



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL  
CENTRO DE EDUCAÇÃO – CEDU  
PROGRAMA DE PÓS- GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - PPGE**

**MARIA JEANE BOMFIM RAMOS**

**POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO – IMPLEMENTAÇÃO  
DO PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA – PNAIC: o olhar  
dos sujeitos.**

**MACEIÓ  
2019**

**MARIA JEANE BOMFIM RAMOS**

**POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO – IMPLEMENTAÇÃO DO PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA – PNAIC: o olhar dos sujeitos**

Tese de Doutorado em Educação Brasileira apresentada à Banca de Defesa do Programa de Pós-graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal de Alagoas.

Orientadora: Profa. Dra. Elione Maria Nogueira Diógenes.

Área de concentração: História e Política da Educação.

Grupo de Pesquisa: Estado, Políticas Sociais e Educação (GEPE).

MACEIÓ  
2019

**Catálogo na fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**

Bibliotecária Responsável: Marcelino de Carvalho

R175p Ramos, Maria Jeane Bomfim.  
Política pública educacional de alfabetização – implementação do pacto nacional pela alfabetização na idade certa – PNAIC : o olhar dos gestores / Maria Jeane Bomfim Ramos. – 2019.  
142 f. : il.

Orientadora: Elione Maria Nogueira Diógenes.  
Tese (doutorado em Educação) – Universidade Federal de Alagoas. Centro de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Maceió, 2015.

Bibliografia: f. 124-128.  
Apêndices: f. 130-136.  
Anexos: f. 136-142.

1. Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Brasil). 2. Educação e Estado. 3. Alfabetização. I. Título

CDU: 37.014.5

Universidade Federal de Alagoas  
Centro de Educação  
Programa de Pós-Graduação em Educação

**POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO – IMPLEMENTAÇÃO  
DO PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA – PNAIC: o  
olhar dos sujeitos**

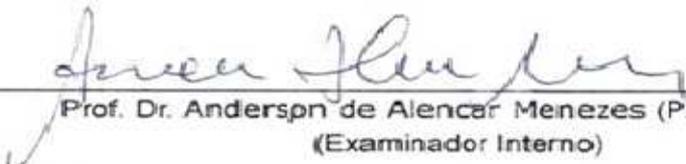
## **MARIA JEANE BOMFIM RAMOS**

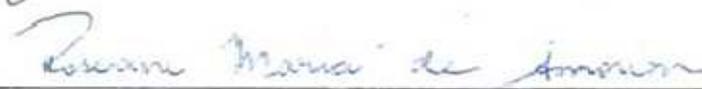
Tese de Doutorado submetida à banca examinadora, já referendada pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Alagoas e aprovada em 5 de abril de 2019.

Banca Examinadora:

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Elione Maria Nogueira Diógenes (PPGE/UFAL)  
(Orientadora)

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Maria do Socorro Aguiar de Oliveira Cavaicante (PPGE/UFAL)  
(Examinadora Interna)

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Anderson de Alencar Menezes (PPGE/UFAL)  
(Examinador Interno)

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Roseane Maria de Amorim (UFPE)  
(Examinadora Externa)

  
\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Valeida Anahi da Silva (UFS)  
(Examinadora Externa)

Dedico este trabalho a DEUS, a quem recorro diariamente e com quem divido as minhas angústias mais profundas.

A minha família que, mesmo sem compreender bem o meio acadêmico, me deu força.

A minha mãe, que com toda simplicidade e sabedoria torce sempre pelos seus onze filhos.

Ao meu pai, que em vida foi um entusiasta do conhecimento e muito se orgulhava dos filhos.

## AGRADECIMENTOS

A toda a minha família que, direta ou indiretamente, me incentivou e compreendeu minhas ausências durante as muitas reuniões familiares.

Ao Edvaldo, meu esposo, por compreender a importância desse momento, em minha vida acadêmica.

Às minhas amigas, que continuaram firmes na amizade apesar do abandono durante o doutorado.

Aos amigos e colegas de trabalho da SEMED, que participaram junto comigo nesta jornada e, em especial, a toda a equipe da Coordenação do Departamento de Educação de Jovens, e Idosos Adultos.

Ao amigo Rubens Lima, pela colaboração com dados, gráficos e tabelas.

À professora Elione Diógenes, meu agradecimento especial por ter acreditado em mim e contribuído para a concretização desta jornada.

Às professoras que compuseram a Banca

À professora Margarete Pereira Cavalcante, pela significativa contribuição.

Às amigas construídas durante esse processo.

Aos grupos de pesquisa MULTIEJA e GEPE.

Aos professores e professoras do PPGE.

A todos os sujeitos que participaram da pesquisa.

Às pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização desse sonho.

Ao querido grupo QUALIS, que me levou a importantes descobertas durante essa jornada; também agradeço pelos momentos de aprendizagem, alegrias e compartilhamentos.

Ao meu amado grupo, o Poder, que se construiu durante o mestrado e se transformou em profunda amizade.

A Secretaria Estadual de Educação pela concessão da licença-qualificação, o que me possibilitou a realização da pesquisa.

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES

## RESUMO

Esta pesquisa teve como finalidade analisar a implementação do Pacto Nacional Pela Idade Certa – PNAIC, no Estado de Alagoas, programa lançado pelo Ministério da Educação, por meio da Portaria N° 867/2012, com implantação a partir do ano de 2013, e aborda, na introdução, os pontos principais do estudo e sua organização, tendo como norte a tese: “A gestão do PNAIC em âmbito municipal provocou um processo intermitente de descontinuidades de forma que resvalou na inefetividade na maioria dos municípios alagoanos”. Nesse sentido, tem como objetivo geral: “analisar a implementação do Pacto Nacional Pela Educação na Idade Certa – PNAIC, no Estado de Alagoas, com ênfase na alfabetização de crianças de 06 a 08 anos de idade”. Como desdobramento, tem-se os seguintes objetivos específicos: 1) identificar as influências internacionais, nacionais e locais que impulsionaram a implementação do PNAIC dentro das políticas públicas educacionais”; 2) “analisar o desenvolvimento do Pacto Nacional Pela Educação na Idade a partir do envolvimento dos gestores”; 3) “identificar possíveis entraves políticos e socioeconômicos para a implementação do PNAIC”. A referência teórica que sustentou o trabalho tem um caráter multidisciplinar devido ao próprio desenho do objeto de estudo. Para discutir a questão das políticas públicas foram mobilizados os teóricos: Arretche (1999), Figueiredo e Figueiredo (1986), Silva e Silva (2008), Frey (2000) e Diógenes (2014). No que trata da metodologia empregou-se: Bardin (2016), Franco (2003) e Konder (1981). Freire (1987) e Mortatti (2006, 2010 e 2013) e Soares (2016) que ajudaram a pensar a questão da educação na perspectiva do letramento e da política. A compreensão do contexto alagoano foi embasada por Lira (2007), Péricles (2012), e Verçosa (2006). Em relação às fontes oficiais, as referências foram: a Constituição Federal de 1988, Lei ° 9394/96 e o Decreto 6094/2007 e a Portaria 867/2012. A investigação partiu da abordagem qualitativa e se utilizou da entrevista semiestruturada, na coleta de dados empíricos, os quais serviram de base para analisar o posicionamento dos sujeitos do programa, em face da implementação nos municípios. O estudo evidenciou que boa parte das gestões dos municípios “não se comprometeu” com o programa em sua totalidade, e que a troca constante de orientadores de estudos e professores alfabetizadores foi determinante na descontinuidade das ações do programa, e ainda, que os sujeitos do programa não foram beneficiados pela ineficácia do PNAIC.

**Palavras-chave:** política educacional, alfabetização, PNAIC.

## ABSTRACT

This research aimed to analyze the implementation of the National Pact for the Right Age - PNAIC in the State of Alagoas, a program launched by the Ministry of Education, through ordinance 867/2012, with implementation starting in 2013. It is addressed in the introduction presenting the main points of the study and its organization. The present study is guided by the thesis: "The management of the PNAIC in the municipal area caused an intermittent process of discontinuities in a way that slipped in ineffectiveness in most of the municipalities of Alagoas". In this sense, it has as general objective: "to analyze the implementation of the National Pact for Education in the Right Age - PNAIC, in the State of Alagoas, with emphasis on the literacy of children from 06 to 08 years of age." As a result, the following specific objectives are achieved: 1) "understanding the international, national and local influences that have driven the implementation of the PNAIC within the public educational policies, "2)" investigate the development of the National Pact for Education in the Age from the involvement of managers ", 3)" identify and analyze possible political and socio-economic obstacles to the implementation of the PNAIC. "The theoretical reference that supported the work has a multidisciplinary character due to the very design of the object of study, so to discuss public policies mobilized the theoreticians: Arretche (1999), Figueiredo and Figueiredo (1986), Silva e Silva (2008), Frey (2000) and Diogenes (2014). In what concerns the methodology was used: Bardin (2016), Franco (2003) and Konder (1981). Freire (1987) and Mortatti (2006, 2010 and 2013) and Soares (2016) helped to think about education in terms of literacy and politics. The understanding of the Alagoan context was based on Lira (2007), Carvalho (2012), and Verçosa (2006). In relation to official sources: the Federal Constitution of 1988, Law No. 9394/96 and Decree 6094/2007 and Administrative Rule 867/2012. The research was based on the qualitative approach and used the semistructured interview in the collection of empirical data, which served as a basis for analyzing the position of the subjects of the program in the face of the implementation in the municipalities. The study was based on the following hypotheses: 1) Has the commitment made between the federal government, states and municipalities little contribution to the implementation of the PNAIC in Alagoas? 2) Have local managers not actually committed to the PNAIC, given the lack of effective conditions for their implementation? The study showed that a large part of the municipalities' management "did not commit themselves" to the program as a whole, the constant exchange of study counselors and literacy teachers was decisive in the discontinuity of the program's actions and the program subjects were not benefited by the program. ineffectiveness of the PNAIC.

**Key words:** educational policy, literacy, PNAIC.

## RESUMEN

Esta investigación tuvo como objetivo analizar la implementación del Pacto Nacional por la edad cierta-PNAIC en el Estado de Alagoas, programa lanzado por el Ministerio de Educación, por medio de la ordenanza 867/2012, con implantación a partir del año 2013. Se aborda en la introducción presentando los puntos principales del estudio y su organización. El presente estudio se orienta por la tesis: "La gestión del PNAIC en ámbito municipal provocó un proceso intermitente de discontinuidades de forma que resbaló en la ineffectividad en la mayoría de los municipios alagoanos". En este sentido, tiene como objetivo general: "analizar la implementación del Pacto Nacional por la Educación en la Edad Cuna - PNAIC, en el Estado de Alagoas, con énfasis en la alfabetización de niños de 06 a 08 años de edad". En el caso de los países en desarrollo, los países de América Latina y el Caribe, en el marco de las políticas públicas de educación superior, de la participación de los gestores ", 3)" identificar y analizar posibles obstáculos políticos y socioeconómicos para la implementación del PNAIC ". La referencia teórica que sostuvo el trabajo tiene un carácter multidisciplinario debido al propio diseño del objeto de estudio, así para discutir políticas públicas se movilizó a los teóricos: Arretche (1999), Figueiredo y Figueiredo (1986), Silva e Silva (2008), Frey (2000) y Diógenes (2014). En lo que se refiere a la metodología se empleó: Bardin (2016), Franco (2003) y Konder (1981). Freire (1987) y Mortatti (2006, 2010 y 2013) y Soares (2016) ayudaron a pensar la cuestión de la educación en la perspectiva del letrado y de la política. La comprensión del contexto alagoano fue fundamentada por Lira (2007), Pércles (2012), y Verçosa (2006). En relación a las fuentes oficiales: la Constitución Federal de 1988, Ley nº 9394/96 y el Decreto 6094/2007 y la Ordenanza 867/2012. La investigación partió del abordaje cualitativo y se utilizó de la entrevista semiestructurada en la recolección de datos empíricos, los cuales sirvieron de base para analizar el posicionamiento de los sujetos del programa en vista de la implementación en los municipios. El estudio se basó en la hipótesis: 1) ¿El compromiso firmado entre gobierno federal, estados y municipios poco contribuyó con la efectividad del PNAIC en Alagoas? 2) ¿Los gestores locales no asumieron de hecho el compromiso con el PNAIC, dado el descuido con las condiciones efectivas para su ejecución? El estudio evidenció que buena parte de las gestiones de los municipios "no se comprometió" con el programa en su totalidad, el intercambio constante de orientadores de estudios y profesores alfabetizadores fue determinante en la discontinuidad de las acciones del programa y los sujetos del programa no se beneficiaron ineffectivamente del PNAIC.

**Palabras clave:** política educativa, alfabetización, PNAIC.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

ANA - Avaliação Nacional de Alfabetização

ANPED - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

BM - Banco Mundial

BDTD - Biblioteca Digital de Teses e Dissertações

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CF – Constituição Federal

EJA - Educação de Jovens e Adultos

FNDE – Fundo de Nacional Desenvolvimento da Educação

FUNDEB - Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

GEPE - Estado, Políticas Sociais e Educação Brasileira.

