacto.gov.br. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. **Resolução MEC/FNDE nº 12, de 6 de setembro de 2017**. Estabelece normas e procedimentos para o pagamento de bolsas de estudo e pesquisa aos participantes da formação continuada no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC e do Programa Novo Mais Educação – PNME. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/legislacao/item/11027-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-mec-n%C2%BA-12,-de-6-de-setembro-de-2017>. Acesso em: 05 maio 2021.

BRASIL. **Resolução/CD/FNDE nº 4, de 27 de fevereiro de 2013**. Estabelece orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e pesquisa para a Formação Continuada de Professores Alfabetizadores, no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/acao-a-informacao/institucional/legislacao/item/4306-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-4,-de-27-de-fevereiro-de-2013>. Acesso em: 28 maio 2021.

BRASIL. **Resolução/CD/FNDE nº 12, de 8 de maio de 2013**. Altera dispositivos da Resolução CD/FNDE nº 4, de 27 de fevereiro de 2013, que estabelece orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e pesquisa para a Formação Continuada de Professores Alfabetizadores, no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/legislacao/item/4478-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-12,-de-8-de-maio-de-2013>. Acesso em: 05 maio 2021.

BRASIL. **Resolução nº 1, de 17 de agosto de 2011**. Estabelece critérios de transferência automática de recursos financeiros a municípios e ao Distrito Federal, para a manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil, a partir do exercício de 2011. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/resolucoes/2011?start=25>. Acesso em: 05 maio 2021.

CARVALHO, M. R. V. **Perfil do professor da educação básica**. Brasília: Inep, 2018. (Série Documental. Relatos de Pesquisa, 41).

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, jan./abr. 2008.

GATTI, Bernadete Angelina; BARRETO, Elba Siqueira de Sá. **Professores do Brasil: impasses e desafios**. Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001846/184682por.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2016.

HUBERMAN, M. O ciclo de vida profissional dos professores. In: NÓVOA, A. (org.). **Vidas de professores**. Porto: Porto Editora, 1992.

IBGE. **Banco de Dados**. Disponível em: <http://ibge.gov.br/home/>. Acesso em: 12 fev. 2022.

IBGE. **Censo 2010**. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 25 fev. 2021.

- LARROSA BONDIA, J. Notas Sobre a Experiência e o Saber da Experiência. **Revista Brasileira de Educação**, n. 19, jan./abr. 2002.
- MACHADO, L. C. (Re)configuração Curricular no Processo de Formação de Professores e suas Relações. **Rev.Educação**, Santa Maria, RS, v. 41, n. 2, p. 297-309, maio/ago. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reveducao/article/view/15079/pdf>. Acesso em: 16 abr. 2020.
- MACHADO, L. C. **Formação, Saberes e Práticas de Formadores de Professores: Um Estudo em Cursos de Licenciatura em História e Pedagogia**. (2009). Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2009.
- MONTEIRO, A. M. L. **Projeto UNESCO: Projeto 914brz1041 Edital N° 02/2015**. Brasília, MEC, 2016.
- NÓVOA, A. (org.). **Profissão professor**. Portugal: Porto Editora, 1991.
- NÓVOA, A. (org.). **Os professores e sua formação**. 2. ed. Lisboa: Dom Quixote, 1995. Disponível em: http://igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_unidade_x_-_protegido.pdf. Acesso em: 10 dez. 2021.
- NÓVOA, António. Firmar a Posição como professor, Afirmar a Profissão Docente. **Cadernos de Pesquisa**, v. 47, n.166, p.1106-1133, out./dez. 2017.
- NÓVOA, António. **Formação de professores e trabalho pedagógico**. Lisboa: Educa, 2008.
- NÓVOA, António. Os professores e as Histórias de suas Vidas. *In*: NÓVOA, A. (org.). **Vidas de professores**. Porto: Porto Editora, 1992.
- NÓVOA, António. **Os professores e a sua formação**. Lisboa: Dom Quixote, 1995.
- NÓVOA, António. Professor se forma na escola. **Revista Nova Escola**, São Paulo, n. 142, v. 16, p. 13-15, maio 2001.
- NÓVOA, António. **Vidas de professores**. 2. ed. Porto Editora, 2013.
- VIANA, Quixadá; VEIGA, I. P. A.; MACHADO, L. C. Identidade Profissional, Docência e Aula. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE DIDÁTICA E PRÁTICA DE ENSINO, 17., 2014, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: EdUECE, 2014. p. 1-35.
- DELORS, J. **Educação: um tesouro a descobrir**. 6. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: MEC: UNESCO, 2001.
- UNESCO. Pesquisa Nacional. **O perfil dos professores brasileiros: o que fazem, o que pensam, o que almejam**. São Paulo: Moderna, 2004.

CAPÍTULO 15

UM PANORAMA SOBRE O PERFIL DOS PROFISSIONAIS PARTICIPANTES DO PNAIC

Elenice Parise Foltran
Eliane Travensoi Parise Cruz
Mirian Margarete Pereira Brisola

INTRODUÇÃO

Considerando-se os marcos históricos da formação de professores, é possível perceber que, no início, a preocupação se dava no âmbito do preparo profissional para o exercício da docência, o que frequentemente ocorria nos cursos de magistério e mais tarde nos cursos de Pedagogia. No entanto, com as mudanças econômicas, sociais, políticas e educacionais ocorridas no século XX, houve a necessidade de ampliação da concepção de formação profissional, dando-se lugar à formação continuada como opção mais adequada para acompanhar tais mudanças.

Neste sentido, foi necessário desenvolver políticas de formação continuada de professores, com a intenção de enfrentar os problemas educacionais que passaram a surgir, entre os quais a garantia da aprendizagem dos estudantes na idade correta, especialmente aqueles que se encontravam no processo de alfabetização. Uma das políticas implementadas em âmbito nacional foi o do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), que desenvolveu uma proposta de formação continuada em rede para professores alfabetizadores:

Na história do Brasil, temos vivenciado a dura realidade de constatar que muitas crianças têm concluído sua escolarização sem estarem alfabetizadas. Assim, este Pacto surge como uma luta para garantir o direito de alfabetização plena a meninas e meninos, até o final do ciclo de alfabetização. Busca-se, para tal, contribuir para o aperfeiçoamento profissional dos professores alfabetizadores. Este Pacto é constituído por um conjunto integrado de ações, materiais e referências curriculares e pedagógicas disponibilizados pelo MEC, tendo como eixo principal a formação continuada de professores alfabetizadores (BRASIL, 2015, p.10).

A formação em rede se diferencia de formação continuada de rede. Segundo Duarte (2013, p.8):

a formação continuada em rede, se caracteriza como a integração entre as esferas públicas – União, estados e municípios – e as universidades promotoras da formação, que organizam o material e formam professores-tutores encarregados de repassar a formação aos professores no âmbito de estados e municípios. [...] a formação de rede, se caracteriza pela organização da formação na e pela própria rede de ensino, com a participação de todos os professores, centralizando-se as discussões nas demandas por eles apresentadas para o desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, e prosseguindo de forma contínua, sem definição de prazo para o término da formação.

Diante do exposto, o objetivo deste artigo buscou responder às seguintes questões: como foi o funcionamento da cadeia multiplicadora em rede do PNAIC? Qual o perfil dos professores que participaram da formação em rede durante os anos de 2013 a 2017?

SURGIMENTO DO PNAIC

No que tange à formação docente no país, as políticas públicas educacionais estão ancoradas nos artigos 61 a 67 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996), que desde 2003 tem implementado políticas de desenvolvimento da formação continuada de professores, criando o Sistema Nacional de Formação Continuada e Certificação de Professores e, ainda, a constituição de uma Rede Nacional de Formação Continuada de Professores. Segundo Duarte (2013, p. 48):

A rede insere-se como uma Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, com a promulgação do Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, através da Portaria normativa nº 9 de 30 de junho de 2009, que institui o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica no âmbito do Ministério da Educação e do disposto na Portaria do MEC nº 1.129, de 27 de novembro de 2009, que define a constituição da Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais da Educação Básica. Esses arcabouços jurídicos representaram a possibilidade de ingresso dos professores em centros oficiais de formação inicial ou continuada, como cursos de extensão, pós-graduação lato sensu e, recentemente, o mestrado profissional em Matemática.

Cabe destacar que a implementação dessa política está inter-relacionada com as diretrizes estabelecidas pelos organismos internacionais para a educação, por meio da adesão ao Plano de Metas Compromisso: Todos pela Educação e a organização do Plano de Ações Articuladas - PAR, os quais estabelecem as prioridades, demandas e ações a serem desenvolvidas em âmbito nacional. Assim, o Estado, por intermédio do MEC, inaugura um papel: regulador e avaliador de suas ações, as quais, doravante, passam a ser executadas pelos estados e municípios. Como objetivo de monitoramento e controle, visando levar a cabo esse novo papel, o MEC amplia e fortalece o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), implantado em 1990.

Nesta linha, o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) inaugura o Programa Uma Escola do Tamanho do Brasil, cujo objetivo era a defesa de que a educação devia ser tratada como prioridade na política educacional, como direito social indispensável ao gozo dos outros direitos e como ação relevante na transformação da realidade econômica, social e cultural do povo brasileiro. Neste sentido, Cruz (2018, p.35) aponta que:

Articulado ao Plano de Desenvolvimento Educacional, foi criado em 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), sendo uma referência desenvolvida no governo Lula para servir de indicador de qualidade na educação básica. O IDEB mede, por meio de avaliações de larga escala, o desempenho do sistema, estabelecendo uma escala de zero a dez. Como meta da Educação Básica, estipulou alcançar até 2021 a nota seis. Os resultados dessas avaliações têm implicações diretas tanto no sistema público, como nas reformas educacionais, pois o controle dos conteúdos avaliados direciona as competências a serem adquiridas pelos alunos, e conseqüentemente, por orientar o currículo escolar da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental e o currículo dos cursos de formação docente.

Desta maneira, na busca por resultados melhores, o discurso que prepondera, tanto em âmbito nacional como internacional, é de que a formação docente é a responsável pela qualidade da educação básica. Por isso, investiu-se na formação docente para a educação das crianças da educação infantil e do ensino fundamental, por meio de diversas ações e programas estratégicos, como o Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (PROFA), Pró-Letramento, e, mais tarde, já no governo de Dilma Rousseff (2011-2015), o PNAIC.

O PROFA foi lançado em 2000 pela Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação (SEF/MEC), com o objetivo de romper com as tradicionais práticas de formação de professores e oferecer novas técnicas de alfabetização, originadas em estudos realizados por uma rede

de educadores de vários países, sendo pautados teoricamente pelo construtivismo. Nesta linha, Cruz (2018, p. 39) fornece informações sobre o funcionamento do PROFA:

Tratava-se de um curso anual de formação, destinado especialmente a professores que ensinavam a ler e escrever na Educação Infantil, nos anos iniciais do ensino fundamental e na Educação de Jovens e Adultos. O curso possuiu 160 horas, no qual 75% do tempo era trabalhado em grupo e 25% individualmente pelo professor, com leituras. Havia materiais escritos, como apresentação do programa, guia de orientações metodológicas e coletânea de textos; e vídeos com 30 programas.

A autora aponta que, de acordo com dados do MEC, o PROFA foi “implementado em 1.473 redes municipais de ensino do País, envolveu diretamente 4.434 formadores de grupo, 89.007 professores alfabetizadores e, indiretamente, 2 milhões de alunos” (CRUZ, 2018, p.40). Em continuidade, o Pró-Letramento - Mobilização pela Qualidade da Educação foi um programa instituído pelo MEC em 2005, por meio da Secretaria de Educação Básica (SEB) e Secretaria de Educação a Distância (SEED), com a intenção de melhorar a qualidade de aprendizagem da leitura, da escrita e da matemática nos anos iniciais do ensino fundamental. O programa ocorreu em parceria com universidades que integram a Rede e o Sistema Nacional de Formação Continuada da Educação Básica e com adesão dos sistemas de ensino (secretarias municipais e estaduais de educação). Seu funcionamento aconteceu por meio da modalidade semipresencial, utilizando-se material impresso e vídeo, atividades presenciais e a distância, acompanhadas por professores orientadores, chamados de tutores. Segundo Cruz (2018, p. 43):

Para a formação dos professores, os cursos foram estruturados com: módulo inicial presencial, com carga horária de 8 a 20 horas; encontros semanais ou 44 quinzenais, com duração de 4 ou 8 horas,

com o tutor responsável, num total de 64 horas; realização de atividades individuais (média de 2 horas semanais), num total que complete 120 horas.

Apesar de a proposta ser abrangente e fortalecer a formação continuada, a autora destaca que o papel das universidades conveniadas ficou restrito à “elaboração dos materiais didáticos, a formação e orientação de tutores e a avaliação e acompanhamento dos cursos oferecidos entre os formadores de tutores e os tutores” (CRUZ, 2018, p.46), ou seja, não foram autorizados a participar da concepção e estruturação da proposta de formação continuada.

Em continuidade de outros programas elaborados pelo governo Lula (2003-2010), em novembro de 2012, no governo da presidente Dilma Rousseff (2011-2015), foi lançado o Programa Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). Com o slogan do governo federal “Alfabetização na Idade Certa: um Pacto do Brasil com as crianças brasileiras”, o programa foi instituído pela Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012 (BRASIL, 2012), do Ministério da Educação e Cultura - MEC, Medida Provisória 586/2012 e Lei nº 12.801 de 24 de abril de 2013, as quais definiram suas ações e diretrizes (BRASIL, 2012, 2013).

Especificamente em relação ao PNAIC, Constant (2015, p. 12) aponta que:

A proposta de implantação de programas de formação continuada de professores alfabetizadores aos moldes do que observamos no PNAIC vem se delineando desde 2008, em um contexto de renovação curricular, em especial pela ampliação do Ensino Fundamental para nove anos. Esse processo foi acompanhado da necessidade de institucionalização do Ciclo de Alfabetização e atualmente está na meta cinco do Plano Nacional de Educação (PNE), que prevê que todas as crianças do Brasil estejam plenamente alfabetizadas até o final do terceiro ano do ensino fundamental.

O PNAIC teve sua implantação em 2013, em todos os municípios brasileiros, ou seja, 5.420 municípios, 27 estados e o Distrito Federal, totalizando 327.315 participantes. Em 2014, mais 77 municípios fizeram a adesão (BRASIL, 2015, p. 25), com a promessa de promover a igualdade, pois se propôs a formar professores para alfabetizar as crianças na idade certa, diante dos baixos índices de desempenho em leitura, escrita e cálculo.

Para tanto, os entes federados, compostos pela União, estados, Distrito Federal e municípios, ao aderirem ao Pacto, comprometeram-se a: a) alfabetizar as crianças até os oito anos de idade, nas áreas de língua portuguesa e matemática; b) realizar avaliações anuais, aplicadas pelo INEP junto aos concluintes do 3º ano do ensino fundamental, a Avaliação Nacional da Alfabetização - ANA, garantindo sua efetiva implementação (BRASIL, 2012, p.3)

Nesta linha, são propostos como objetivos do PNAIC:

I - garantir que todos os estudantes dos sistemas públicos de ensino estejam alfabetizados, em Língua Portuguesa e em Matemática;

II - reduzir a distorção idade/série na Educação Básica;

III - melhorar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB);

IV - contribuir para o aperfeiçoamento da formação dos professores alfabetizadores;

V - construir propostas para a definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento das crianças nos três primeiros anos do ensino fundamental (BRASIL, 2012, p. 2).

Para o atendimento dos objetivos propostos, as ações do programa tiveram como foco central a formação continuada dos professores alfabetizadores, apoiando-se em quatro eixos de atuação: a) Formação continuada de professores alfabetizadores e seus orientadores de estudo; b) Materiais didáticos, obras literárias, obras de apoio pedagógico, jogos e tecnologias

educacionais; c) Avaliações sistemáticas; d) Gestão, controle social e mobilização (BRASIL, 2012, p.5).

OPERACIONALIZAÇÃO DO PNAIC

Para o eixo da Formação Continuada, foram propostos encontros de estudos, na modalidade presencial, e a partir da metodologia do Programa Pró-Letramento, ou seja, os orientadores realizavam a formação nas universidades públicas, participantes da Rede de Formação de Professores, com duração de 200 horas. Após a formação das instituições de ensino superior (IES), os orientadores realizavam os cursos de formação, com duração de 120 horas, em seus municípios, para os professores alfabetizadores, e faziam o acompanhamento dos professores no cotidiano das escolas dos professores alfabetizadores.