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IES – Instituição de Ensino Superior

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

MEC - Ministério da Educação

PAIC – Programa de Alfabetização na Idade Certa

PNBE - Programa Nacional de Biblioteca Escolar

PNE - Plano Nacional de Educação

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios

PNAIC - Programa Nacional pela Alfabetização na Idade Certa

PNLD - Programa Nacional do Livro Didático

PROEJA - Educação Profissional Integrada à Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos

PROFA - Programa de Formação de Professores Alfabetizadores

PRÓ-LETRAMENTO - Programa de Formação Continuada de Professores dos Anos/Séries

SISPACTO - Sistema de Monitoramento do PNAIC

SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica

SEMED - Secretaria Municipal de Educação de Maceió

UFAL – Universidade Federal de Alagoas

UFPE – Universidade Federal de Pernambuco

## LISTA DE QUADROS E FIGURAS

Quadro 1: Sujeitos da pesquisa	38
Quadro 2: Números do ciclo de alfabetização no Brasil (2011 a 2018)	78
Quadro 3 - Números do ciclo de alfabetização em Alagoas (2011 a 2018)	76
Quadro 4 - Resultados Leitura -estados – SAEB/ANA 2016	84
Quadro 5 - Principais programas federais destinados à formação continuada de professores com foco na alfabetização e na aprendizagem dos estudantes	86
Figura 1 – Sistema de Avaliação da Educação Básica	32
Figura 2 - Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais	36
Figura 3 - Tríplice figura para análise dos dados	94

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	13
<b>2 PERCURSO DE PESQUISA: ELEMENTOS METODOLÓGICOS DO PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA</b>	26
2.1 A pesquisa educação e o objeto de investigação: percursos necessários	26
2.2 Contextualizando o pacto nacional pela alfabetização na idade certa	28
2.3 Escolha do método de pesquisa: uma difícil tarefa	39
2.4 Caminhos da investigação: do ponto de partida ao ponto de chegada	40
2.5 A contextualização do problema de pesquisa	42
<b>3 ESTADO NEOLIBERAL, REFORMA EDUCACIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO: EDUCAÇÃO NO CONTEXTOS DA POLÍTICAS</b>	<b>52</b>
3.1 Estado neoliberal e a sua influência na reforma educacional	52
3.2 Reforma educacional: uma agenda para as políticas públicas?	52
3.3 Políticas públicas: uma área em construção	57
3.3.1 Os caminhos de uma política pública	64
3.4 Políticas públicas de alfabetização	71
<b>4 PNAIC: origem e desenvolvimento</b>	76
4.1 Desenho institucional do PNAIC	71
4.2 O PNAIC e as mudanças no âmbito do governo federal	85
4.3 O PNAIC: avanços e recuos	88
4.4 formação continuada de professores: permanente recomeço.	95
<b>5 CAMINHOS E DESCAMINHOS DO PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA</b>	101
5.1 Política pública de alfabetização: primeiras incursões nos resultados da análise da implementação do PNAIC	101
5.1.1 Política pública de alfabetização: PNAIC e os desafios da implementação	103
5.1.2 PNAIC: novos compromissos ou continuidade de velhas práticas?	113
4.2 Valorização do professor alfabetizador no PNAIC ou barganhas políticas?	119
4.3 O desempenho dos estudantes do PNAIC: quantificação ou valorização da aprendizagem?	121
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	128
<b>REFERÊNCIAS</b>	135
<b>APÊNDICES</b>	140
<b>ANEXOS</b>	148

## INTRODUÇÃO

O alinhamento do objeto de estudo aos objetivos da pesquisa é um aspecto preponderante, pois favorece as análises posteriores, contribuindo com o percurso da investigação. Caso o objeto esteja impreciso, os conflitos são maiores, o que causa dificuldades na coleta e análise dos dados.

Uma das possíveis maneiras de minimizar as dificuldades na escrita e resolver os inúmeros conflitos do pesquisador, como também, romper com os pontos nevrálgicos da investigação, é estabelecer um ponto de aproximação entre pesquisador e objeto, o qual se identifica com o objeto por meio da pesquisa exploratória, que tem a “finalidade de desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores” Gil (2008, p. 27).

A organização dos dados empíricos levantados no campo de pesquisa é primordial para a abordagem da investigação. As categorias definidas podem sofrer modificações no desdobramento do estudo, uma vez que, o campo empírico é carregado de novos elementos capazes de suscitar outras categorias que modificam o trajeto da investigação. Conforme Sousa, (2014, p. 330), “Do ponto de vista prático, as categorias contemplam um conjunto que abrange elementos dotados de características comuns que ajudam o pesquisador a compreender o cenário no qual o objeto se configura”. Dessa forma, em se tratando de pesquisa qualitativa, as categorias contribuem com o pesquisador a partir de suas determinações, no que se refere à realidade empírica.

As categorias que emergem dos dados empíricos relacionam-se com dois aspectos importantes que são: o instrumento de coleta adequado à pesquisa, e o olhar rigoroso do pesquisador, ou seja, a percepção do objeto a partir de uma reflexão crítica. É importante pensar que as concepções pessoais pré-estabelecidas podem mascarar os resultados do estudo.

A reflexão é uma prática que, acompanha todo o percurso da pesquisa, razão pela qual as indagações se tornam essenciais e são inerentes a todo o indivíduo que busca compreender de forma dialética o mundo no qual está inserido. Desvelar o contexto histórico do objeto e de suas contradições políticas e sociais traduz-se em condições necessárias a uma investigação consistente.

Os questionamentos, presentes na pesquisa de forma intensa, são necessários para a construção do pensamento científico. As indagações se fazem presentes durante toda a

investigação, mas convém refletir sobre questões, tais como: qual o meu problema de pesquisa? O que devo investigar? Que contribuições minha pesquisa pode trazer para a educação de meu estado ou de meu país? Qual a metodologia mais apropriada? Onde se enquadra o objeto de estudo? Qual o referencial teórico mais apropriado ao objeto? As respostas a tais questionamentos dependem da intencionalidade do pesquisador, de sua filiação teórica e dos objetivos da pesquisa. O estudo pode partir de demandas individuais, mas também, nas de cunho social ou de interesses institucionais. Esse último caso ocorre, na maioria das vezes, com pesquisadores que atuam na educação básica e desempenham suas funções nas secretarias estaduais ou municipais de educação.

Em outros casos, o pesquisador é levado a atender às intenções de pesquisa do orientador. Dessa forma, o projeto inicial resume-se às intenções deste último. Em tal situação, a subjetividade do orientando fica subsumida, em virtude da indução do orientador da pesquisa, ou seja, o pesquisador limita-se, apenas, a investigar o que o orientador julgar necessário. Neste caso, parte-se de pesquisas já consolidadas dos orientadores e, nesse caso, mesmo que o pesquisador se mantenha no campo de investigação, o sentimento de pertença ao objeto torna-se inexistente.

É importante o questionamento do pesquisador sobre a relevância social de sua pesquisa e sobre a forma pela qual a investigação pode contribuir com a educação básica ou ensino superior. Em determinados casos, a opção do estudo é por qualquer objeto que lhe dê condições de atingir aspirações profissionais para atender objetivos financeiros. Todos os aspectos de uma pesquisa têm respaldos que podem ser individuais ou coletivos. Os interesses individuais dão à investigação um caráter diminuto diante da amplitude do objeto em âmbito mais coletivo, ou seja, os resultados da pesquisa apresentam possibilidades reais de suscitar contribuições efetivas para a educação nos âmbitos: federal, estadual e municipal.

Delimitado o tema, eclode outra situação deveras preocupante: que abordagem metodológica se adequa melhor ao problema investigado? A preocupação leva pesquisadores a trilhar caminhos incertos que podem causar desvios prejudiciais ao processo de investigação. Alguns estudiosos do campo da metodologia da pesquisa defendem que a metodologia vai se consolidando à medida que a pesquisa de campo ocorre. Outros, porém, discordam dessa corrente, por defenderem a definição prévia da abordagem metodológica que será utilizada.

Decerto, os dados empíricos apontam um leque de possibilidades, determinando diferentes percursos. O desafio, neste caso, é definir o caminho mais adequado ao objeto investigado.

Dessa forma, surgem novas dúvidas: A entrevista semiestruturada é viável na coleta dos dados empíricos? Qual a melhor técnica de coleta de dados? A partir dos sujeitos investigados, é importante considerar suas opiniões sobre determinado objeto de investigação? É possível determinar *a priori* o material mais significativo e capaz de proporcionar o desvelamento da questão investigada?

As indagações são pertinentes e exigem respostas que estejam em conformidade com o objeto da investigação. No entanto, tais perguntas dependem de fatores suscitados com base nos objetivos da pesquisa, bem como, de aspectos elucidados a partir do campo empírico. O pesquisador precisa se manter em alerta no sentido de conhecer bem o objeto e evitar uma abrangência tamanha que possa trazer prejuízos à investigação.

Outro aspecto que influencia a investigação vincula-se ao processo de formação do pesquisador. A experiência de pesquisa e a opção por determinado estudo contribuem, ou não, com o processo de investigação.

Portanto, é possível ponderar que os desafios com a elaboração do texto final, de determinado estudo, vinculam-se a uma série de elementos que conduzem os pesquisadores a uma investigação carregada de possibilidades que levam à elucidação do problema de pesquisa. Entretanto, para atingir os objetivos e concluir uma investigação coerente, é importante não perder de vista as contribuições da pesquisa para determinada área do estudo, bem como o grau de proximidade do pesquisador com o universo investigado.

A importância de contextualizar a trajetória da pesquisadora justifica-se no sentido de firmar seu compromisso com a pesquisa e o cerne de seu envolvimento com a educação pública, principal objeto de investigação e, ao mesmo tempo, apontar o distanciamento, necessário, do objeto a ser investigado. O intuito é evitar impor concepções estabelecidas que possam mascarar o desenvolvimento do trabalho.

Neste caso, o ponto de partida do estudo foi a conclusão do magistério e o curso de pedagogia. A escolha deveu-se ao fato de a pesquisadora ser estudante carente de escola pública e, por esta razão, acreditar que poderia contribuir, no sentido de elevar a aprendizagem das crianças que não atingiam o tão almejado êxito, aqui compreendido como aprendizagem.

A superação da visão ingênua constatou que os avanços educacionais dependem de um coletivo que envolve embates políticos, lutas sociais, elaboração e efetivação de políticas públicas educacionais que priorizem o ensino e a aprendizagem, por meio do acesso à escola e a permanência dos estudantes, com qualidade e sucesso, que os levem a prosseguir em outros percursos formativos, além de compreender que as políticas contemporâneas destinadas à educação estão imbricadas com a política neoliberal que, por sua vez, resultam de estratégias do capital no controle econômico.

A supracitada compreensão alargou-se a partir do entendimento da importância do papel do Estado, que desenvolve políticas públicas capazes de minimizar as desigualdades sociais, mas que, de fato, está a favor da elite. Assim, o mesmo Estado que busca atender aos mais diferentes interesses econômicos, principalmente, a educação – que deveria ser destinada aos menos favorecidos --, acaba servindo como campo de disputa de mercado, e é transformada em uma mercadoria rentável ao sistema capitalista.

A conclusão do curso superior se tornou um divisor de águas na vida profissional e acadêmica da pesquisadora. A necessidade de passar a residir na capital alagoana configurou-se em uma mudança significativa. Nesse momento, o seu objetivo pautou-se no investimento em buscar oportunidades profissionais. Depois de atuar como professora da rede privada de ensino foi aprovada em concursos públicos, passando a desenvolver sua atividade docente nas redes, estadual e municipal.

Após um longo período atuando no espaço escolar, com a alfabetização de crianças e de adultos, veio o convite para desenvolver as atividades laborais na Secretaria Municipal de Educação de Maceió-SEMED, desta feita na formação continuada de professores. Logo observou que, para atuar como formadora fazia-se necessário conhecer mais, compreender a educação para além dos muros da instituição, entender como as políticas públicas educacionais são elaboradas, implantadas e implementadas, nas redes de ensino. Dessa forma, ingressou no curso de Especialização em Educação Profissional Integrada à Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos-PROEJA, para apropriar-se dos conhecimentos e discussões voltados para a Educação Profissional aliados a essa modalidade de ensino, Educação de Jovens e Adultos-EJA, com o objetivo de interagir com os professores na formação continuada de professores da EJA, da SEMED/Maceió.

Como parte do trabalho de formadora na SEMED, a pesquisadora participou da tutoria do Pró-letramento<sup>1</sup>. Naquele período, os relatos dos professores traziam questionamentos e reflexões no tocante às situações vivenciadas no espaço escolar. Tais profissionais revelavam as precárias condições de trabalho em se tratando da infraestrutura das escolas; da atuação dos dirigentes escolares, que demonstravam práticas pouco democráticas; do nível de vulnerabilidade social dos estudantes e as dificuldades no processo de alfabetização.

A continuidade no percurso de formação continuada da formadora não se encerra no espaço da instituição, na qual desenvolvia suas atividades. Ainda em busca de entender melhor a educação de seu Estado procura a universidade, pois conclui que as inquietudes que povoavam suas indagações poderiam ser minimizadas com base em pesquisa e aprofundamento teórico, vislumbrados no espaço acadêmico. O objetivo fortalecer-se no campo do conhecimento, no sentido de aprimorar o trabalho desenvolvido na formação de professores. Não havia, na ocasião, objetivo de investir na pós-graduação, mas sim, de compreender as políticas públicas educacionais; e de ter uma visão macro da educação, sair do senso comum, que impede problematizar a educação de forma dialógica e contextualizada. Nesse período, passou a compor um grupo de pesquisa, de modo que, desse momento em diante aflorou-lhe o desejo real de cursar o mestrado.

Após a aprovação na seleção de mestrado e iniciadas às aulas, a pesquisadora passou a fazer parte do grupo de pesquisa sobre Estado, Políticas Sociais e Educação Brasileira (GEPE), na qual cresceu muito na dimensão intelectual e onde permanece, até então. Mediante as discussões do grupo, observou que se complementava o elo de constituição do tripé: Educação de Jovens e Adultos, Gestão e Políticas Públicas. Dessa forma, foi consolidado o objeto de investigação, que consistiu em analisar a gestão das políticas públicas educacionais para a EJA, na SEMED.

Com a conclusão do mestrado, permaneceu trabalhando na educação básica, mas atuou como professora do ensino superior numa instituição privada e, em seguida, exerceu a função de professora substituta na Universidade Federal de Alagoas – UFAL. Esta experiência se

---

<sup>1</sup> Pró-Letramento é um programa de formação continuada de professores para a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nos anos/séries iniciais do ensino fundamental. O programa é realizado pelo MEC, em parceria com universidades que integram a Rede Nacional de Formação Continuada e com adesão dos estados e municípios. Podem participar todos os professores que estão em exercício, nas séries iniciais do ensino fundamental das escolas públicas.

caracterizou como muito importante e resultou em um intenso aprendizado. Esta se caracterizou numa experiência importante com aprendizado intenso.

O interesse da pesquisadora em continuar analisando políticas públicas educacionais se fez presente desde a conclusão do mestrado, no ano de 2012. Apesar de haver desenvolvido a atividade de tutora do Pró-letramento e da sua experiência como professora-alfabetizadora, não havia, ainda, o interesse em pesquisas vinculadas a outra linha de pesquisa, a não ser História e Política da Educação, pois a curiosidade epistemológica, constante, revela-se na compreensão da educação dentro de uma visão ampla, de modo que, a estudiosa vislumbrou investigar a implementação das políticas públicas educacionais destinadas à educação básica.

Ainda no ano de 2013, a pesquisadora recebeu o convite para ser orientadora de estudos do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa-PNAIC. Apesar da participação no primeiro seminário de formação de professores, à época desenvolvida pela Universidade Federal de Pernambuco-UFPE, não continuou no programa, pois passou a ministrar aulas no curso de Especialização de Gestão Escolar, promovido pela UFAL, fato que a impossibilitou de permanecer no PNAIC, visto que, os dois programas trabalham com bolsa-formação e a Lei não permite o acúmulo de bolsas.

No ano de 2014, desenvolveu atividades de formação continuada de professores no PNAIC, pela UFAL. Desta feita, a formação tinha como participantes os orientadores de estudos de todos os municípios alagoanos.

A atuação como formadora do PNAIC, programa instituído pelo governo federal no ano 2012 por meio da Portaria 867/2012, com o objetivo principal de alfabetizar crianças até 8 anos de idade, contribuiu, sobremaneira, para a definição da pesquisa de doutoramento. Além dos pontos elencados, é oportuno explicitar que os demais fatores já estavam imbricados no fato de optar em continuar pesquisando políticas públicas educacionais e pela experiência como professora-alfabetizadora, período que perdurou durante 16 anos de sua carreira profissional.

Diante dos aspectos mencionados, outro elemento preponderante é a opção da pesquisadora pela luta por uma escola pública com qualidade capaz de atender a parte da população excluída das políticas educacionais, as inquietudes diante das problemáticas que a educação alagoana enfrenta e das desigualdades sociais. Em certa medida, os elementos mencionados se materializam em preocupações constantes e num esforço permanente de

problematizar e refletir o desenvolvimento educacional do país, numa tentativa de contribuir com a educação de Alagoas.

Outras preocupações recorrentes são os altos índices de analfabetismo, a situação de crianças que não conseguem a inserção no processo formal de alfabetização e que, mesmo quando passam a fazer parte dos sistemas de ensino público não atingem a “alfabetização” e se tornam estudantes multirrepetentes e, por esta razão, abandonam os espaços escolares, ou seja, são expulsos da escola em virtude da idade, do “ensino fundamental regular”<sup>2</sup> ou, ao completarem 15 anos de idade, serem transferidas, pela própria escola, para a Educação de Jovens, Adultos.

A busca pela compreensão da necessidade real da consolidação de políticas públicas de alfabetização que pudessem viabilizar mudanças na situação de aprendizagem foi determinante no processo de construção do projeto de doutoramento. É notório que não é possível, em um único estudo, buscar elementos de pesquisa que expliquem e tentem respaldar tantas situações complexas. Dessa forma, a estudiosa optou por investigar uma política nacional de alfabetização, a saber, o PNAIC, no Estado de Alagoas e resolveu que o estudo seria norteado pela questão de pesquisa: em que medida, a implementação do PNAIC no Estado de Alagoas contou com a participação efetiva do poder local?

A investigação apoia-se em duas hipóteses centrais: 1) O compromisso firmado entre governo federal, estados e municípios pouco contribuiu com a efetivação do PNAIC em Alagoas? 2) Os gestores assumiram de fato o compromisso com o PNAIC, pelo descaso nas condições efetivas para sua execução? O desdobramento dessas hipóteses levou a elaborar a seguinte tese: “A gestão do PNAIC em âmbito municipal provocou um processo de descontinuidades de forma que resvalou na inefetividade na maioria dos municípios alagoanos”.

O estudo norteou-se por meio de um trabalho investigativo baseado no seu objetivo geral: investigar o processo de implementação do PNAIC, no Estado de Alagoas, com ênfase na alfabetização de crianças de 06 a 08 anos de idade. Os objetivos específicos foram: 1) identificar as influências internacionais, nacionais e locais que impulsionaram a implementação do PNAIC dentro das políticas públicas educacionais; 2) investigar o desenvolvimento do Pacto Nacional Pela Educação na Idade a partir do envolvimento dos gestores; e 3) identificar e analisar possíveis

---

<sup>2</sup> A expressão, ensino regular, apesar de normatizada na Constituição Federal de 1988 e na LDB 9394/96, foi destacada, pois se um ensino é considerado regular, leva a compreensão que as demais modalidades da educação básica são irregulares.

entraves políticos e socioeconômicos para a implementação do PNAIC. Os propósitos da pesquisa foram desenvolvidos no decorrer da investigação que tem no objeto, PNAIC, a possibilidade real do desvelamento da implementação no Estado de Alagoas.

Em se tratando do objeto de investigação não é viável dar espaço à volatilidade, mas é pertinente manter-se em alerta permanente tendo em vista que reorganizações podem ocorrer durante o desenvolvimento do estudo. As dúvidas em relação ao “objeto” levam o pesquisador ao desperdício de um tempo precioso, que poderia ser aproveitado na consolidação do tema, do problema e dos objetivos da investigação.

O problema de pesquisa consolidou-se a partir da inserção da pesquisadora como formadora do PNAIC, pela UFAL, no ano de 2014. A formação em tela destinava-se aos professores-orientadores de estudos, profissionais oriundos dos municípios alagoanos, responsáveis em participar da formação continuada promovida pela UFAL. Tais profissionais tinham a responsabilidade de multiplicar a formação recebida para os professores-alfabetizadores, das redes públicas de ensino nas quais atuavam, ou seja, participavam da formação e compartilhavam as ações, nos respectivos municípios, na formação continuada de professores-alfabetizadores inscritos no programa, permitindo assim que fosse constituída uma rede de formação. No curso, os formadores do programa selecionados pelas Instituições de Ensino Superior – IES – participavam de um planejamento coletivo liderado pelos supervisores, vinculados a UFAL. Na ocasião, eram planejadas ações comuns que seriam desenvolvidas nas dez turmas de orientadores de estudos do ano de 2014.

Nesse contexto, as orientações delineadas pelo Ministério de Educação – MEC --, por meio da portaria que instituiu o PNAIC, englobam a formação continuada de professores-alfabetizadores, como um dos eixos. A organização do processo teve como norte os cadernos de formação enviados pelo MEC<sup>3</sup>, os quais orientavam a formação continuada de professores. Nessa etapa do programa, as ações abrangeram as áreas de língua portuguesa e matemática. A formação específica em linguagem foi efetivada em 2013, período no qual as ações do PNAIC de Alagoas ficaram sob a responsabilidade UFPE. A discussão em torno da alfabetização matemática teve

---

<sup>3</sup> Elementos conceituais e metodológicos para definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento do ciclo de alfabetização (1º, 2º e 3º anos) do ensino fundamental Brasília. Os Cadernos de Formação do Pacto Nacional de Alfabetização na Idade Certa (2012) subsidiam a formação do professor alfabetizador, levando em conta concepções, conceitos, procedimentos, avaliações de aprendizagem, na direção de alfabetizar e letrar as crianças do Ciclo de Alfabetização.

início em 2014, mas as discussões com língua portuguesa permaneceram com carga horária menor.

A formação presencial com os orientadores de estudo tinha duração de 20 horas, cinco dias a cada dois meses. No ano de 2014, os participantes se deslocavam dos 102 municípios do estado até a capital alagoana, pois a formação acontecia no campus da UFAL, em Maceió. Os profissionais, em sua maioria, saíam muito cedo das respectivas residências e percorria um trajeto com duração de tempo que totalizava em média, quatro horas de viagem, fato que prejudicava o primeiro dia de formação, uma vez que os participantes demonstravam cansaço e sonolência. O cansaço excessivo afetava o envolvimento nas discussões e leituras dos textos e na concentração de um modo geral.

A maioria dos orientadores de estudo relatava as dificuldades vivenciadas, tanto na participação da formação, quanto no momento em que repassavam a formação, nos municípios. Era explicitada a falta de apoio de prefeitos e secretários e os obstáculos com a logística da formação nos municípios. Muitos destes profissionais que exerciam a atividade como professores-alfabetizadores externavam a situação de “abandono pedagógico”, uma vez que, no momento do planejamento coletivo, na escola, eram excluídos e ouviam comentários, tais como: você já tem seu planejamento, você é do PNAIC. Na compreensão desses profissionais, a forma de tratamento era pelo fato de que eles recebiam a bolsa-formação.

A bolsa-formação é um recurso do MEC, por intermédio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. O parágrafo da Lei nº 11.273, de 2006, determina valores e critérios para a concessão das bolsas e dos valores correspondentes R\$ 200,00 mensais, para o professor-alfabetizador que participa da formação e é responsável por uma turma do ciclo de alfabetização; R\$ 765,00 para o orientador de estudo; R\$ 765,00 para o coordenador das ações do pacto nos estados, Distrito Federal e municípios; R\$ 1.100,00 para o formador da instituição de ensino superior; R\$ 1.200,00 para o supervisor da instituição de ensino superior; R\$ 1.400,00 para o coordenador adjunto da instituição de ensino superior; e R\$ 2.000,00 para o coordenador-geral da instituição de ensino superior. A liberação das bolsas aos participantes condicionava-se ao cumprimento das atividades do PNAIC.

O monitoramento do repasse dos valores ocorria por meio do Sistema de Monitoramento do PNAIC-SISPACTO. O coordenador geral era o responsável para informar, ao MEC, os profissionais que estavam aptos a receberem o recurso.

O desenho inicial do PNAIC teve como alicerce principal os eixos determinados pela Portaria 867/2012:

Art. 6º - As ações do Pacto compreendem os seguintes eixos: I - formação continuada de professores alfabetizadores; II - materiais didáticos, literatura e tecnologias educacionais; III - avaliação e; IV - gestão, controle e mobilização social.

Os orientadores de estudo não faziam referência aos demais eixos de articulação do programa, e a discussão girava em torno da formação continuada de orientadores de estudo e de professores alfabetizadores. As situações elencadas inquietavam a formadora, ora pesquisadora, ao ponto de suscitar-lhe interesse em compreender a implementação do PNAIC.

A partir desses parâmetros, o projeto de pesquisa, o projeto de pesquisa teve por finalidade investigar a implementação do PNAIC no Estado de Alagoas, a partir do olhar dos sujeitos, com foco no ciclo inicial de alfabetização<sup>4</sup>, ou seja, considerando 1º, 2º e 3º anos do ensino fundamental. Desse modo, as crianças que concluíram o 3º ano teriam participado das práticas pedagógicas dos professores-alfabetizadores que integravam a formação continuada e as demais ações do programa.

Este texto tem como finalidade abordar elementos que contribuíram com a análise da implementação do PNAIC, programa que teve o objetivo “de alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental, aferindo os resultados por exame periódico específico” (Portaria 867/2012). No entanto, para atingir o seu objetivo, o programa valeu-se da formação continuada de professores-alfabetizadores.

A estrutura do texto está organizada em seções articuladas entre si, com o intuito de manter ideias organizadas no sentido de possibilitar aos leitores – professores, pesquisadores e estudantes de graduação, pós-graduação e gestores públicos – o entendimento da pesquisa desde as primeiras incursões no objeto investigado, até os resultados consolidados após análise e qualificação dos dados obtidos por meio de documentos oficiais, tais como, portarias, resoluções, leis federais e através de entrevistas semiestruturadas, a partir de informações obtidas com a colaboração dos sujeitos da pesquisa.

---

<sup>4</sup> O ciclo da alfabetização nos anos iniciais do ensino fundamental é um tempo sequencial de três anos (600 dias letivos), sem interrupções, dedicados à inserção da criança na cultura escolar, à aprendizagem da leitura e da escrita, à ampliação das capacidades de produção e compreensão de textos orais em situações familiares e não familiares e à ampliação do universo de referências culturais dos alunos nas diferentes áreas do conhecimento.

A compreensão dos dados fornecidos pelos sujeitos, a partir do instrumento de entrevista semiestruturada; os documentos e as observações trouxeram elementos marcantes em prol da consolidação da pesquisa, que se organiza em cinco seções.

A parte introdutória do trabalho – Introdução – apresenta os principais aspectos da pesquisa. Enfoca em linhas gerais, como se deu a construção do objeto de pesquisa, retrata a trajetória da pesquisadora e seu envolvimento com a pesquisa na linha de História e Política da Educação com foco em no estudo de políticas públicas educacionais. Essa seção também apresenta os aspectos gerais dos objetos da pesquisa.

Na segunda seção, que trata do desenvolvimento metodológico da tese, são abordadas as opções de pesquisa, considerado um fator preponderante que ressalta tópicos relevantes os quais se referem aos aspectos peculiares da construção do objeto de pesquisa, partindo da consolidação do problema aos objetivos, sujeitos da pesquisa e como se procedeu à coleta e análise dos dados e os instrumentos utilizados e os analisados. Essa parte do documento apresenta o levantamento das obras que tratam do objeto da pesquisa, com foco nos trabalhos que discutem políticas públicas de alfabetização que enfatizam o PNAIC; aborda a contextualização do objeto com base nas desigualdades sociais que estão na base da realidade alagoana; e explicita, ainda, a metodologia da pesquisa, a partir da abordagem qualitativa.