Em 2013, os professores participaram do curso, com carga horária de 120 horas, com ênfase em linguagem. Em 2014, a duração do curso foi de 160 horas, objetivando aprofundamento e ampliação de temas tratados no primeiro ano, com ênfase em matemática. Em 2015, devido a problemas financeiros da União, o curso foi reduzido a 80 horas para os alfabetizadores e 100 horas para os orientadores de estudos. No ano de 2016, apesar dos encontros de formação terem iniciado no mês de outubro, ou seja, apenas quatro meses de formação, o curso teve duração de 100 horas e no ano de 2017 o curso foi oferecido em seis meses, com duração de 100 horas

Segundo Martiniak *et al.* (2019, p.80), o curso, em 2016:

centrou-se na compreensão da importância da avaliação da aprendizagem no ciclo de alfabetização, analisando e construindo instrumentos de avaliação e de registro. A intenção foi possibilitar aos professores e gestores, educacionais e escolares, condições para proporem a implementação de estratégias didático-pedagógicas que, efetivamente, permitissem aos alunos a superação das dificuldades de aprendizagem e a consolidação dos conhecimentos de leitura, escrita e matemática previstos para serem alcançados em cada ano do ciclo de alfabetização. Para tanto, a equipe da IES organizou e planejou instrumentos avaliativos que permitis-

sem avançar além do que se tem conseguido com as avaliações de larga escala, ultrapassando o limite da descrição dos resultados, por meio de plano de intervenção, de acordo com a especificidade de cada escola pública.

Dessa forma, a formação continuada para os professores alfabetizadores consistiu em um curso na modalidade presencial, utilizando-se da metodologia do Programa Pró-Letramento, ou seja, uma rede de formação. Nos encontros, os professores alfabetizadores realizaram estudos e atividades práticas, sob a responsabilidade dos orientadores de estudo, os quais também receberam um curso ministrado pelas universidades públicas, com duração de 200 horas.

O material de apoio para a formação foi fornecido pelo Ministério da Educação e elaborado em parceria com as universidades, que iniciaram os trabalhos de produção de materiais em 2012. A CEEL/UFPE coordenou o grupo de trabalho para elaboração dos cadernos a serem utilizados na formação, contando, inicialmente, com as seguintes instituições: Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Universidade do Estado da Bahia (UEB); Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP); Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG); Universidade Estadual Paulista (UNESP); Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF); Universidade Federal do Amapá (UNIFAP); Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Universidade Federal Rural de Pernambuco; Instituto Federal de Pernambuco (IFPE). No estado do Paraná, as universidades responsáveis pela formação dos professores orientadores de estudos e alfabetizadores foram a Universidade Estadual de Ponta Grossa - UEPG, a Universidade Estadual de Maringá - UEM e a Universidade Federal do Paraná - UFPR (BRISOLA, 2021).

Segundo o Manual do PNAIC (BRASIL, 2012), para garantir o sucesso do processo de alfabetização das crianças, há vários fatores envolvidos. O documento destaca três deles, a saber: a) contar com professores alfabetizadores bem-preparados, motivados e comprometidos com o desafio de orientar as crianças nesta etapa da trajetória escolar; b) a disponibilidade de materiais didáticos e pedagógicos apropriados e que estimulem a aprendizagem, tais como livros didáticos, paradidáticos, obras de literatura, jogos e mídias variadas, e que os professores envolvidos no processo saibam manuseá-los e extrair dos conteúdos o máximo de possibilidades para dinamizar as aulas e alcançar os objetivos da alfabetização em

cada ano; e c) a capacidade de acompanhar continuamente o progresso da aprendizagem das crianças, por meio de avaliações contínuas, que podem ser baseadas em observações e registros sistemáticos de cada criança, bem como por avaliações estruturadas, a exemplo da Provinha Brasil.

Para a efetivação de todo esse processo, um número significativo de profissionais foi envolvido, cada um desenvolvendo uma atividade específica, com vistas ao êxito do processo de alfabetização.

CONSTITUIÇÃO DAS EQUIPES DE TRABALHO

A Portaria nº 867, de 4 de julho 2012 (BRASIL, 2012), ao instituir o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), expressa como intenções do MEC, ao definir responsabilidades para cada instituição, o fortalecimento da relação em rede entre as instituições, garantindo e estabelecendo parâmetros para a realização de formações continuadas para os professores alfabetizadores de todo o Brasil, conforme expressam os Artigos 11, 12, 13 e 14:

Art. 11. Caberá ao MEC:

I - aplicar as avaliações externas do nível de alfabetização em Língua Portuguesa e em Matemática, para alunos concluintes do 3º ano do ensino fundamental;

II - distribuir a Provinha Brasil para aplicação pelas próprias redes junto aos alunos ingressantes e concluintes do 2º ano do ensino fundamental;

III - desenvolver e disponibilizar, para as redes de ensino, sistema informatizado para coleta e tratamento dos resultados da Provinha Brasil;

IV - promover, em parceria com as Instituições de Ensino Superior (IES), a formação dos orientadores de estudo e dos professores alfabetizadores nas redes de ensino que aderirem às ações do Pacto;

V - conceder bolsas de apoio para incentivar a participação dos orientadores de estudo e dos professores alfabetizadores nas atividades de formação

nas redes de ensino que aderirem às ações do Pacto;

VI - fornecer os materiais didáticos, literários, jogos e tecnologias previstos nos artigos 6º, 7º e 8º desta Portaria, nas redes de ensino que aderirem às ações do Pacto;

VII - fomentar as ações de mobilização e de gestão.

Dessa forma, ao MEC cabia promover, em parceria com as IES, a formação dos orientadores de estudo e dos professores alfabetizadores nas redes de ensino que aderirem às ações do Pacto.

Art. 12. Caberá às IES:

I - realizar a gestão acadêmica e pedagógica do curso de formação;

II - selecionar os formadores que ministrarão o curso de formação aos orientadores de estudo;

III - assegurar espaço físico e material de apoio adequados para os encontros presenciais da formação dos professores orientadores de estudo;

IV - certificar os professores orientadores de estudos e os professores alfabetizadores que tenham concluído o curso de formação;

V - apresentar relatórios parciais e finais sobre a execução do curso de formação, no modelo e dentro dos prazos estipulados nos planos de trabalho pelo MEC.(BRASIL, 2012)

Às IES cabia a realização da gestão acadêmica e pedagógica do curso de formação, e aos estados, Distrito Federal e municípios cabia a indicação dos orientadores de estudo de sua rede de ensino e custear o seu deslocamento e a sua hospedagem para os eventos de formação. Aos estados, Distrito Federal e municípios caberia:

Art. 13. Caberá aos Estados e ao Distrito Federal:

I - aderir ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa;

II - promover a participação das escolas de sua rede de ensino nas avaliações realizadas pelo INEP;

III - aplicar a Provinha Brasil em sua rede, no início e no final do 2º ano do ensino fundamental, e informar os resultados por meio de sistema informatizado específico;

IV - instituir e viabilizar o funcionamento da coordenação institucional no âmbito do Estado ou Distrito Federal;

V - gerenciar e monitorar a implementação das ações do Pacto em sua rede;

VI - designar coordenador(es) para se dedicar(em) às ações do Pacto e alocar equipe necessária para a sua gestão, inclusive em suas unidades regionais;

VII - indicar orientadores de estudo de sua rede de ensino e custear o seu deslocamento e a sua hospedagem para os eventos de formação;

VIII - fomentar e garantir a participação dos professores alfabetizadores de sua rede de ensino nas atividades de formação, sem prejuízo da carga-horária em sala de aula, custeando o deslocamento e a hospedagem, sempre que necessário;

IX - monitorar, em colaboração com os municípios e com o MEC, a aplicação da Provinha Brasil e da avaliação externa, a entrega e o uso dos materiais de apoio à alfabetização, previstos nesta Portaria;

X - disponibilizar Assistência Técnica às escolas e aos municípios com maiores dificuldades na implementação das ações do Pacto e na obtenção de resultados positivos de alfabetização;

XI - promover a articulação das ações do Pacto com o Programa Mais Educação, onde houver, priorizando o atendimento das crianças do 1º, 2º e 3º ano

do ensino fundamental como garantia de educação integral e complementação e apoio pedagógico àquelas com maiores dificuldades.