A terceira seção tem a finalidade de discutir a educação a partir do neoliberalismo no qual o Estado está imerso para atender ao modelo do capital; trata da reforma do estado da década de 1990, período em que a educação passou por marcantes transformações; apresenta a construção das políticas públicas, com enfoque nas políticas de alfabetização, contextualizando a constituição histórica da política educacional brasileira, com ênfase na reforma educacional, da década de 1990. Nessa divisão, são abordados caminhos de uma política pública, a partir de fatores que compõem a formulação do problema e as demais fases do processo de elaboração, implantação, implementação e avaliação do PNAIC.

A quarta seção, discute a origem do PNAIC e seus principais objetivos, contextualizando a realidade alagoana e os desafios para implementação do programa, considerando as desigualdades sociais e os altos índices de analfabetismo que impactam o Estado; contextualiza os eixos do programa – I) Formação Continuada de Professores Alfabetizadores; II) Materiais Didáticos e Pedagógicos; III) Avaliações; e IV) Gestão, Controle Social e Mobilização--; aponta as mudanças no modelo inicial do programa, como uma das prováveis causas das

descontinuidades da política de alfabetização; trata da formação continuada de professores alfabetizadores; apresenta as mudanças ocorridas no desenho institucional do programa, impostas pelo governo federal, mas que desencadearam impactos na implementação do programa; problematiza as modificações realizadas pelo MEC, a partir dos resultados obtidos após as avaliações externas e massificadas; aponta que as constantes mudanças impulsionadas pelo governo federal contribuíram com as descontinuidades do programa oriundas da esfera macro, uma vez que, a consolidação de uma política de alfabetização exige procedimentos, como observação, avaliação e relação crítica, a partir dos resultados apresentados em pequeno, médio e longo prazo.

A quinta seção apresenta os resultados das análises dos dados empíricos embasados no referencial bibliográfico, nos documentos oficiais e nas entrevistas semiestruturadas, realizadas com os sujeitos delimitados pela pesquisa, cujo objeto é o PNAIC. As inferências da pesquisadora, fundamentadas em análises críticas, estão presentes nessa seção. As categorias explicitadas originaram-se da compreensão dos sujeitos, com respaldo nos objetivos, nas questões de pesquisa e no objeto da investigação. As análises partiram das categorias iniciais, tais como, **política pública de alfabetização, formação de professores, e avaliação da política do PNAIC**. Além de tais categorias, as interferências causaram descontinuidades no processo de implementação que influenciaram, de forma negativa, no desenvolvimento das ações do programa.

## **2 PERCURSO DE PESQUISA: elementos metodológicos do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**

Esta seção tem como objetivo delinear o caminho da investigação e se inicia pela apresentação do levantamento das obras que tratam do objeto da pesquisa, com foco nos trabalhos que discutem políticas públicas de alfabetização os quais enfatizam o PNAIC. A seção aborda a contextualização do objeto com base nas desigualdades sociais que permeiam a realidade alagoana, explicitando ainda, a metodologia da pesquisa a partir da abordagem qualitativa.

### **2.1A pesquisa educação e o objeto de investigação:percursos necessários**

A pesquisa educacional visa à produção do conhecimento e requer momentos intensos de reflexão, estudo, inferências e desvelamento do objeto investigado, no sentido de contribuir com o avanço das investigações acerca do itinerário do trabalho. O envolvimento com o estudo de determinada problemática requer aproximação com as questões de pesquisa, sem perder de vista a preocupação em manter o distanciamento necessário para que não haja interferência no desfecho dos resultados de forma que prevaleçam os compromissos com a cientificidade. Para Mortatti (2003, 22),

O compromisso científico demanda centralmente formular problemas teóricos como forma de compreender e explicar a realidade e com a necessária coragem de propor outros pontos de vista para transformação social, mesmo que discordantes do consenso sobre as aparentes obviedades, geradas pela “verdade científica inquestionável”, que, simultaneamente, gera e retroalimenta constantemente demandas imediatistas e soluções predeterminadas, com o objetivo de eliminar os obstáculos à “melhoria” desejada.

Diante dos posicionamentos da autora e considerando a importância do estudo, as decisões em relação a técnicas e métodos de pesquisa conduzem à investigação, com a finalidade de dirimir possíveis obstáculos que porventura possam interferir nos resultados da pesquisa, exigindo do pesquisador o enfrentamento dos desafios que se apresentaram no decorrer da investigação. Segundo o entendimento da autora referida, a seguir,

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela trabalha com um universo de significados motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos

fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 2002, p. 21 e 22).

Ainda segundo Minayo, (2012, p. 22) “a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações humanas, um lado não perceptível e não materializável em equações, médias e estatísticas”. Dessa forma, os posicionamentos dos sujeitos da investigação são determinantes para a compreensão e o desvelamento do objeto de estudo. Partir da realidade, das partes para apreender o todo da implementação do PNAIC, percebendo suas contradições e transformações sociais, oportunizou a construção de um arcabouço de conhecimentos carregados de significados e relevância social.

Apesar do investimento em estudos e pesquisas, levantamento no banco de teses da CAPES revela que as recentes investigações na área de alfabetização de crianças pautam-se, sobretudo, na compreensão de aspectos referentes à aprendizagem da leitura e da escrita conforme aponta o levantamento apresentar o quão o investimento em pesquisas que discutam a política educacional de alfabetização não debatem a elaboração, implementação, avaliação.

O intuito principal da busca na plataforma centrou-se nas pesquisas que envolveram o PNAIC e tratavam especificamente da política de alfabetização. Foram coletadas as teses e dissertações disponibilizadas pela plataforma da CAPES que tratassem do tema. O fato de o PNAIC ser um programa jovem, com Portaria publicada no ano de 2012, acreditava-se que a produção acadêmica não teria tantas pesquisas finalizadas de teses e dissertações.

Dessa forma, foram elaborados os critérios a seguir com o objetivo de qualificar o levantamento: 1) Todas as produções cujo tema de pesquisa era PNAIC; 2) Separar teses dissertações que tenham as expressões: política pública, alfabetização e PNAIC. Com os critérios estabelecidos optou-se por pesquisar no Banco Nacional de Teses e Dissertações – BTB, em seguida no catálogo de teses da Capes, que não entrou, pela crença de que o repositório já abrigava todos os trabalhos.

Ao usar a expressão, política de alfabetização, os resultados abrangiam todos os trabalhos envolvendo alfabetização; na segunda opção a expressão alfabetização também seguiu o mesmo resultado da anterior; em seguida usou-se apenas a expressão PNAIC. Logo foram exibidas várias teses e dissertações que tratavam da temática, mas em diferentes áreas. Dessa forma foi necessário refinar a busca baseada nas seguintes considerações: pesquisas que além de tratar do PNAIC tratassem do tema das políticas públicas de alfabetização. A intencionalidade era verificar em que medida as pesquisas concluídas até o ano de 2018 tinham a política pública educacional e

a implementação do PNAIC como objeto de pesquisa. Outro aspecto a ser verificado era identificar se o contexto da discussão da política pública se insere na lógica da educação neoliberal.

Observou-se que, as pesquisas em políticas públicas de alfabetização, aquelas elaboradas e implantadas com o objetivo de contribuir efetivamente com o desenvolvimento de alfabetização das crianças com ainda são incipientes diante de temáticas que investiguem: elaboração, implantação, implementação e avaliação de políticas de alfabetização. Dessa forma, a presente pesquisa se propôs a analisar a implementação de uma política de alfabetização, PNAIC, política nacional de alfabetização instituída no ano de 2012 por meio da Portaria 867 e implementada a partir do ano de 2013.

O universo da investigação abrangeu o Estado de Alagoas, que apresenta índices negativos em relação ao desenvolvimento escolar das crianças matriculadas no ciclo inicial de alfabetização nas redes públicas de ensino.

Os objetivos propostos na investigação foram evidenciados no delineamento do caminho percorrido no processo metodológico. A clareza na metodologia favoreceu a percepção do objeto e as ferramentas necessárias ao entendimento das interfaces da política de alfabetização, mediante a implementação e o envolvimento dos sujeitos principais que, de forma direta ou indireta, participaram dos mecanismos de efetivação das ações do programa de alfabetização no estado de Alagoas. Os aspectos abordados foram determinantes na apropriação da construção do objeto até o entendimento dos fatores que impactaram a execução da política de alfabetização. Nesse contexto, o olhar dos sujeitos da pesquisa foi importante para apreensão da realidade para a compreensão da implementação do PNAIC.

## **2.2 Contextualizando o pacto nacional pela alfabetização na idade certa**

As exigências de alfabetização são advindas de sociedades letradas e, para tal, a alfabetização – tanto de adultos, quanto de crianças – é condição primordial para a inserção no mundo formal da leitura e da escrita, a partir de um processo de escolarização.

De acordo com a legislação brasileira vigente, cabe ao Estado a efetivação do direito à educação, garantido por meio da Constituição Federal de 1988 e pela regulamentação expressa na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBN Nº 9394/96. As garantias estabelecidas

nos documentos resultam de lutas e embates, que são conquistas importantes, diante de processo histórico de exclusão educacional dos filhos da pobreza.

A realidade das escolas públicas brasileiras, em sua maioria, ainda não retrata, no seu cotidiano, da efetivação dos seus pressupostos legais. O espaço escolar está imerso em limitações de toda ordem: evasão, repetência, condição social dos estudantes, gestão, envolvimento da família, entre outros. O desenvolvimento de propostas projetos e programas dependem de um rol de decisões das secretarias e do governo central.

Em um país com desigualdades sociais, as demandas de alfabetização se avolumam. Tal realidade alerta para a necessidade de investimentos que busquem a equidade social, mas, ao invés disso, observa-se a classe dominante cada vez mais poderosa, ao passo que a classe trabalhadora é fadada a permanecer explorada. A compreensão do tripé: Trabalho, Estado e Educação consiste na percepção das desigualdades sociais que formam o Estado capitalista. Minimizar a situação de abandono de boa parte da população é desafio que as políticas públicas não solucionam, só amenizam, pois não resolvem as causas reais dos problemas do quadro social.

As políticas públicas, emergenciais e descontínuas, inviabilizam o desenvolvimento de agendas permanentes, capazes de garantir o processo de apropriação da leitura e da escrita de forma problematizada, contextualizada e crítica, com base na perspectiva da alfabetização e letramento.

De acordo com a compreensão de Soares (2016, p. 44), “letramento é o estado ou condição de quem se envolve nas numerosas e variadas práticas sociais de leitura e de escrita”. Dessa forma, as crianças matriculadas no ciclo inicial de alfabetização,<sup>5</sup> das redes públicas de ensino, são desafiadas a avançar para além do processo formal que trata da alfabetização como o sentido restrito de aprender a ler e escrever, logo se distanciam da perspectiva do letramento.

Para Mortatti (2010, p.329), alfabetização escolar é compreendida “como processo de ensino e aprendizagem da leitura e da escrita em língua materna, na fase inicial de escolarização de crianças”. O conceito restringe-se à leitura e a escrita, mas o processo como um todo perpassa o alfabetizar letrando, ou seja, alfabetizar na perspectiva do letramento, conforme apontado no parágrafo anterior.

---

<sup>5</sup> O ciclo da alfabetização nos anos iniciais do ensino fundamental é um tempo sequencial de três anos (600 dias letivos), sem interrupções, dedicados à inserção da criança na cultura escolar, à aprendizagem da leitura e da escrita, à ampliação das capacidades de produção e compreensão de textos orais em situações familiares e não familiares e à ampliação do universo de referências culturais dos alunos nas diferentes áreas do conhecimento.

Nesse sentido, a alfabetização pode ser compreendida como um intenso processo de interação entre alfabetizador e alfabetizando. Não se trata de uma relação estática ou mecânica. De acordo com Paulo Freire, (1979, p. 72), “A alfabetização não pode se fazer de cima para baixo, nem de fora para dentro, como uma doação ou uma exposição, mas de dentro para fora pelo próprio analfabeto, somente ajustado pelo educador”. Quando a alfabetização centra-se no educador, a dificuldade em alfabetizar provoca entraves ao processo de alfabetização e, por conseguinte, influenciam no domínio da leitura e da escrita e na prática social, provocando, desta forma, intensos prejuízos que acarretam aumento nos índices de analfabetismo.

O documento de orientação do PNAIC aponta em sua formulação para uma concepção de alfabetização que enfatiza, dentre outros aspectos, a capacidade de ler e escrever, com autonomia. Neste sentido, o PNAIC preconiza:

Estar alfabetizado significa ser capaz de interagir por meio de textos escritos em diferentes situações. Significa ler e produzir textos para atender a diferentes propósitos. A criança alfabetizada compreende o sistema alfabético de escrita, sendo capaz de ler e escrever, com autonomia, textos de circulação social que tratem de temáticas familiares ao aprendiz (Orientações do Pacto Nacional pela Alfabetização Idade Certa 2013, p. 17).

É notória a responsabilidade de estados e municípios, diante dos objetivos do programa, visto que, a abrangência é tamanha que ultrapassa as determinações impostas pelo MEC. Atingir a meta diante de obstáculos que se impõem nas redes de ensino distribuídas pelo Brasil é muito complexo, em virtude das dificuldades com a execução do programa, tais como, as condições de infraestrutura das escolas; o desempenho das gestões que se denominam participativas, mas que agem de forma arbitrária, tratando o espaço escolar como sua propriedade; as discontinuidades causadas pela substituição de professores, em virtude de contratos temporários; além das desigualdades sociais que afetam, sobremaneira, o Estado de Alagoas.

A política de alfabetização partiu de um modelo consolidado pelo Estado do Ceará, Pacto pela Alfabetização na Idade Certa-PAIC, com implantação iniciada no ano de 2007. Apesar das diferenças, ambos os programas apresentam, na regulamentação legal, o investimento no ciclo de alfabetização, mas a faixa etária do PAIC é de 06 a 07 anos.

Com abrangência nacional, o PNAIC se configura em desafio coletivo e, se considerada a regulamentação da Portaria 867/2012, que aponta, no Art. 5º, os maiores objetivos da ação governamental:

- 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 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.

O supracitado artigo traz, nos incisos relacionados, questões importantes, mas que carecem de reflexão crítica para uma melhor compreensão do seu contexto e das diferentes contradições das diferentes realidades das regiões e estados brasileiros.

O primeiro objetivo que consta na Portaria 867/2012, no seu Art. 5º, é 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. A garantia legal é o passo inicial no sentido de efetivar o direito à alfabetização, contudo, a elaboração e o êxito de uma política pública educacional estão vinculados a outros aspectos que se firmam dentro das agendas governamentais que determinam, ou não, a implementação e o desenvolvimento de programas ou projetos de alfabetização, e dentro do próprio Estado, que atende a interesse do capital.

Os objetivos definidos na Portaria do programa são carregados de responsabilidade para estados, municípios, escolas, professores alfabetizadores, dentre outros. Garantir a alfabetização, reduzir, a distorção idade série, contribuir para o aperfeiçoamento dos professores e construir propostas para a definição dos direitos de aprendizagem, se caracterizam como objetivos abrangentes e profundos, difíceis de serem atingidos por meio de um programa sem qualquer garantia de continuidade. Ao determinar a idade certa para que as crianças, participantes do PNAIC, o governo federal homogeniza o desenvolvimento cognitivo das crianças, ao tempo em que as coloca no mesmo patamar de aprendizagem, e de apreensão da leitura e da escrita, para uso nas diferentes práticas sociais. A política pública de alfabetização não deu a devida importância aos aspectos socioculturais, históricos, sociocognitivo que são condicionantes no processo de alfabetização. A homogeneidade tornou a política pública de alfabetização um elemento de desarticulação, no que se refere à determinação da idade como aspecto preponderante.

Outro objetivo que vem determinado no Art. 5 é a redução da distorção idade/série ou idade/ano. O resultado dessa distorção é, até certo ponto, revelado nos dados sobre analfabetismo. A razão das distorções no que se refere à idade escolar só pode ser compreendida quando se amplia a percepção, no sentido de entender a relação da problemática com o processo de constituição histórica da educação do país, que sempre foi destinada ao ensino das classes dominantes.

As determinações apontadas no artigo referenciado são ousadas e desafiantes na consolidação dos direitos de aprendizagem, no ciclo inicial de alfabetização. Partir da premissa de que todos os sistemas de ensino apresentam condições ideais de implementação do programa é desconsiderar, portanto, as precárias situações vivenciadas pelos municípios, sobretudo, aqueles com escassez de recursos financeiros, com escolas sucateadas, desvalorização de professores e inexistência de política própria de formação de professores.

Estados e municípios são dependentes dos programas federais, ou seja, de políticas públicas federalizadas. A transferência de recursos financeiros da União para os estados e municípios ainda se constitui uma ação importante para aqueles que dependem de aporte financeiro na área educacional, como também, nas demais políticas públicas sociais.

As desigualdades sociais espalhadas pelo país se fazem presentes no Estado de Alagoas, onde a má distribuição de renda é determinante na intensificação da pobreza de uma parcela significativa da população. De acordo com Carvalho (2012, p. 11), Alagoas detém “Uma das mais concentradas distribuições de renda do Brasil”. No contexto desse estado, a incapacidade na geração de emprego e renda contribui para o aumento do desemprego.

A sobrevivência dos que vivem numa condição de miserabilidade e abandono social depende dos programas assistenciais do governo federal que, por sua vez, não resolvem sua difícil situação. A crise econômica que afeta, sobretudo, a classe trabalhadora e a parcela da sociedade que vive em condições precárias de sobrevivência revela que o pobre não consegue se libertar da miséria. Tal crise tem relação direta com a crise estrutural do capital e se evidencia que a participação do Estado nessa questão não é no sentido de resolver os problemas gerados pela crise, mas em promover políticas públicas compensatórias.

O abandono dessa parcela da população pode gerar mais problemas a estados e municípios, logo, é mais viável mantê-los silenciados, a partir do pouco que recebem. A geração de emprego e renda pode prover a classe trabalhadora, mesmo que explorada. Com isso, a classe

dominante inviabiliza a capacidade de organização da classe trabalhadora, e os desempregados desempenham ocupações diversas para garantir o mínimo de sustento. Para muitos, o vínculo formal de emprego, a chamada “carteira assinada”, é um sonho, talvez, jamais realizado. Nessa conjuntura, a falta de vagas no mercado de trabalho e a ausência de qualificação levam o trabalhador a permanecer numa situação de difícil solução.

Diante da difícil realidade, o Estado continua sem empreender ações que busquem minimizar as marcantes desigualdades sociais. De acordo com (Carvalho 2011, P.11),

A incapacidade do Estado na geração de emprego e renda deve-se entre outros fatores: um reduzido parque industrial, agricultura com poucos setores dinâmicos e rede de comércio e serviço com forte presença da economia informal.

Ainda segundo este autor, os indicadores sociais apontam, entre outras questões, que 62% da população é considerada pobre, e metade dos habitantes se valem do bolsa-família para sobreviverem, de forma precária, razão pela qual se submetem aos chamados “bicos”, atividades informais e com pouca remuneração. A política assistencial gerada pelo programa não consegue levar essa parcela da população a uma melhor condição social, no que se refere à geração de emprego e renda. Carvalho (2011, p. 9) aponta que “superar os índices negativos depende do enfrentamento de três grandes problemas: ausência de um mercado de polos dinâmicos e dificuldades financeiras do Estado”. Entre os problemas elencados, o autor não considerou a força do capital nem a participação do Estado, na manutenção de tal força. O sistema do capital tem forte influência no desenvolvimento do Estado. Além desses aspectos é importante trazer para o debate a forte influência exercida pela classe política.

Nesse sentido, a economia não avança em outras áreas relevantes para crescimento. De acordo com Carvalho (2011, p. 8), “o relativo estado de inércia” (...) é também justificado pela ausência de um Estado capaz de realizar investimentos em infraestrutura, independente de verbas federais; de dar contrapartidas para atrair o capital de outras regiões, em projetos de desenvolvimento, e de oferecer um instrumento financeiro para as empresas que já estão instaladas e que precisam de recursos para sobrevivência e ampliação.

O Estado tem um alicerce histórico baseado em oligarquias que perduraram por longos anos com resquícios até a atualidade. A burguesia alagoana produz riqueza, ao passo que o trabalhador continua numa situação de exploração. Os espaços de lutas, quando existem, são

subsumidos pelo poder político, que mantém uma concentração de renda que determina os destinos do Estado. De acordo com Lira (2007, p. 83),

Essa oligarquia política que, há séculos, vem determinando os destinos de Alagoas, ainda hoje possui um poder político muito forte, mas, na verdade, esgotado nas suas possibilidades de propor soluções minimamente viáveis, frente aos novos paradigmas que norteiam a economia mundial e as sociedades modernas. Fechado em si mesmo e firmado em um consenso restrito a um pequeno segmento da população, pouco pode fazer para dotar Alagoas de um processo de modernização amplo e irrestrito, que elimine os principais pontos de estrangulamento, tais como: alta taxa de analfabetismo; elevada concentração da terra; baixa produtividade; mau gerenciamento das propriedades agrícolas e das empresas; aumento progressivo da concentração de renda; falta de oportunidade de emprego para os jovens e para os trabalhadores em geral; miséria e pobreza que afetam o grosso da população, alcançando principalmente as crianças e as mulheres. (Grifo meu).

Mesmo não compreendendo os processos de modernização, as oligarquias alagoanas continuam dominando os espaços políticos e econômicos. Essa parcela da população que é pequena em quantidade e grande em poder interfere nos rumos da política local tendo em vista o favorecimento de suas riquezas. Combater as desigualdades sociais, sobretudo a pobreza se constitui em um desafio:

O combate à pobreza deve estar explicitamente considerado nas formulações e execuções de estratégias econômicas e sociais, e não ser visto de forma subsidiária ou apenas como objeto de medidas compensatórias, pois só com investimentos pesados, destinados erradicação da pobreza, a pode-se promover, efetivamente, o crescimento econômico, social humano sustentável (LIRA, 2007, p. 201).

As medidas compensatórias, além de emergenciais, são descontínuas e incapazes de resolver problemas sérios e históricos que acompanham a população há décadas. Nesses problemas estão inseridas as questões educacionais, que levam às discussões da necessidade de políticas públicas. Se as dificuldades são de ordem estrutural, medidas paliativas só mascaram o agravamento dos problemas educacionais.

A propagada universalização, bem como a democratização da educação gerou considerável discussão a respeito do aumento da oferta educacional. De acordo com Lira (2007, p.201), “Política educacional, que contemple o suprimento das necessidades locais, com objetivos de curto, médio e longo prazo, deverá estar no núcleo duro das prioridades do setor público”. Nesse contexto, é imprescindível incluir a formação do trabalhador. Ainda segundo Lira (2007,

p.201), “os baixos rendimentos e a baixa produtividade dos trabalhadores ocupados decorrem do elevado grau de analfabetismo e da ausência de capacitação orientada para o mercado”. Assim, a educação para o trabalhador não deveria pautar-se, apenas, na formação de mão-de-obra. Tal educação precisaria ser problematizadora. De acordo com Freire (1998, p. 41), esse processo educativo deveria ser “um esforço permanente através do qual os homens vão percebendo, criticamente, como estão sendo no mundo com que é em que se acham”.

Com o aumento da demanda e da oferta de vagas nas redes públicas, o governo federal transfere a responsabilidade de uma ação macro, para os demais entes federados que assumem a incumbência pela viabilidade de programas e projetos. Entretanto, o poder de controlar as etapas de implantação, implementação, sucesso ou insucesso, continua a cargo do governo federal que cria mecanismos de controle por intermédio das avaliações externas.

A avaliação dessa política tem se caracterizado como uma importante etapa que compõe o processo de implantação, com objetivo de monitoramento e controle, no sentido de verificar se as metas e os objetivos da ação governamental foram atingidos. A avaliação é uma das etapas previstas nos programas e projetos governamentais com o objetivo de verificar o êxito das ações.

Na área educacional, as avaliações externas são elaboradas para aferir resultados ao desempenho dos estudantes da educação básica em todo o país. Apresentam indicadores, para as redes públicas de ensino, os quais são divulgados com a finalidade de justificar sucesso ou fracasso, baseado sem a devida contextualização das razões que levaram aos dados.

A percepção crítica dos resultantes de tal processo exige análise qualitativa, uma vez que, os números estatísticos, em si, são insuficientes no sentido de compreender o contexto social dos estudantes matriculados nas redes públicas, nas diferentes regiões do Brasil. Cada uma dessas realidades têm características intrínsecas que as avaliações massificadas e objetivas são incapazes de compreender pelos aspectos tão singulares.

Os indicadores servem de base para ranqueamento nacional entre escolas, estados, regiões e, nos discursos governamentais, funcionam como argumentos balizadores de elaboração de políticas públicas que contribuam com os avanços do desempenho, dos estudantes. Tais indicadores são ainda utilizados como resposta aos acordos internacionais, como também, como parâmetros de comparações e meritocracia, dentre redes e sistema de ensino, estados municípios e regiões.

O monitoramento e controle da educação abrangem as crianças no ciclo de alfabetização e segue por toda educação básica. Trata-se de uma estratégia do MEC para determinar possíveis ações.

A figura que segue expressa as áreas de atuação do sistema, que engloba todo país por meio do INEP, que comanda as estratégias de aplicação das avaliações massificadas.

**Figura 1- Sistema de Avaliação da Educação Básica**



**Fonte:** Inep, 2019.

As avaliações em referência são realizadas a partir do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, criado para avaliar e monitorar os resultados das avaliações dos estudantes. Dentre as avaliações, a Avaliação Nacional da Alfabetização - ANA<sup>6</sup> foi criada em 2013, pelo governo federal por meio da Portaria nº482, que tem o objetivo de avaliar o desempenho dos estudantes participantes do PNAIC.

A avaliação do desempenho dos estudantes do PNAIC foi determinada no Art. 11 da portaria que instituiu o programa. O documento explicita a responsabilidade MEC e das redes de ensino diante da distribuição e aplicações das avaliações. De acordo com esta portaria, 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;

<sup>6</sup> A Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA compõe o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB e foi criada em 2013 no âmbito das ações relacionadas ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC. No Pacto, instituído pelo Ministério da Educação (MEC) por meio da Portaria MEC nº 867, de 4 de julho de 2012, as secretarias estaduais, municipais e distrital de educação reafirmaram e ampliaram compromissos anteriores de alfabetizar as crianças até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do Ensino Fundamental (Brasil, 2012a)

III - desenvolver e disponibilizar, para as redes de ensino, sistema informatizado para coleta e tratamento dos resultados da Provinha Brasil; (...).

O inciso primeiro evidencia a determinação de avaliar os estudantes no final do 3º ano do ensino fundamental, ao término do ciclo inicial de alfabetização. Em seguida, no inciso segundo determina que serão avaliados os estudantes matriculados no 2º ano. Logo, parte dos mesmos estudantes deve realizar as duas.