Art. 14. Caberá aos Municípios:

I - aderir ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa;

II - promover a participação das escolas da rede nas avaliações realizadas pelo INEP;

III - aplicar a Provinha Brasil em sua rede de ensino, no início e no final do 2º ano do ensino fundamental, e informar os resultados por meio de sistema informatizado específico;

IV - gerenciar e monitorar a implementação das ações do Pacto em sua rede;

V - designar coordenador(es) para se dedicar(em) às ações do Pacto e alocar equipe necessária para a sua gestão, inclusive em suas unidades regionais, se houver;

VI - indicar os orientadores de estudo de sua rede de ensino e custear o seu deslocamento e a sua hospedagem para os eventos de formação;

VII - fomentar e garantir a participação dos professores alfabetizadores de sua rede de ensino nas atividades de formação, sem prejuízo da carga-horária em sala de aula, custeando o deslocamento e a hospedagem, sempre que necessário;

VIII - monitorar, em colaboração com o MEC, a aplicação da Provinha Brasil e da avaliação externa, a entrega e o uso dos materiais de apoio à alfabetização previstos nesta Portaria;

IX - disponibilizar assistência técnica às escolas com maiores dificuldades na implementação das ações do Pacto e na obtenção de resultados positivos de alfabetização;

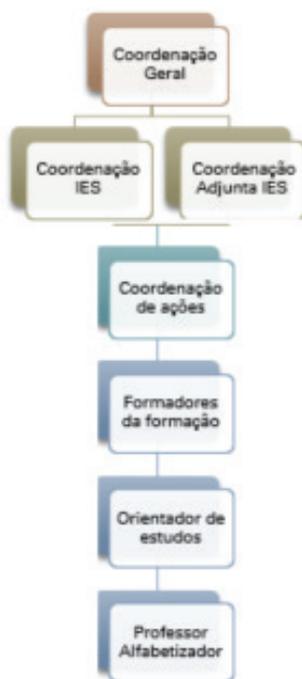
X - promover a articulação das ações do Pacto com

o Programa Mais Educação, onde houver, priorizando o atendimento das crianças do 1º, 2º e 3º ano do ensino fundamental como garantia de educação integral e complementação e apoio pedagógico àquelas com maiores dificuldades. (BRASIL, 2012)

Com base nas atribuições de cada instituição participante, a coordenação institucional, coordenação estadual e coordenação municipal organizavam o plano de ação das formações do programa PNAIC e pensavam em toda a logística necessária para atender os professores alfabetizadores. Durante o processo, aconteciam reuniões periódicas entre as instituições para avaliar e redefinir o planejamento.

Em 2013, no lançamento do PNAIC, a estrutura para o funcionamento do programa contava com a seguinte estrutura:

Figura 1- Organograma - Pessoal envolvido na oferta do PNAIC- 2013



Fonte: As autoras

As três primeiras atribuições estão ligadas ao MEC e às IES e tinham como objetivo oferecer apoio ao desenvolvimento do trabalho dos formadores. Destaca-se que, em cada IES, foram escolhidos um coordenador geral, um coordenador adjunto e os supervisores de curso, que foram responsáveis pela formação. Os coordenadores e supervisores são profissionais das próprias universidades, cuja função é coordenar todas as atividades da formação no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa na IES, para que sejam cumpridas as incumbências definidas em portaria e outras necessárias à implementação do Programa. Além disso, devem oferecer suporte à ação pedagógica dos professores formadores, em todas as etapas da formação.

Os coordenadores de ações eram profissionais efetivos de cada secretaria de educação, possuíam grande conhecimento da rede de ensino em que trabalhavam e experiência na coordenação de programas de âmbito federal. Deveriam ter a capacidade de se comunicar com os atores locais envolvidos no ciclo de alfabetização e de mobilizá-los, e, ainda, ter familiaridade com os meios de comunicação virtuais.

Os formadores da IES realizavam a formação presencial e o acompanhamento dos trabalhos dos orientadores de estudos na formação dos professores. Cada formador deveria atender 25 orientadores de estudo.

Os orientadores de estudo desenvolviam as formações em seus municípios para os professores alfabetizadores, ou seja, os professores que estavam atuando no ciclo de alfabetização (1º, 2º e 3º ano) do ensino fundamental. O orientador de estudo poderia acompanhar uma turma de, no mínimo, 10 professores e, no máximo, 34 professores, exceto nos casos dos municípios que possuíssem menos de 10 professores alfabetizadores, para os quais seria assegurado um orientador da própria rede ou da rede estadual. Com relação à seleção dos orientadores de estudos, o “Manual do Pacto: o Brasil do futuro com o começo que ele merece” (BRASIL, 2013) previa que os orientadores de estudos seriam escolhidos dentre os tutores formados no Programa Pró-Letramento do município ou estado.

Contudo, muitos municípios trocavam esses professores que já haviam participado das formações em anos anteriores no Pró-Letramento por questões

políticas devido a troca de gestão. Outros optavam em não participar do programa devido a questões pessoais e profissionais o que ocasionou descontinuidade no acompanhamento realizado pelo profissional anterior (BRISOLA, 2021, p.64).

O Manual do Pacto previa ainda que, caso nas redes de ensino não estivessem disponíveis professores com experiência em tutoria no Pró-Le-tramento, os orientadores de estudos poderiam ser escolhidos com base em experiência, currículo e habilidade didática, devendo preencher os seguintes critérios:

- I. Ser profissional do magistério efetivo da rede;
- II. Ser formado em Pedagogia ou ter Licenciatura;
- III. Atuar há, no mínimo, três anos nos anos iniciais do ensino fundamental, podendo exercer a função de coordenador pedagógico, e/ou possuir experiência na formação de professores alfabetizadores (BRASIL, 2013).

E, por fim, os professores alfabetizadores, foco de toda a ação, eram aqueles que estavam atuando nos três primeiros anos do ensino fundamental. Para participar do Pacto, as secretarias municipais deveriam realizar as inscrições dos professores em sistemas disponibilizados pelo MEC.

Os professores alfabetizadores seriam selecionados de acordo com os seguintes critérios:

1. Ser professor de escola pública no município onde o curso está sendo ofertado;
2. Estar lotado no primeiro, segundo ou terceiro anos ou turma multisseriada que inclua o ciclo de alfabetização do Ensino Fundamental;
3. Constar do Censo Escolar disponível no momento da composição das turmas (BRASIL, 2013).

Segundo o disposto no Caderno de Apresentação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (BRASIL, 2015, p.28):

Essa estrutura é composta, inicialmente, por dois grupos de professores: formadores e orientadores de estudo. A ação destes incide sobre um terceiro grupo, o dos professores alfabetizadores, que trabalha diretamente com as crianças, que são o objetivo maior do programa. O professor formador, profissional selecionado por universidades públicas brasileiras, realiza a formação dos orientadores de estudo. O orientador de estudos, por sua vez, selecionado pelos municípios, a partir de critérios estabelecidos pelo MEC, organiza, com base nos mesmos princípios formativos, a formação dos professores alfabetizadores, atuantes nos três primeiros anos, em escolas públicas de diversas regiões do País. Esse tripé, formado pelos três grupos de professores, mobilizará diferentes saberes que se materializarão em práticas escolares, que devem resultar em conhecimentos efetivos para as crianças.

Somente os professores alfabetizadores do primeiro, segundo e terceiro ano do Ensino Fundamental dos Anos Iniciais participavam da formação do PNAIC, ao contrário do Pró-Letramento, que contemplava todos os professores do ensino fundamental dos Anos Iniciais. É importante ressaltar que a formação para os professores da Educação Infantil inicialmente não foi contemplada pelo PNAIC, apenas após adequação da proposta, em 2017. E os professores regentes do quarto e quinto ano do ensino fundamental não foram contemplados pelo PNAIC (BRISOLA, 2021, p. 64).

O documento PNAIC em Ação 2016 confirma a nova demanda por formação e a ampliação das ações do PNAIC:

A extensão da formação aos coordenadores pedagógicos responde a avaliações e demandas feitas ao MEC e é um reconhecimento da função desse

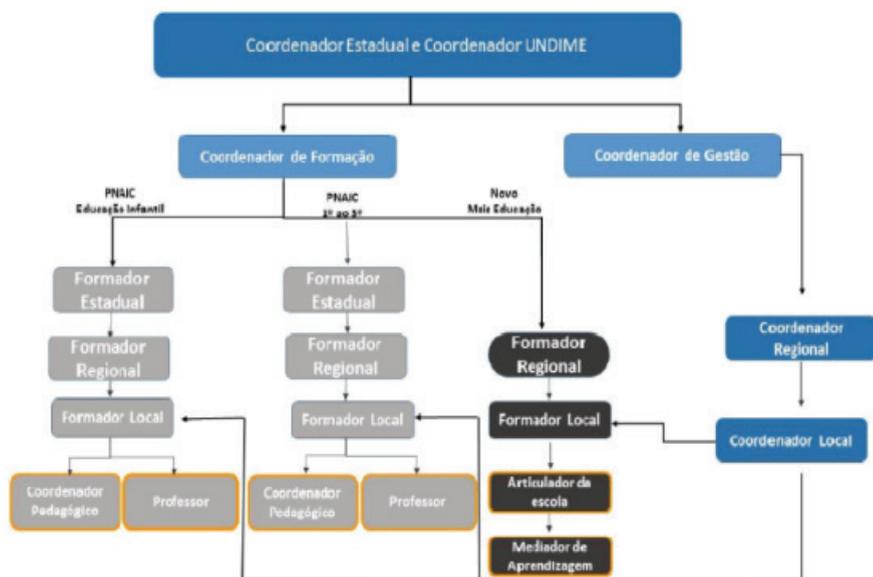
profissional, eminentemente comprometida com os resultados de aprendizagem da escola e responsável, junto à direção, pela preparação de um clima organizacional motivador e propício ao convívio e à construção de conhecimento. (BRASIL, 2016, p. 7)

Neste sentido, a legislação, a partir de 2016, ampliou a formação continuada oferecida pelo PNAIC, além dos profissionais envolvidos inicialmente, e incluiu: a) os coordenadores pedagógicos das escolas participantes; b) na equipe de formação de coordenadores estaduais, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime.

Em 2017, a formação do PNAIC atendeu a três grupos diferenciados: a) professores e coordenadores pedagógicos do 1º ao 3º ano do ensino fundamental; b) professores da pré-escola e coordenadores pedagógicos da Educação Infantil; e c) articuladores e mediadores de aprendizagem das escolas que fazem parte do Programa Novo Mais Educação. E, ainda, mais duas funções foram incorporadas: a do coordenador de pesquisa e a do pesquisador.

Segundo o que é apresentado no documento orientador do PNAIC 2017 (BRASIL, 2017), cabe ao coordenador de pesquisa acompanhar e documentar aspectos referentes à implementação, gestão, controle e articulação entre os entes federados e, ao final do ciclo de formação, registrar o projeto de pesquisa em formato de relato de caso ou de artigo científico, contribuindo com informações, tendo em vista propostas de aperfeiçoamento da formação continuada e de consolidação da alfabetização das crianças (BRASIL, 2017). Modificou-se, assim, a estrutura da equipe de trabalho, conforme organograma a seguir:

Figura 2 - Estrutura de Gestão e Formação - PNAIC - 2017



Fonte: BRASIL (2017)

Contando com toda essa estrutura, com perfis profissionais diversificados na implantação e implementação da Política Nacional de Alfabetização, no montante considerável de recursos que foram investidos na formação, tendo em vista que todos os profissionais participantes na formação continuada recebiam bolsa qualificação, a qual variava de valor conforme as exigências das atribuições, pode-se considerar que o Programa foi de grande envergadura. Trouxe contribuições para os municípios, para os professores alfabetizadores e para a educação nacional.

No entanto, percebe-se também que, na evolução da política, outros determinantes influenciaram sua reorganização, como: cortes ou diminuição de recursos, ampliação da estrutura de atendimento, políticas focalizadas e articuladas com os organismos internacionais e, por fim, a própria gestão governamental, que estabeleceu novas e outras prioridades como política educacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou identificar o perfil dos profissionais que participaram do Programa Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) como uma política nacional de formação continuada. Ao pensar sobre o perfil desses professores e suas atribuições no contexto da política educacional, foi possível evidenciar que a formação continuada de professores alfabetizadores está intrinsecamente relacionada com os aspectos sociais, econômicos e culturais em que a escola está inserida. É necessário compreender o trabalho escolar como reflexo da sociedade capitalista contemporânea, a qual sofre influência dos organismos internacionais, por meio de reformas educacionais orquestradas para manter o *status quo*.

Neste sentido, as políticas para formação de professores alfabetizadores no Brasil não foram diferentes, pois seguiram as orientações das organizações internacionais, que apontavam a centralidade da alfabetização e direcionavam a sua concepção e as formas de trabalho no interior da escola. No entanto, a contradição existe, ao passo que muitos professores que participaram do Programa sofreram impactos dessa formação. No início do Pacto, foi possível perceber o papel central das IES na articulação da rede e formação de consciência pela busca da qualidade da alfabetização no país, apesar de já receberem a proposta pronta e acabada.

Assim como em outros casos, as políticas são descontinuadas, sofrem alterações, as quais muitas vezes alteram substancialmente a proposta original. Em síntese, o PNAIC foi uma política de formação continuada de grande envergadura, substancial, que envolveu todo o país, possibilitou a articulação e o entrosamento entre diferentes e diversos profissionais. Por isso, espera-se maior atenção e comprometimento dos governantes com a política educacional brasileira.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Manual do Pacto**. Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: o Brasil do futuro com o começo que ele merece. Brasília: Ministério da Educação, 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**: Formação do professor alfabetizador. Caderno de Apresentação. Brasília: MEC, SEB, 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio

à Gestão Educacional. Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. **Documento orientador das ações de formação continuada de professores alfabetizadores em 2014**. Brasília: MEC, SEB, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. **Documento orientador das ações de formação continuada de professores alfabetizadores em 2015**. Brasília: MEC, SEB, 2015.

BRASIL. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**. Interdisciplinaridade no ciclo de alfabetização. Caderno de Apresentação. Brasília: MEC, SEB, 2015. 76 p.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **PNAIC em Ação 2016**: Documento orientador das ações de formação continuada de professores alfabetizadores em 2016. Brasília: MEC, SEB, 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. **PNAIC em Ação 2017**: Documento orientador das ações de formação continuada dos professores alfabetizadores em 2017. Brasília: MEC, SEB, 2017.

BRASIL. Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jul. 2012. Disponível em: <https://diariofiscal.com.br/ZpNbw3dk20XgIKXVGacL5NS8haloH5PqbJKZaawfaDwCm/legislacaofederal/portaria/2012/mec867.htm#:~:text=PORTARIA%20MEC%20N%C2%BA%20867%2C%20DE%204%20DE%20JULHO%20DE%202012&text=Institui%20o%20Pacto%20Nacional%20pela,que%20lhe%20confere%20o%20art>. Acesso em: 5 maio 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº. 586, de 08 de novembro de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da união aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, e dá outras providências. Convertida na Lei nº. 12.801, de 24 de abril de 2013 e alterou as Leis nº. 5.537, de 21 de novembro de 1968, nº. 8.405, de 09 de janeiro de 1992, e nº. 10.260, de 12 de julho de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 nov. 2012.

BRASIL. Lei nº. 12.801, de 24 de abril de 2013. Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da União aos entes federados no âmbito do PNAIC e alterou as Leis nº. 5.537, de 21 de novembro de 1968, nº. 8.405, de 09 de janeiro de 1992, e nº. 10.260, de 12 de julho de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 abr. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12801.htm. Acesso em: 28 abr. 2022.

BRASIL. Ministério de Educação e Cultura. Lei n.9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 3 jun. 2022.

BRISOLA, Mirian Margarete Pereira. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**: formação de professores alfabetizadores no âmbito da UEPG. Tese (Doutorado

em Educação) - Universidade Estadual de Ponta Grossa. Ponta Grossa, 2021. 138 fl. Disponível em: <https://tede2.uepg.br/jspui/bitstream/prefix/3438/4/Mirian%20Margarete%20Pereira%20Brisola.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2022.

CRUZ, Eliane Travensoli Parise. **Políticas públicas de formação continuada de alfabetizadores**: implicações para a construção do leitor. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Ponta Grossa. Ponta Grossa, 2018. 151 fl. Disponível em: <https://tede2.uepg.br/jspui/bitstream/prefix/2719/1/Eliane%20Travensoli%20Parise%20Cruz.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2022.

DUARTE, Joaquina Roger Gonçalves. **Formação continuada de rede**: um estudo de caso da formação de professores no município de Lagoa Santa. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação. Universidade Federal de Minas Gerais, 2013. 147p. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-96NF6V/1/forma__o_continuada_de_rede___um_estudo_de_caso_da_forma__o_de_professores__no_municipio_de_lagoa_santa.pdf. Acesso em: 3 jun. 2022.

MARTINIÁK, Vera Lúcia *et al.* Formação continuada de alfabetizadores: a experiência da Universidade Estadual de Ponta Grossa. *In*: ALVES, Antônio Maurício Medeiros; OLIVEIRA, Caroline Terra de; FERREIRA, Carmen Regina Gonçalves. (org.). **Desafios da gestão da formação docente no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa PNAIC (2013-2108)**. Porto Alegre: Evangraf, 2019. 252 p. (Coleção PNAIC-UFPel; v. 6). Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/obeducpacto/files/2019/04/VOLUME-6-PNAIC-UFPEL-GESTAO.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2022.

CAPÍTULO 16

PROFESSORES ALFABETIZADORES NO PNAIC: DO PROTAGONISMO À INVISIBILIDADE

Suzane da Rocha Vieira Gonçalves

O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certo - PNAIC foi uma das maiores políticas públicas educacionais materializadas no Brasil, nas últimas décadas. O PNAIC foi instituído pelo Ministério da Educação, em 2012, por meio da Portaria nº 867, de 4 de julho (BRASIL, 2012). O Programa estabelece que haverá uma pactuação entre os entes federados que reafirmará os compromissos presentes no Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007), de alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental.

Os objetivos do Programa apresentados na Portaria nº 867 são:

- I- Garantir que todos os estudantes dos sistemas públicos de ensino estejam alfabetizados em Língua Portuguesa e em Matemática até o final do 3º ano do ensino fundamental;
- II- Reduzir a distorção idade-série na educação Básica;
- III- Melhorar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB);

- IV- Contribuir para o aperfeiçoamento dos professores alfabetizadores;
- V- Construir propostas para a definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento das crianças nos três primeiros anos do ensino fundamental. (BRASIL, 2012, p.2).