No entanto, para efeito de avaliação do PNAIC, a ANA, avaliação Nacional de Alfabetização, criada para avaliar os alunos do PNAIC, foi considerada a partir de 2013. A criação da ANA foi posterior ao descrito em um dos documentos do PNAIC, quando os estudantes seriam avaliados pela Provinha Brasil. De acordo com documento pertinente a Provinha Brasil,

*Avaliações: Este eixo reúne três componentes principais: avaliações processuais, debatidas durante o curso de formação, que podem ser desenvolvidas e realizadas continuamente pelo professor junto aos educandos. A segunda mudança refere-se à disponibilização de um sistema informatizado no qual os professores deverão inserir os resultados da Provinha Brasil de cada criança, no início e no final do 2º ano e que permitirá aos docentes e gestores analisar de forma agregada essas informações e adotar eventuais ajustes. A terceira medida é a aplicação, junto aos alunos concluintes do 3º ano, de uma avaliação externa universal, pelo INEP, visando aferir o nível de alfabetização alcançado ao final do ciclo, e que possibilitará às redes implementar medidas e políticas corretivas. Também neste caso, o custo dos sistemas e das avaliações externas será assumido pelo Ministério da Educação (Livreto página 13).*

O propósito da avaliação é aferir resultado ao desempenho dos estudantes e dessa forma avaliar a implantação de dada política educacional surge com ferramenta de controle da política de avaliação ou mensuração. A estratégia de publicação dos resultados ocorre de forma que estimula uma espécie de competição entre: escolas, municípios, estados e regiões, instaurando-se dessa forma a chamada meritocracia, gerando uma corrida por melhores resultados, ao ponto de as redes de ensino de organizarem aulões que têm por finalidade treinar os estudantes para que sejam bem sucedidos na ANA e em outras avaliações. Tratar a educação e aprendizagem das crianças com base na aferição e mensuração de resultados é desconsiderar uma educação dialógica, problematizadora e libertadora.

Só uma avaliação contextualizada traz subsídios que favorecem a compreensão de todo o processo que envolve as ações de alfabetização. Em se tratando do PNAIC, o público-alvo do programa de alfabetização integra às redes públicas, mas, em grande medida, não conseguem

êxito satisfatório no tão sonhado ciclo de alfabetização que lhes confira a real possibilidade de alfabetização, na perspectiva do letramento.

A compreensão de uma política pública de alfabetização cria possibilidades da análise de aspectos que vão desde a problemática apresentada pelos sujeitos que estão à margem do processo formal de alfabetização, à elaboração, implantação, implementação e avaliação de projetos ou programas que visam alfabetizar crianças.

A problemática com alfabetização de crianças e de adultos, no Brasil, é uma situação complexa que o governo federal, quando se propõe a buscar soluções, lança mão de programas e políticas públicas emergenciais carregadas de discontinuidades. Nesses casos, as medidas adotadas buscam atender às determinações e aos acordos e parcerias firmados em termos internacionais, nacionais, estaduais e municipais.

A preocupação com a alfabetização de crianças, na última década, partiu da regulamentação do Decreto Nº 6.094/2007, publicado pela Presidência da República que estabeleceu:

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estado, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

Dentre as suas disposições, o documento ratifica os compromissos firmados pela União e demais entes federados, mediante o processo de alfabetização de crianças, conforme estabelecido no Art.2º no Parágrafo II, que reza: alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exames periódicos específicos.

A responsabilidade de alfabetizar crianças matriculadas no ciclo inicial de alfabetização é, sem sombra de dúvida, uma tarefa desafiadora que depende de compromissos políticos, econômicos, do poder público e da sociedade.

A elaboração de uma política pública demanda envolvimento coletivo e acompanhamento constante, pois, no decorrer da sua implementação, podem ocorrer problemas, que tendem a inviabilizar a eficácia da ação. Determinada fase de determinada política pública pode não se apresentar como sobreposição ou pré-requisito às posteriores, é o caso da avaliação da política, por parte do governo central, que determina a avaliação no decorrer de sua implementação ou até mesmo a extinção, antes do período vigência previsto.

### **2.3 Escolha do método de pesquisa: uma difícil tarefa**

A escolha do método adotado na investigação emergiu do objeto investigado, razão pela qual os compromissos éticos, epistemológicos e ideológicos contribuíram com as tomadas de decisão, no decorrer do estudo.

Neste sentido, o delineamento do método da presente pesquisa pautou-se na dialética que, na compreensão de Konder (1998, p. 8), “é o modo de pensarmos as contradições da realidade, o modo de compreendermos a realidade como essencialmente contraditória e em permanente transformação”. Em tal perspectiva, cujo foco é o processo de alfabetização de crianças, o objeto da investigação é pleno de contradições, logo, se faz importante compreender o PNAIC na realidade da educação alagoana a partir de suas contradições e permanentes transformações.

Em se tratando da pesquisa em questão optou-se pela dialética, pois o PNAIC se traduz na realidade dos sistemas de ensino mais longínquos, visto que, a problemática que envolve a alfabetização não se restringe aos centros mais avançados, fazendo-se presente em maior ou menor proporção, no Brasil como um todo.

Na discussão acerca da dialética, o conceito de totalidade é de extrema importância por se tratar de categoria básica e epistêmica na contextualização do conhecimento efetivo da realidade educacional alagoana, no processo de alfabetização de crianças de 6 a 8 anos de idade. Assim, conhecer os determinantes, históricos, sociais e políticos proporciona uma compreensão geral da realidade. Tais elementos possibilitaram o desenvolvimento do objeto de pesquisa de maneira abrangente, crítica e problematizada.

A importância de perceber a realidade com a finalidade de entender a totalidade pressupõe uma concepção aprofundada da problemática, trazendo à tona a situação de crianças que concluem o primeiro ciclo de alfabetização, mas não atingem o desempenho esperado em relação ao domínio da leitura e da escrita. A percepção das condições sociais e econômicas dos estudantes que são foco da política de alfabetização é apenas uma das condições para entender como o PNAIC se traduz no contexto alagoano. Dessa forma, é relevante compreender como são colocadas em ação as políticas públicas impulsionadas pelo Estado, e como questões econômicas afetam diretamente as famílias das crianças matriculadas nas redes públicas de ensino.

## **2.4 Caminhos da investigação: do ponto de partida ao ponto de chegada**

A metodologia da pesquisa enfatizou pontos centrais da investigação, principiando com o enfoque epistemológico, que qualificou o referencial teórico, importante etapa da pesquisa, com subsídios que descortinaram os dados coletados que, após analisados, foram traduzidos em resultados, possibilitando à pesquisadora responder aos objetivos da investigação e aprofundar a discussão do objeto pesquisado.

A opção pelo itinerário metodológico evitou o esvaziamento da compreensão de como, quando e porque a pesquisa realizou-se. Existem, no meio acadêmico, muitas discussões em torno da metodologia adotada por pesquisadores na realização de investigações científicas. Em certo sentido, essas discussões argumentam que não é possível perceber o caminho delineado pelas pesquisas. Tais lacunas suscitam questionamentos e indagações que fragilizam o objeto e a investigação como um todo, tornando-o incompreensível e sem contribuições para o debate a respeito dos problemas educacionais das redes públicas de ensino. Por compreender as implicações desses problemas, a presente pesquisa preocupou-se com o delineamento metodológico e a discussão de suas bases fundantes no campo teórico.

Diante disso, o estudo percorreu etapas que determinaram a trajetória da investigação, cujo rigor acadêmico foi atendido, no seu transcorrer, com base em reorganizações a partir do repensar constante, por meio de pesquisas com análise de dados e da técnica de entrevistas semiestruturadas. É importante enfatizar que não há prognóstico fechado a respeito das respostas dos participantes do processo, ou seja, dos sujeitos da pesquisa.

A coleta de dados empíricos consolidou questionamentos que determinaram elementos com possibilidades reais de reflexões fundamentais ao objeto. Por esta razão, fez-se necessário elaborar um roteiro prévio que priorizou os objetivos que se pretendeu atingir, ao final da investigação. O roteiro das entrevistas semiestruturadas teve a função de orientar a pesquisadora, no sentido de contribuir com indagações relevantes ao objeto investigado, conforme aponta o Anexo I.

É desafiante pesquisar uma política de alfabetização em um Estado cuja constituição histórica evidencia retrocessos educacionais que se inserem na complexidade da política e da economia. A contextualização da construção histórica das políticas educacionais, incluindo aspectos políticos e econômicos, inseridos no complexo modelo capitalista, trazem possibilidades

à compreensão da problemática da alfabetização no estado de Alagoas, contribuindo com a percepção sistematizada das questões consideradas desafiadoras nos sistemas educacionais.

As transformações da realidade social estão compreendidas na sistematização dos pressupostos da dialética que conduz à investigação dentro de um processo elucidativo, favorecendo a compreensão das ramificações nas quais o sistema educacional se relaciona, e nas contradições existentes.

A apreensão da educação no processo de alfabetização de crianças exige um frequente exercício da percepção da realidade, cuja problematização das condições socioeconômicas da população favorece o entendimento das dimensões que ultrapassam a sala de aula e a gestão escolar. O conhecimento de tais pressupostos contribuiu com a investigação, trazendo-lhe possibilidades de esclarecimentos e favorecendo o entendimento dos entrelaçamentos nos quais o sistema educacional está inserido, sem perder de vista a influência do sistema do capital em todo esse processo.

A investigação, pela sua base dialética, propicia o desvelamento das contradições e transformações no percurso da implementação do PNAIC. Problematizar as ações de uma política nacional é condição primordial no sentido de explicitar a problemática no ciclo inicial da alfabetização com base nas diferentes realidades nas quais se efetivaram a execução do programa. Nesse sentido, o método utilizado se configurou a partir do próprio objeto da pesquisa, visto que, analisar uma política pública educacional abrangente, requer uma concepção de totalidade capaz de problematizar as contradições, transformações, e o percurso histórico da realidade na qual a sociedade em foco está envolvida.

Na discussão dialética, a totalidade é um importante pressuposto no sentido de contribuir com o desvelamento da realidade, interpretando situações reais, a partir de uma perspectiva ampla, partindo da dimensão local de uma dada comunidade, até compreendê-la, com base numa percepção macro, problematizando as contradições sem perder de vista que as mudanças presentes na realidade social são carregadas de contradições.

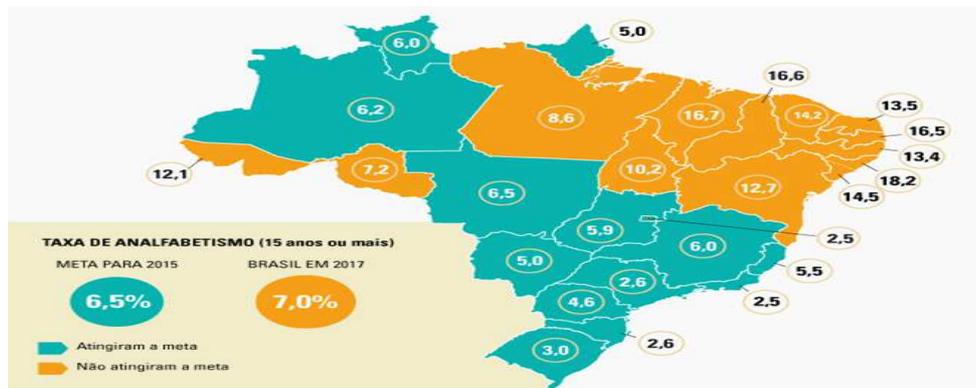
A compreensão da problemática da alfabetização no estado de Alagoas conduz à reflexão sobre a educação de forma complexa, é se desvencilhar de modelos prontos e acabados, é refletir, por meio do método dialético, que a realidade é um *constructo* e que a política educacional faz parte dela.

## 2.5 A contextualização do problema da pesquisa

A constituição do tema de pesquisa é fruto de profunda reflexão a respeito da educação pública no Estado de Alagoas, com ênfase na alfabetização de crianças de 6 a 8 anos de idade. As considerações acerca do tema “Análise da Implementação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa no Estado de Alagoas” deram origem ao problema: Em que medida, a implementação do Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC no Estado de Alagoas contou com a participação efetiva do poder local.

No censo realizado pelo IBGE, no ano de 2010, os dados com os índices percentuais de pessoas analfabetas de 15 anos de idade ou mais se revelaram preocupantes. No período, o Brasil contava com 9,62%, no Nordeste; 19,06%, Alagoas; e 24,32% e Maceió, 11,86%. Do Nesse período, o Brasil contava com 9,62%; no Nordeste, com 19,06%; em Alagoas, com 24,32%; e em Maceió, com 11,86%. Do período em questão, até 2017, ocorreram mudanças que não foram satisfatórias o suficiente para que fosse caracterizada uma diminuição significativa desses percentuais, conforme apontam os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios- PNAD.

**Figura 1 - Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais**



Fonte: IBGE – PNAD 2017

De acordo com o IBGE, a taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais caiu de 7,2%, em 2016, para 7,0%, em 2017. Apesar da diminuição no número de analfabetos no país ainda não foi atingida a média geral estipulada pelo Plano Nacional de Educação- PNE para o ano de 2015, que era de 6,5%. Além da defasagem em números percentuais, há uma diferença na quantidade de tempo, pois a taxa que seria atingida em 2015, sequer, foi superada em 2017.

Como é possível observar no mapa, catorze estados já atingiram a meta, outros até ultrapassaram, mas, o estado de Alagoas tem 18.2% e ainda lidera o ranque nacional de analfabetismo. A compreensão das causas que podem, ou não, justificar tais resultados exigem estudos e pesquisas nas áreas de política educacional, econômica e social. Para, além disso, importa inserir, nesse estudo, o papel do Estado capitalista burguês que detém o poder à custa da exploração da classe trabalhadora.

Em 2012, a taxa de analfabetismo equivalia a 8,7% da população, ou seja, existe um contingente de 13,2 milhões de analfabetos no Brasil. No mesmo ano –2012 --, é lançado, pelo governo federal, oPNAIC, com a finalidade de alfabetizar as crianças na idade certa, matriculadas no ciclo inicial de alfabetização das redes públicas de ensino de todo o país, com a finalidade de alfabetizar as crianças matriculadas no ciclo inicial de alfabetização das redes públicas de ensino de todo o país, na idade certa.