Para se chegar aos objetivos propostos, as ações do PNAIC foram definidas a partir de quatro eixos:

- I - formação continuada de professores alfabetizadores;
- II - materiais didáticos, literatura e tecnologias educacionais;
- III - avaliação e;
- IV - gestão, controle e mobilização social. (BRASIL, 2012, p.2).

Ainda que o Programa estabelecesse quatro eixos, nos primeiros arranjos do programa foi evidente que a formação continuada de professores alfabetizadores foi o aspecto principal. Nessa mesma direção, Lucca (2018, p.5) afirma que

A formação continuada, portanto, é evidenciada sendo compreendida como uma importante e principal ferramenta do programa para atingir os atores envolvidos e para buscar e propor ações que articulem os objetivos do programa, especialmente a alfabetização na idade certa. A formação continuada de professores não é compreendida, neste contexto, como a solução de todos os problemas no âmbito da alfabetização no Brasil, uma panaceia, mas infere-se que o PNAIC, ao tê-la como um estratégico eixo de ação, legitima-a como um espaço propício para que os diferentes profissionais da

educação e, especificamente os professores alfabetizadores, possam discutir, refletir e elaborar juntos novas perspectivas para suas práticas, que poderão se refletir no alcance do objetivo almejado pelo programa – a alfabetização até o 3º ano.

A formação continuada de professores alfabetizadores consistiu um ponto-chave no âmbito do Programa, os professores receberam materiais de estudo, materiais pedagógicos para utilizarem em suas práticas na escola e, assim, foram instados a levar para o cotidiano da escola propostas metodológicas discutidas nas formações do PNAIC. A perspectiva de formação adotada estava em consonância com o que aponta Nóvoa (1991), quando defende que a formação continuada deve estar comprometida com o desempenho profissional dos professores, tendo a escola como referência. Nesse sentido, o que move a formação continuada seria o cotidiano da escola e não os conteúdos acadêmicos.

Inicialmente, a formação continuada dos professores alfabetizadores no PNAIC foi prevista para ser realizada por meio de um curso presencial de dois anos, com carga horária de 120 horas/ano. Os materiais de formação e o curso foram organizados por ano do ensino fundamental, ou seja, 1º ano, o 2º ano e 3º ano. Todo o processo de formação foi pensado em um modelo cascata, as universidades estavam na organização e planejamento de toda a cadeia formativa e eram responsáveis pela formação dos orientadores de estudo, que eram os responsáveis por desenvolver a formação com os professores alfabetizadores. Importante registrar que foi previsto o pagamento de bolsa mensal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE), para os professores alfabetizadores e para os orientadores de estudo, que representava uma ajuda de custo para viabilizar a participação nas formações presenciais. (BRASIL, 2012).

De acordo com o Caderno de Apresentação do Pacto:

A formação de docentes é uma tarefa complexa que precisa contar com o esforço conjunto de diferentes segmentos da sociedade. Este Programa do Ministério da Educação se desenvolve em parceria com universidades públicas brasileiras e Secreta-

rias de Educação. Não há como garantir a efetividade da formação docente sem a participação ativa desses três segmentos. Cada um deste tem funções específicas a fim de garantir o bom andamento do programa. (BRASIL, 2012c, p. 27).

Todo o processo formativo era registrado por meio dos Planos de Formação junto ao Sistema do Ministério da Educação – SIMEC, bem como eram registrados os planejamentos dos professores alfabetizadores participantes do PNAIC. Observa-se no início do PNAIC um grande investimento na formação continuada com centralidade no papel dos professores alfabetizadores para se atingir os objetivos do programa, o que nos faz considerar que os professores eram protagonistas na formação.

Segundo Martiniak (2015), autora do texto “Professor como protagonista: a construção da autonomia docente no processo de formação continuada”, que compõe o Caderno de Apresentação do PNAIC:

O processo formativo que tem a prática como ponto de partida e de chegada permite ao professor desenvolver uma sólida formação profissional. Neste movimento de articulação entre o fazer e o como fazer, o professor torna-se um protagonista do seu desenvolvimento profissional. Entretanto, este processo não se dá somente de forma solitária e individual, mas a partir das relações sociais com outros profissionais da escola, com os alunos e com a própria comunidade. O professor faz parte deste processo educativo e tem a possibilidade de exercer seu papel transformador e desenvolver sua autonomia. A autonomia do professor só será efetivada se articulada com a autonomia da escola, quando os profissionais da educação e a escola assumirem seu papel de transformação da sociedade. (BRASIL, 2015, p.55).

Segundo Martiniak (2015), as informações colhidas no contexto escolar permitem a reflexão, problematização e o redimensionamento da

prática pedagógica. Destacam-se três correntes acadêmicas: a primeira do professor pesquisador, a segunda do professor reflexivo e a terceira do professor pesquisador-reflexivo. O ponto mais importante que permeia todas as correntes é o professor como um profissional indagador, o qual reconhece sua realidade como objeto de reflexão e pesquisa. A autora finaliza o texto com a seguinte afirmação:

Os programas de formação continuada não podem ser vistos como soluções mágicas para os problemas educacionais de nossa sociedade. Eles se constituem em momentos em que os professores têm oportunidades de contato com colegas para troca de experiências, discussão das questões que enfrentam no cotidiano e construção de conhecimentos que podem contribuir com práticas pedagógicas significativas (MARTINIÁK, 2015).

Neste aspecto, a formação continuada legitima o desenvolvimento profissional quando possibilita ao professor refletir sobre a prática pedagógica, tornando-o protagonista de sua atuação ao mesmo tempo em que potencializa o desenvolvimento institucional (BRASIL, 2015, p. 60). Nessa perspectiva, formação continuada de professores é um processo contínuo e permanente, que evidencia o inacabamento humano e profissional e o necessário constante aperfeiçoamento. Assim, a formação continuada caracteriza-se pela busca da melhoria profissional, mas sobretudo a melhoria do trabalho pedagógico desenvolvido no processo de ensinar.

Para Imbernón (2011), a formação continuada de professores é um processo amplo e complexo que envolve aspectos relevantes que atribuem o ser professor, nesse sentido, a formação continuada está ligada a diversos aspectos, como o ensino, o currículo, a profissão docente, o desenvolvimento da escola, além da aprendizagem dos conteúdos, entre outros.

No entanto, a organização inicial, conforme foi pensado o PNAIC, foi sendo modificada e o programa foi progressivamente desmontado. Nos primeiros anos, o funcionamento do programa ocorreu conforme o planejado, com carga horária cumprida e materiais distribuídos. No entanto, depois ocorreram alguns atrasos no repasse dos recursos, o que acarretou

o atraso no início das formações, e o material destinado às ações formativas de 2015 não foi impresso para ser distribuído. Após o afastamento da presidenta Dilma, chegou-se a cogitar que o programa seria encerrado abruptamente.

Em 2017, o Ministério da Educação lançou duas novas portarias (Portaria n. 826, de 7 de julho de 2017 e a Portaria n. 851, de 13 de julho de 2017) para o PNAIC e o Documento Orientador 2017 do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Nestes documentos, verificamos uma grande mudança na estrutura, gestão e formação do programa. A proposta excluía as universidades do programa, passando exclusivamente às secretarias estaduais de educação e à Undime a gestão do PNAIC. Ampliou-se o espectro do PNAIC ao incluir a Educação Infantil e o Programa novo Mais Educação; dentre as mudanças, também se retirava a bolsa dos professores alfabetizadores.

As modificações na estrutura do programa foram, de certa forma, justificadas no texto do Documento Orientador do PNAIC 2017, ao afirmar que:

No tocante ao PNAIC, analisando a experiência adquirida, julga-se fundamental adotar uma estratégia descentralizada e articular a política nacional de forma a atender à diversidade de arranjos federativos, valorizando exemplos inspiradores encontrados em escolas, municípios e estados. Verifica-se que, quando professores, gestores e formadores assumem cooperativa e solidariamente a responsabilidade pela aprendizagem das crianças, os bons resultados aparecem. Todavia, ainda são observados casos em que o processo de alfabetização, que deveria ser progressivo e cumulativo, é deslocado apenas para o 3º. ano, com impactos nocivos para as crianças. Identificam-se, também, situações de desarticulação entre as redes de ensino e as instituições formadoras, fragilizando a formação e gerando perda de foco na essência do PNAIC que é o direito de cada criança ser alfabetizada. Outro problema diz respeito à diluição das responsabilidades locais em relação ao ensino fundamental e a uma visão equivocada sobre o papel do MEC, que é

redistributivo e supletivo, com oferta de apoio técnico e financeiro (BRASIL, 2017).

Considerando-se os dados da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) em 2013 e 2014, constatou-se o baixo rendimento das crianças em língua portuguesa e matemática. A compreensão do que significam os resultados 1 e 2 na ANA e as demandas das redes públicas levaram o MEC a promover mudanças incrementais no PNAIC em 2016 (BRASIL, 2017, p. 4). Dessa forma, se o PNAIC veio desde 2012 e 2013 passando por algumas transformações, em 2017 esta mudança foi derradeira e não aconteceu ao acaso. Em 2016, assumia o Ministério da Educação um grupo político vinculado ao Partido Democratas e ao Partido da Social Democracia Brasileira, ambos publicamente alinhados com as políticas neoliberais. Como esperado na época, as políticas educacionais brasileiras passaram por um redirecionamento para atender a uma agenda neoliberal de forma mais contundente.

Ainda que a portaria tenha excluído as universidades, ficou em aberto que as secretarias estaduais de educação e à Undime, que estariam na coordenação do PNAIC, poderiam convidar as universidades ou outras instituições para o desenvolvimento da formação no âmbito do programa. Boa parte dos estados brasileiros optou por permanecer com as universidades para as formações, em reconhecimento ao trabalho que elas já vinham realizando, e valorizando a expertise e a capilaridade que as universidades públicas possuem em cada estado.

Para compreender um pouco mais as mudanças do programa, buscamos analisar, conforme já anunciado, os Planos de Formação do PNAIC em 2017. Um primeiro aspecto que chamou a atenção foi o quanto o PF de 2017 diferenciava-se dos PF no período de 2013 a 2016. Em 2017, foi adotado um modelo mais sintético, pouco discursivo, que permitisse compreendermos de forma minuciosa o desenvolvimento do PNAIC em cada estado.

Chamou atenção o fato de que, para o PNAIC 2017, não foi solicitado o registro do planejamento dos professores no SIMEC, nem o relatório das formações realizadas. No sistema, o registro que se tem é quantitativo, a partir dos dados dos concluintes e a cobrança das metas quantitativas

de participantes no programa. Parece-nos que o foco são os resultados quantificáveis. Essa lógica de metas, avaliação e dados mensuráveis é a lógica dos reformistas neoliberais (FREITAS, 2007). Tem-se a impressão - desde o documento orientador 2017 PNAIC - de que o foco passou a ser preparar os professores para prepararem as crianças para as avaliações externas, o que reverbera em muitos planos de formação que demarcam a necessidade de monitorar e intervir na prática docente dos professores alfabetizadores, em uma perspectiva relacionada a *accountability* (AFONSO, 2012). Esta compreende que a superação dos problemas da qualidade da educação pública dar-se-á por meio de medidas meritocráticas, de responsabilização, ranqueamento e gerencialistas.

Com o PNAIC 2017, podemos inferir que há uma invisibilidade dos professores, desde seu desaparecimento dos registros no sistema em relação à sua prática, que colocava os docentes como protagonistas no âmbito das formações realizadas, até no que se refere ao pagamento das bolsas, que foram suspensas. A formação continuada dos professores alfabetizadores, que foi o carro-chefe do PNAIC, a qual buscava dar protagonismo aos alfabetizadores, é substituída pela avaliação. Deste modo, o eixo da avaliação e da gestão ganha centralidade em 2017, no novo arranjo do PNAIC.

Tais mudanças caracterizam a desvalorização dos professores, que perderam o protagonismo e a bolsa no processo formativo do PNAIC, mas continuam sendo cobrados pelos resultados da alfabetização no país. Pino, Vieira e Hypólito (2009) chamam a atenção para o processo de intensificação do trabalho docente, que envolve a sobrecarga de trabalho dos professores, relacionada com a ampla jornada de trabalho, por turmas numerosas, agravadas pela cobrança sobre os professores por melhores resultados nas avaliações nacionais. Somam-se a isso as precárias condições de trabalho de boa parte do magistério, os baixos salários e a falta de tempo para a formação continuada.

Tal contexto acaba contribuindo para a individualização ou isolamento dos professores dos processos formativos, levando ao esvaziamento dos programas de formação continuada, que deveriam contribuir para a qualificação profissional, mas podem conduzir os docentes a uma maior pressão sobre o seu fazer docente, na medida em que a cobrança por resultados se torna o ponto central. Para Afonso (2009), a avaliação, no âm-

bito das políticas educacionais, não tem desempenhado apenas um papel pedagógico, mas tem se constituído como uma forma de controle sobre o trabalho dos professores.

Importante registrar que a avaliação sempre foi um dos eixos do PNAIC, mas a partir de 2017 o discurso que estrutura o programa e o modo de registro junto ao sistema evidenciam que ela assume a centralidade. Não importa mais saber o que os professores vinham planejando e desenvolvendo em suas classes de alfabetização, pois o que se quer é o resultado das crianças nas avaliações externas. Com essa mudança de foco, os professores alfabetizadores, que foram vistos e colocados como protagonistas no PNAIC, tornam-se invisíveis na política.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação - para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

AFONSO, Almerindo Janela. Para uma conceitualização alternativa de accountability em educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 826, de 7 de julho de 2017. Dispõe sobre o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC, suas ações, diretrizes gerais e a ação de formação no âmbito do Programa Novo Mais Educação – PNME. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_27464570_portaria_n_826_de_7_de_julho_de_2017.aspx. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jul. 2012. Disponível em: <https://diariofiscal.com.br/ZpNbw3dk20XgIKXVGacL5NS8haloH5PqbJKZaawfaDwCm/legislacaofederal/portaria/2012/mec867.htm#:~:text=PORTARIA%20MEC%20N%C2%BA%20867%2C%20DE%204%20DE%20JULHO%20DE%202012&text=Institui%20o%20Pacto%20Nacional%20pela,que%20lhe%20confere%20o%20art>. Acesso em: 5 maio 2022.

BRASIL. Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 abr. 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. **Documento orientador das ações de formação continuada de professores alfabetizadores em 2014**. Brasília: MEC, SEB, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. **Documento orientador das ações de formação continuada de professores alfabetizadores em 2015**. Brasília: MEC, SEB, 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. **PNAIC em ação 2016**: Documento orientador das ações de formação continuada de professores alfabetizadores em 2016. Brasília: MEC, SEB, 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. **PNAIC em Ação 2017**: Documento orientador das ações de formação continuada dos professores alfabetizadores em 2017. Brasília: MEC, SEB, 2017.

FREITAS, Alexandre Simões. Os desafios da formação de professores no século XXI: competências e solidariedades. *In*: FERREIRA, A.T.B. (org.). **Formação continuada de professores**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

IMBERNÓN, Francisco. **Formação docente e profissional**: formar-se a mudança e a incerteza. Tradução Silvana Cambuci Leite. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

IMBERNÓN, Francisco. **Formação Continuada de Professores**. Tradução Juliana dos Santos Padilha. Porto Alegre: Artmed, 2010.

PINO, Mauro A. B. Del; VIEIRA, Jarbas Santos; HYPOLITO, Álvaro Moreira. Trabalho Docente, controle e intensificação: câmaras, novo gerencialismo e práticas de governo. *In*: FIDALGO, Fernando; OLIVEIRA, Maria Auxiliadora M.; FIDALGO, Nara Luciene Rocha (org.). **A intensificação do trabalho docente**: tecnologias e produtividade. Campinas, SP: Papirus, 2009.

DADOS DOS AUTORES

Amone Inacia Alves, UFG - Universidade Federal de Goiás. Doutorado em Educação. Atuou como Coordenadora Adjunta do PNAIC na Universidade Federal de Goiás.

E-mail: amoneinacia@gmail.com.

CV: <http://lattes.cnpq.br/4562850692564105>

Catarina Ferreira da Conceição Rodrigues da Silva, UFVJM - Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri. Doutorado em Linguística e Língua Portuguesa (PUCMINAS). Atuou como Coordenadora Adjunta do PNAIC na Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri.

E-mail: catarina.silva@ufvjm.edu.br

CV: <http://lattes.cnpq.br/3390820324581730>

Cláudia Vasconcellos Nogueira da Gama, UERJ - Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Mestranda em Educação pela UERJ. Formadora do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa na Universidade Federal do Rio de Janeiro (2013).

E-mail: claudiavasconcellos1709@yahoo.com.br.

CV: <http://lattes.cnpq.br/1852975694233657>

Diana Quirino dos Santos da Costa, UFRJ - Graduada em Letras Português/ Literaturas pela Faculdade de Letras da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Pesquisadora pela Fundação José Bonifácio (FUJB)

E-mail: dianaqsc@gmail.com

CV: <http://lattes.cnpq.br/5055477750233289>

Edmilson dos Santos Ferreira, UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro. Doutorado em Educação (PPGE-UFRJ). Atuou como Formador do PNAIC pela UFRJ.