Nesse contexto, o aprofundamento das questões de pesquisa foi essencial, de modo que o problema de pesquisa foi considerado o nascedouro da investigação. Para Gil (2016, p. 33), “[...] problema é qualquer questão não resolvida e que é objeto de discussão, em qualquer domínio do conhecimento”. Dessa forma, se não existe conflito, questões a resolver, não existe problema, logo, inexistente uma intenção real de pesquisa. A existência do problema de pesquisa é determinante para os pesquisadores que se aventuraram no processo de investigação. Sem problema, não há curiosidade epistemológica. Logo, sem questões a responder, não há busca por respostas. O problema originou as demais questões da investigação. Neste sentido, de acordo com Luna (2000, p.27),

Qualquer que seja o problema, o referencial teórico ou a metodologia empregada, uma pesquisa implica o preenchimento de três requisitos: - a existência de uma pergunta que se deseja responder; - a elaboração (e sua descrição) de um conjunto de passos que permitem obter a informação necessária para respondê-la; a indicação do grau de confiabilidade na resposta obtida.

A consolidação do problema no ciclo inicial de alfabetização se caracterizou pela crescente demanda de crianças matriculadas nas redes públicas, que não estão alfabetizadas no momento quando concluem o 3º ano do ensino fundamental, final do 1º ciclo de alfabetização.

Toda e qualquer política pública tem um público-alvo ou beneficiário. A quem se destina a política pública quando do seu processo de implementação? De acordo com Secchi (2014, p. 115), os destinatários das políticas públicas estão organizados de diferentes formas:

Os destinatários das políticas públicas são os indivíduos, grupos e organizações para os quais a política pública foi elaborada. Também conhecidos como *policytakers*, os destinatários geralmente são rotulados como categoria passiva de atores, ou seja, uma categoria que mais recebe influência de elaboração de políticas públicas.

As posições do autor apontam que as políticas públicas não são elaboradas de modo aleatório. No entanto, é importante que os chamados destinatários participem do processo de discussão no sentido de colaborarem com a sua inclusão, nas agendas governamentais. Decerto, no momento da elaboração já foram pré-determinados os grupos que receberão as ações das políticas, mas não significa dizer que não tenha havido momentos de lutas e embates em torno do problema que originou determinada política pública.

Em certo sentido, desde o seu nascedouro, que o PNAIC já possuía um público específico para o qual o programa foi destinado, no entanto, avaliar se o programa obteve êxito é uma tarefa complexa; compreender os resultados de aprendizagem das crianças de 06 a 08 anos de idade matriculadas nas redes públicas de ensino - ao final do 3º ano do ensino fundamental, término do ciclo inicial de alfabetização --, prescinde um olhar da totalidade de todo o processo analisado, porém, a pesquisa que ora se apresenta, objetiva analisar a política de alfabetização, nos moldes do PNAIC.

O entendimento a respeito da implementação do PNAIC nos municípios brasileiros se torna abrangente a partir de reflexões críticas e analíticas, por meio de documentos oficiais e do trabalho de campo, ou seja, de ações que têm o objetivo de coletar dados empíricos, os quais foram imprescindíveis na medida em que contribuiram para a compreensão das percepções, impressões e concepções, do programa balizado na realidade do seu processo de implementação.

A coleta de dados, por meio de entrevistas, buscou elucidar de que forma os sujeitos da pesquisa compreendem o PNAIC, sua implementação e seu funcionamento. Para tanto, foi realizado um levantamento que subsidiou a caracterização dos sujeitos da pesquisa, ou seja, quem informaria os dados da pesquisa. Nesse sentido, foram elaborados critérios acerca do público-alvo, capaz de fornecer maiores detalhes a respeito da implementação do PNAIC em Alagoas.

A escolha dos sujeitos da pesquisa e a sua categorização, com base em critérios que se interrelacionam com o tema da pesquisa, foram pressupostos fundamentais aos propósitos do objeto investigado. Os sujeitos da investigação foram caracterizados a partir da atuação dentro da estrutura do programa, ou seja, pessoas ligadas ao processo de implementação do programa.

**Quadro 1- Sujeitos da pesquisa**

SUJEITOS DA PESQUISA	CRITÉRIOS	QUANTIDADE
Coordenadora geral do programa no Estado de Alagoas até o ano de 2015	Esteve à frente do programa durante a primeira etapa de implementação, ou seja, até o ano de 2015.	1
Coordenadora estadual do ano de 2016*	Responsável geral pelas ações do programa. Obs.: A figura da coordenação estadual do programa passou a fazer parte da estrutura na reformulação do programa partir da portaria de 2016	1
Coordenador da formação continuada do ano 2016**	Profissional pertencente à Instituição de Ensino Superior responsável por todo o processo de formação continuada. Obs.: a figura do coordenador geral da formação passou a fazer parte da estrutura do programa a partir 2016. Profissional pertencente à Instituição de Ensino Superior responsável por todo o processo de formação continuada.	1
Supervisores do programa pela UFAL	Responsáveis pelo processo de formação continuada dos formadores	2
Formadores	Profissionais que estiveram à frente da formação continuada em língua portuguesa, promovida pela Instituição de Ensino Superior.	2
Coordenadores locais do programa dos municípios de Maceió e Arapiraca	As coordenadoras locais das duas maiores redes de educação do estado. Compreendiam a operacionalização do programa e estão em contato permanente com os orientadores de estudos e monitoram as ações do programa em âmbito local	2
Orientadores de estudos que também são professores alfabetizadores	Estão em contato direto com os professores alfabetizadores, compreendendo as ações do programa no espaço de sala de aula.	4
Secretários municipais de educação	Compreendem os procedimentos de adesão ao programa, os sucessos ou insucessos da ação.	2

**Fonte:** A autora, 2019.

Nesse universo, os instrumentos utilizados na investigação convergiram para os objetivos – geral e específicos --; os instrumentos de coleta deram conta de responder aos objetivos, categorias iniciais e aos sujeitos da pesquisa; e os dados apresentaram diferentes pressupostos, caracterizados pelos objetivos do estudo. Dessa forma, as informações levantadas apresentaram elementos que, após analisados, apontaram possibilidades reais de avaliar a implementação do programa, a partir de variados cenários e sob o olhar dos sujeitos.

Para realizar o trabalho de campo, por meio da coleta de dados, fez-se necessário elaborar um planejamento com datas e locais da entrevista, no entanto, tal planejamento tornou-se flexível

para atender à disponibilidade dos sujeitos. Essa fase da investigação exigiu paciência e comprometimento com a pesquisa, evitando-se contratempos passíveis de comprometer o êxito da coleta. Nesse sentido, a pesquisadora precisou empreender esforço máximo, primando por uma coleta de dados rigorosa.

Em se tratando de pesquisa de cunho qualitativo, os dados empíricos respaldaram a investigação, de tal modo, que ocorreu um maior aprofundamento com o intuito de atender aos objetivos da pesquisa e retratar o conhecimento científico. Conforme Sousa (2014, p.2), “Pesquisar significa, assim, refletir acerca da realidade social tomando como referência o empírico e, por meio de sucessivos movimentos de abstração (elaborações teóricas), chegar ao concreto.” É a partir da concepção de realidade da educação em Alagoas, que a pesquisa discutiu a política de alfabetização. Para tanto, os dados empíricos foram o eixo central para a percepção do contexto educacional do ciclo inicial de alfabetização.

O universo da investigação exigiu organização e, para tanto, fez-se necessário elaborar diário de bordo que se constituiu de elementos planejados, sem perder de vista os objetivos da pesquisa, contidos no projeto. A coleta de dados, por meio de entrevistas semiestruturadas, buscou elucidar a forma como os sujeitos da pesquisa compreenderam o PNAIC, sua concepção e seu funcionamento. Para tanto, foi realizado um levantamento que subsidiou a caracterização dos sujeitos da pesquisa, ou seja, a participação de pessoas que colaboraram com as informações, ideias, concepções e impressões do processo de implementação do programa.

Nesse sentido, foram elaborados critérios que melhor designassem a caracterização dos sujeitos envolvidos no programa, com base na portaria 867/2012, que o instituiu; e que os sujeitos envolvidos estivessem dispostos a fornecer informações a respeito da implementação do PNAIC em Alagoas. No caso da pesquisa em questão, a coleta de dados se materializou a partir de planejamento detalhado das ações que foram realizadas na pesquisa de campo e a partir de reflexões diárias que possibilitaram a análise do momento, com cada um dos sujeitos.

Após a escolha dos sujeitos da pesquisa (Quadro 1), chegou o momento de planejar a forma como seria realizado o trabalho de campo que teve, na coleta de dados, o objetivo fundante. Para garantir a eficácia desse processo e minimizar os eventuais riscos fez-se necessário elaborar um planejamento com datas e locais da entrevista, entrar em contato com os sujeitos, ajustar as agendas, definir horários, dentre outras providências. Finalizado o planejamento das etapas, seguiu-se para as entrevistas, mas, apesar de a organização anterior, o

planejamento tornou-se flexível, visto que, por razões diversas, ocorreram mudanças nas agendas dos sujeitos, a saber: demanda de trabalho em suas instituições, reuniões de urgência, cursos, eventos, problemas pessoais, viagens, dentre outros.

A etapa da pesquisa prescindiu de comprometimento, pois a ocorrência de questões adversas traz impedimento ao êxito da coleta. Nesse caso, a pesquisadora precisou empreender um esforço maior a fim de que a coleta de dados acontecesse no período previsto e transcorresse dentro da normalidade, evitando os eventuais imprevistos e que estes pudessem ser solucionados sem prejuízos à pesquisa.

Diante dessas exposições, é possível observar que a pesquisa em educação é um campo fértil e conduz pesquisadores a conflitos importantes que favorecem a apropriação do problema de pesquisa. Um objeto de estudo vago intensifica as angústias do pesquisador e a investigação, sobretudo na pós-graduação, pois o estudioso fica à mercê de uma compreensão fragmentada.

À medida que pesquisadores estão envolvidos de forma acrítica em seu objeto de estudo, não conseguem perceber além do já materializado. Essa prática é comum aos pesquisadores que investigam a partir de sua imersão com a temática. É provável que não percebam além de suas impressões ou convicções iniciais.

É necessário vencer os obstáculos e se questionar, o que não sei a respeito do meu objeto de pesquisa? É preciso pensar de forma crítica o objeto de pesquisa. É importante considerar que o mesmo objeto de estudo, pode apresentar diferentes aspectos a serem investigados. Se considerado um objeto ligado à análise ou avaliação de políticas públicas educacionais, o campo de abrangência atenderá a várias interpretações, que dependem das concepções defendidas pelo pesquisador, da formação humana e de sociedade, podendo assim ser investigado por outro viés.

Ao analisar os dados coletados por meio das entrevistas, chegou o momento de transcrição das falas. Este foi, sem dúvida, um trabalho árduo e um extraordinário desafio, que exigiu o olhar crítico da pesquisadora e o distanciamento necessário, evitando assim, a influência de concepções pessoais, na análise dos dados e nos resultados finais da investigação.

O exercício de tecer as ideias expressas pelos sujeitos investigados impôs determinação em razão da imperiosa necessidade de compreender a importância dos posicionamentos apresentados, que constavam de subsídios fundamentais os quais respondiam aos objetivos propostos pela pesquisa. As opiniões dos sujeitos e as categorias evidenciadas explicitaram,

assim, como a recorrência das problemáticas apresentadas pelo programa, no processo de implementação em Alagoas, foram analisadas de forma efetiva.

A apropriação das etapas do programa e sua efetivação contribuíram no entendimento do processo de sua implementação. No entanto, é desafio para o pesquisador o domínio de determinadas leituras, referenciais teóricos e metodologias que vão contribuir no processo da investigação. De acordo com Fazenda (2000, p. 16),

Pesquisar em educação exige, além de uma formação acadêmica estrita (relativa ao tema que será desenvolvido), uma sólida e profunda formação acadêmica geral (*sic*), pois a dificuldade em interpretar e compreender textos indicados nos cursos de pós-graduação somente será vencida se, ao lado de um trabalho com o texto básico, proceder-se a leitura de vários textos complementares.

O pesquisador pode permanecer diante do computador, horas a fio, sem elementos que favoreçam a produção da escrita. No entanto, é primordial o encadeamento das ideias, considerando o tema, o problema, o objeto e os objetivos da pesquisa. Caso essas questões se apresentem vagas, os conflitos são maiores, dificultando todo o processo de investigação.

O conflito entre sujeito e objeto da pesquisa pode ser considerado um aspecto nevrálgico que traz impedimentos, no processo inicial da escrita. A melhor forma de resolver tal conflito é iniciar o trabalho aos poucos, estabelecendo uma relação com os dados, com a fundamentação teórica o que favorecerá a interpretação, a análise e a avaliação das informações, obtidas durante a coleta.

O levantamento ou coleta de dados é um período crucial e delicado da investigação, porque existe uma constante preocupação com os instrumentos a serem utilizados. Nesse momento, é fundamental voltar ao projeto de pesquisa que, se bem estruturado, apontará o melhor procedimento. É primordial que os objetivos da pesquisa contemplem no instrumento de coleta de dados, como a entrevista, o questionário e o grupo focal o tema da pesquisa.

Quanto à análise dos dados, os conflitos são normais nesta fase da investigação, a depender da extensão do *corpus*, as preocupações no tocante a uma análise consistente que responda aos objetivos da investigação e que tem na problematização, a mola propulsora, no sentido de desvelar as hipóteses iniciais de forma crítica, ratificando-as ou retificando-as. Caso o tratamento dos dados permaneça no campo descritivo, não se constitui em análise, apenas uma descrição do que foi constatado no campo de pesquisa. A discussão referente a uma boa

investigação parte de contextos significativos, analíticos, descritivos, mas, se solidifica a partir da análise crítica, provida de argumentos consistentes, da problemática suscitada.