E-mail: edmilsf@gmail.com

CV: <http://lattes.cnpq.br/3986741905769723>

Edna Silva Faria, UFG - Universidade Federal de Goiás. Doutorado em Letras e Linguística. Atuou como Coordenadora Geral do PNAIC na Universidade Federal de Goiás.

E-mail: edfar2005@hotmail.com

CV: <http://lattes.cnpq.br/3036225069737025>

Elaine Constant Pereira de Souza, UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro e Fórum Estadual de Alfabetização do Rio de Janeiro (FEARJ). Coordenadora do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) no estado do Rio de Janeiro entre 2013 a 2019.

E-mail: constant.ela@gmail.com

CV: <http://lattes.cnpq.br/8152875687861200>

Elenice Parise Foltran, UEPG - Universidade Estadual de Ponta Grossa. Doutorado em Educação. Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação Inclusiva e da UEPG. Coordenadora do Laboratório Lúdico Pedagógico- LALUPE.

E-mail: epfoltran@uepg.br

CV: <http://lattes.cnpq.br/5390125976147896>

Eliane Travensoli Parise Cruz, UEPG - Universidade Estadual de Ponta Grossa. Doutorado em Educação. Atuou como Formadora do PNAIC na Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Email: elianeparise@gmail.com

CV: <http://lattes.cnpq.br/6929038657450532>

Greyd Cardoso Mattos, UFVJM - Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri. Mestre em Educação pela UFVJM. Atuou como Coordenadora Adjunta do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa na UFVJM.

E-mail: greyd@ufvjm.edu.br

CV: <http://lattes.cnpq.br/9886903057815663>

Isabella Cavallo da Silva, (PPGE/UFRJ) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Mestrado em Educação. Equipe Técnica PNAIC (2018-2022).

E-mail: isabellacavallo87@gmail.com.

CV: <http://lattes.cnpq.br/1069227992113857>

Jefferson Willian Silva da Conceição, PPGE/UFRJ - Colégio Universitário Geraldo Reis - COLUNI -UFF, Mestrado em Educação, Equipe Técnica PNAIC (2015-2021) e Supervisor do Polo de Araruama (2016).

E-mail: jeffersonwillian.ufrj@gmail.com

CV: <http://lattes.cnpq.br/5967438395495551>

Lais Couy, UFVJM - Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri. Mestrado em Ensino de Ciências e Matemática (PUCMINAS). Atuou como Coordenadora Geral do PNAIC na Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri.

E-mail: lais.couy@ufvjm.edu.br

CV: <http://lattes.cnpq.br/2000830156553754>

Lucia Mara de Lima Padilha, UEPG - Universidade Estadual de Ponta Grossa, Doutorado e Pós-Doutorado em Educação. Atuou como Formadora do PNAIC na Universidade Estadual de Ponta Grossa.

E-mail: lupadilha5@yahoo.com.br

CV: <http://lattes.cnpq.br/5174013325308101>

Luciana de Fatima Rodrigues Pereira, UFRJ - Prestadora de serviço da Universidade Federal do Rio de Janeiro - Faculdade de Educação (FE). Apoio Técnico-administrativo e pedagógico à Coordenação Geral e Adjunta, prestando apoio administrativo e pedagógico à Coordenação Geral e Adjunta do Pacto Nacional de Alfabetização na Idade Certa - PNAIC, início em março/2014 até os dias atuais.

E-mail: lucianacespeb@gmail.com

CV: <http://lattes.cnpq.br/9970534460379428>

Luciana Kubaski Alves, UEPG - Universidade Estadual de Ponta Grossa. Doutorado em Educação. Atuou como formadora do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa na Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Email: lucianakubaski@hotmail.com

CV: <http://lattes.cnpq.br/9962689957807999>

Luciane da Silva Nascimento, FEBF/UERJ - Faculdade de Educação da Baixada Fluminense/ Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Atuou como formadora PNAIC pela UFRJ.

E-mail: luciane.estrela@gmail.com

CV: <http://lattes.cnpq.br/0950951467818362>

Maria Elisa Vieira da Cunha Cardoso de Almeida, PUC-Rio - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Supervisora do SisPacto PNAIC Rio de Janeiro (2013-2016).

E-mail: mariaelisaal@gmail.com

CV: <http://lattes.cnpq.br/1821258632967273>

Maria Luiza Martins Alessio, UFPE - Professora aposentada pela Universidade Federal de Pernambuco. Diretora de Apoio à Gestão Educacional da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação. Coordenadora e implementadora da política do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC).

E-mail: malualessio.edu@gmail.com

CV: <http://lattes.cnpq.br/4972138548127722>

Mirian Margarete Brisola, UEPG - Universidade Estadual de Ponta Grossa. Doutorado em Educação. Atuou como Coordenadora adjunta do PNAIC na Universidade Estadual de Ponta Grossa.

E-mail: mirian.brisola@escola.pr.gov

CV: <http://lattes.cnpq.br/7526931100154053>

Mirna França da Silva de Araújo - Coordenadora Geral de Formação Continuada de Professores da Secretaria de Educação Básica – CGFORP/DAGE/SEB/MEC (2011-2019). Coordenou a implementação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa a nível nacional.

E-mail: mirna.franca@gmail.com

CV: <http://lattes.cnpq.br/6539616188198232>

Nilvan Laurindo Sousa, UEPG - Universidade Estadual de Ponta Grossa. Doutorado em Educação. Atuou como Supervisora do PNAIC na Universidade Estadual de Ponta Grossa.

E-mail: nilvanls@uepg.br

CV: <http://lattes.cnpq.br/5888520768933310>

Suzane da Rocha Vieira Gonçalves, FURG - Universidade Federal do Rio do Grande, Doutorado em Educação Ambiental (PPGEA/FURG). Atuou como coordenadora do PNAIC na FURG.

E-mail: suzanevieira@gmail.com.

CV: <http://lattes.cnpq.br/1075634958692140>

Vera Lucia Martiniak, UEPG - Universidade Estadual de Ponta Grossa. Atuou como Coordenadora Geral do PNAIC na Universidade Estadual de Ponta Grossa.

E-mail: vlmartiniak@uepg.br.

CV: <http://lattes.cnpq.br/2586663143728140>

A formação continuada é de extrema importância para a consolidação da carreira do professor. O PNAIC, em sua formação, realinhou a teoria vinda às Universidades à experiência prática do docente. Cada município teve sua experiência, mas apesar das situações adversas e da própria ruptura ocorrida com o Pacto em 2018, os impactos da formação foram tão significativos que aqui estamos discutindo e defendendo a permanência de formações do calibre do PNAIC.

Beatriz da Silva Chaves,
cursista PNAIC 2014 a 2019.
Professora dos Anos Iniciais.
Paty do Alferes - RJ

Pensar a formação continuada dos professores em rede é fundamental!

Para que isto se dê de maneira mais ajustada às nossas necessidades, a universidade tem um papel importantíssimo não só na formação inicial, como também na formação continuada. Os professores da educação básica querem estudar, refletir sobre seus fazeres, mas não encontram espaço e diálogo para fazerem isso sozinhos. Muitas redes municipais não possuem um programa ou projeto de formação continuada. O que oferecem são palestras, seminários e outras atividades pontuais que acabam impactando muito pouco a prática dos professores. A reflexão sobre a Alfabetização necessita ser continuada e não pontual.

Delma Marcelo Dos Santos,
formadora PNAIC de 2013 a 2015.
Pedagoga.
São Gonçalo - RJ

Este volume buscou analisar a estrutura geral do Programa, o seu alcance e os atores envolvidos com a formação continuada no Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa, bem como as concepções e impactos, em especial, a partir da constituição de distintas formas para a colaboração política e didático-pedagógica implementada entre os entes federados para o desenvolvimento do PNAIC. Assim, verificou-se também os arranjos locais para o processo formativo dos professores alfabetizadores. Para o empreendimento dessa análise foi utilizada a pesquisa documental, a partir das normativas, documentos legais, presente em um sistema de monitoramento (SIMEC/SIS-PACTO) do Ministério da Educação, como os Documentos Orientadores produzidos pelo MEC para o PNAIC. Nesse sentido, a obra representa uma investigação sobre políticas públicas educacionais e seus diferentes paradigmas de formação continuada para professores no período de 2013 a 2018; considerando o desenvolvimento do regime de colaboração e as bases conceituais sobre a alfabetização escolar que fundamentaram as perspectivas formativas para professores alfabetizadores, implementadas pelo PNAIC, em âmbito nacional.