O caminho metodológico percorrido possibilita adentrar mais no objeto investigado e constatar que a consecução da pesquisa está condicionada, dentre outros aspectos, ao investimento do campo metodológico. Nesse caso, inserem-se as boas técnicas que são, na verdade, aquelas que se ajustam ao objeto da pesquisa e ao campo de investigação e proporcionam bons resultados ao universo pesquisado.

A opção da metodologia de análise dos dados apoia-se na análise de conteúdo que, de acordo com Moraes (1999, p.2), “é uma metodologia de pesquisa usada para descrever e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos e textos.” Essa análise era usada em pesquisas quantitativas, mas, também é muito utilizada em pesquisas qualitativas, de cunho social.

A metodologia da análise de conteúdo é determinante na efetivação da análise dos dados. De acordo com Severino (2007, p. 121),

É uma metodologia de tratamento e análise de informações constantes de um documento, sob forma de discursos pronunciados em diferentes linguagens: orais, escritas, gestos. Um conjunto de técnica de análise das comunicações. Trata-se de compreender criticamente o sentido manifesto ou oculto das comunicações.

Bardin (2016, p.37) define a análise de conteúdo como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações”. Na hipótese de a comunicação utilizada ser a entrevista semiestruturada, há a real possibilidade de uma análise consistente, uma vez que, possibilita ao pesquisador inferências e interpretações que vão além do escrito. Ainda de acordo com a autora, a análise de conteúdo é “um conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais sutis em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a discursos (conteúdos e continentes) extremamente diversificados” (2016, p. 37).

Pesquisadores podem ficar preocupados diante da quantidade de dados coletados e, a partir de então, passam a se questionar sobre o que fazer com o amontoado de entrevistas, documentos oficiais, observações, dentre outros e, ainda, ocorre o questionamento do como atingir o refinamento que atenda às categorias, aos objetivos da pesquisa no estabelecimento de uma ponte entre o sujeito e o objeto, de maneira a sair dos dados empíricos e lograr o conhecimento sistematizado.

Organizar os dados coletados é um aspecto determinante na investigação, observando-se as mensagens emitidas pelos sujeitos, em que se levam em consideração os pressupostos importantes que contribuem com a análise dos dados. A análise do conteúdo das mensagens, emitidas pelos sujeitos investigados, considera as condições contextuais nas quais os informantes estão inseridos e o modo como o mesmo objeto de estudo é percebido e em que medida essa análise envolve diferentes fatores, conforme aponta Franco (2000, p. 13),

[...] situações econômicas e socioculturais, nas quais os emissores estão inseridos, o acesso aos códigos linguísticos, grau de competência para saber decodificá-lo, o que resulta em expressões verbais ou mensagens carregadas de componentes cognitivos, afetivos, valorativos e historicamente mutáveis. Sem contar os componentes ideologicamente impregnados nas mensagens.

Em se tratando da análise de dados advindos de entrevistas semiestruturadas, alguns aspectos precisam ser levados em consideração, pois são elementos que contribuem para que o pesquisador possa identificar o conteúdo das mensagens explicitadas pelos sujeitos.

Uma boa forma de organizar as informações levantadas quanto à entrevista, na abordagem utilizada neste estudo, é delimitar as categorias iniciais, ou seja, aquelas que constam nas hipóteses que estão no seu cerne. Entretanto, apesar de delimitadas, tais categorias podem não se manter após a coleta de dados, visto que, outras categorias podem se manifestar. Moraes (p. 6, 1991) aponta a importância da categorização:

A categorização é, portanto, uma operação de classificação dos elementos de uma mensagem seguindo determinados critérios. Ela facilita a análise da informação, mas deve fundamentar-se numa definição precisa do problema, dos objetivos e dos elementos utilizados na análise de conteúdo.

Para que outras categorias venham a emergir, fez-se necessário o olhar distante do pesquisador, ou seja, perceber o objeto com o estranhamento necessário, para não permear a investigação com concepções pessoais, pré-estabelecidas.

Os aspectos apresentados podem ser empregados na análise de dados coletados, a partir de diferentes instrumentos de pesquisa, além do uso da técnica de entrevistas semiestruturadas. O *modus operandis* apresentado pode descomplexificar o montante de mensagens disponibilizadas no *corpus* da pesquisa, além de propiciar a objetividade na compreensão do conteúdo das mensagens, para que se consiga interpretá-las com base em referencial teórico, que dê sustentação às concepções explicitadas. O pesquisador tem o desafio de procurar assimilar o

conteúdo das mensagens, por diferentes prismas. De acordo com Bardin (2016, p.36), “a análise de conteúdo é um método muito empírico, dependente do tipo de fala a que se dedica e do tipo de interpretação que se pretende como objetivo”. Nesse sentido, compreender o conteúdo das mensagens, durante a análise dos dados, possibilitou desvelar o objeto da pesquisa e atender aos objetivos pretendidos. Na pesquisa qualitativa, o esforço gira em torno do entendimento das mensagens dos dados empíricos, de modo que estes possam favorecer o estudo.

No desenvolvimento da investigação, é crucial a definição do tipo de análise capaz de envolver o pesquisador o suficiente para que seja possível ratificar ou retificar as hipóteses definidas na pesquisa. É importante que, ao término do trabalho, as questões introdutórias sejam referendadas ou não, considerando alguns aspectos: 1) os objetivos foram atendidos? 2) O problema de pesquisa se confirmou? 3) Os resultados apontaram aspectos relevantes que podem contribuir com o fortalecimento da educação? 4) O estudo tem relevância social?

A análise dos dados por meio da Análise de Conteúdo possibilita ao pesquisador compreender as mensagens transmitidas pelos sujeitos da pesquisa, mas é importante se manter vigilante quanto ao distanciamento ou a aproximação desproporcional, em relação universo da pesquisa. Tais aspectos contribuem no processo de uma análise dialética, ou seja, que rompeu com uma epistemologia mecânica cujas bases são as “verdades únicas”, que levam o pesquisador a não perceber a criticidade das mensagens dos enunciados.

É importante considerar que o mesmo objeto de estudo pode apresentar diferentes aspectos a serem investigados. À medida que um objeto de investigação avança, na análise de políticas públicas educacionais, o campo de abrangência atendeu a várias interpretações que dependem das concepções defendidas pelo pesquisador, da concepção de homem e de sociedade.

A metodologia assegurou a investigação acerca do objeto de estudo, no que se refere à análise dos dados obtidos para compreender o processo de implementação do PNAIC em Alagoas, buscando responder às questões de pesquisa. Perceber as mensagens emitidas pelos sujeitos da pesquisa, as diferentes apreensões do programa por eles apresentadas só foi possível devido à base metodológica. As análises dos dados das entrevistas realizadas com os sujeitos da pesquisa, bem como os posicionamentos e concepções estão detalhados na seção 5.

### **3. ESTADO NEOLIBERAL, REFORMA EDUCACIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO: educação no contexto das políticas públicas**

Esta seção tem como finalidade discutir a educação a partir do neoliberalismo, no qual o Estado está imerso para atender à perpetuação do capital. Trata-se da reforma da década de 1990, em diante, período no qual a educação passou por marcantes transformações, onde se apresentam as políticas públicas e as políticas de alfabetização para o ciclo inicial de alfabetização.

#### **3.1 Estado neoliberal e a sua influência na reforma educacional**

O modelo neoliberal, com intervenção política e econômica, tem em vista a modernização do Estado, nos países em desenvolvimento. A discussão a respeito da formação do neoliberalismo remonta à década de 1930 e, com maior vigor, após a 2ª Guerra Mundial (1939-1945). A interferência das grandes potências mundiais nas decisões econômicas, políticas e sociais, dos países em desenvolvimento, tem como fundamento o fortalecimento do Estado, como estratégias de expansão e fortalecimento do capitalismo.

A partir da década de 1970, a influência do neoliberalismo é marcante no Chile. Isto serviu como aprofundamento do Estado neoliberal nos países em desenvolvimento, nas décadas de 1980 e 1990, por meio das recomendações do Consenso de Washington<sup>7</sup>. Decerto, o apogeu ocorreu em países da América Latina na década de 1990, a exemplo do Brasil.

O discurso de modernização do Estado, na teoria neoliberal, com ênfase nos preceitos da globalização e da privatização, de acordo com Harvey (2014, p. 12), aponta:

O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas políticas-econômicas que propõe o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio.

<sup>7</sup> As dez regras do Consenso de Washington Disciplina fiscal – o Estado deve limitar os gastos à arrecadação, eliminando o déficit público; Redução dos gastos públicos; Reforma fiscal e tributária, na qual o governo deveria reformular seus sistemas de arrecadação de impostos e ampliar a base sobre a qual incide a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos; Abertura comercial e econômica dos países, a fim de reduzir o protecionismo e proporcionar um maior investimento estrangeiro; Taxa de câmbio de mercado competitivo; Liberalização do comércio exterior; Investimento estrangeiro direto, eliminando as restrições; Privatização, com a venda das estatais; Desregulamentação, com o afrouxamento das leis de controle do processo econômico e das relações trabalhistas; Direito à propriedade intelectual.

A criação de uma estrutura institucional adequada que avalize o sucesso do neoliberalismo indica o quão é importante a participação do Estado, no processo da implementação das ações neoliberais. O Estado cria as condições de implementação do neoliberalismo e segue as determinações do grupo detentor do poder econômico e político, na tomada de decisões. Tais decisões têm implicação direta nas questões sociais, confirmando uma marcante contradição em relação à atuação do Estado que, ao mesmo tempo, se mantém vigilante na manutenção do funcionamento de toda aparelhagem necessária para garantir a conservação do poder dos grupos dominantes.

O Estado detém um papel abrangente no sentido de criar as condições necessárias para o desenvolvimento das práticas neoliberais. Dentre tais condições, é possível destacar, de acordo com Harvey (2014, p.12):

1) criar e preservar uma estrutura apropriada a essas práticas; garantir a qualidade e a integralidade do dinheiro; 3) estabelecer as estruturas e funções militares de defesa, da polícia e legais, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados; 4). O Estado deve criar mercados para as áreas de: instrução, cuidado da saúde e segurança social.

Após a criação estrutural das instituições, o poder do Estado torna-se diminuto diante da força do neoliberalismo, uma vez que, sua atuação e intervenção nos mercados são mínimas, conforme aponta Harvey (2014, p. 12):

(...) de acordo com a teoria, o Estado possivelmente não possui informações suficientes para entender devidamente os sinais de mercado (preços) e porque poderosos grupos de interesse vão inevitavelmente distorcer e viciar as intervenções do Estado (particularmente nas democracias) em seu próprio benefício.

Nesse sentido, o Estado está imbricado numa complexa rede de interesses, cabendo-lhe participação preponderante na organização social, que envolve os aspectos: político, econômico e educacional, com base nas orientações internacionais. As intervenções tornam-se relativas diante do poder econômico, do político, das especulações financeiras e das estratégias da classe dominante que busca mecanismos para apropriação de bens econômicos. Logo, a maioria – que na verdade são as minorias em poder aquisitivo --, permanece explorada em nome da preservação dos lucros das grandes organizações nacionais e internacionais. Esse engendramento tem respaldo no sistema do capital que se sobrepõe a lógica das questões sociais: “A teoria neoliberal

sustenta que a eliminação da pobreza -- no plano doméstico e mundial – pode ser mais bem garantida através dos livres mercados e do livre comércio” Harvey (2014, p.75). É evidente que essa prática intensifica a pobreza, uma vez que ela não tem condições de competir e ainda tem os direitos individuais usurpados.

No intenso processo neoliberal e de acordo com Harvey (2014), setores antes geridos ou regulados pelo Estado têm de ser transferidos para a iniciativa privada, e desregulados (liberados de todo tipo de interferência). Dessa forma, a privatização leva a população a conviver em condições de maior penúria, uma vez que, boa parte não detém recursos suficientes para adquirir o que já foi garantido como política social. Nesse processo, ficam claras as determinações das classes sociais: de um lado os opressores, donos do poder econômico; no outro, a classe trabalhadora que continua vivendo na exploração de sua força de trabalho relegada a uma educação de menor valor diante da oferecida à elite.

Segundo Harvey (2014, p.82), “o investimento do Estado na educação é considerado um pré-requisito crucial para obter vantagem competitiva no comércio mundial”. O trabalho e a educação estão imersos em posições antagônicas e o Estado, por sua vez, continua desempenhando o papel de favorecer a classe dominante e, investindo em ações que levem a classe trabalhadora a permanecer na subordinação do capital.

No Brasil, o neoliberalismo surge com o discurso democrático, porém, segundo Harvey (2014, p.77), “A democracia é julgada um luxo que só é possível em condições de relativa afluência, associado a uma forte presença da classe média para garantir a estabilidade da política”. Mas, é no final da década de 1980 e início de 1990, que o país avança para a redemocratização, momento no qual acontece o primeiro pleito eleitoral para Presidente da República, através do voto direto, após o fim da Ditadura Militar.

Com o novo Presidente eleito, Fernando Collor de Mello (1990 –1992), inicia-se a abertura para o mercado internacional, o advento da globalização e o processo de privatização do Estado. A eleição direta não significou, portanto, que a classe trabalhadora conquistou os direitos, tampouco que as políticas sociais teriam espaço nas agendas governamentais, período marcado por intensas transformações em diferentes áreas.

As políticas neoliberais se expressaram a partir do final da década de 1989, no governo do ex-presidente Fernando Collor de Melo, sobretudo, com a abertura de mercado. Evangelista (2009, p.46) afirma que “com Collor deflagrou-se o processo de ajuste da economia brasileira às

exigências de reestruturação global da economia”. A abertura comercial para a entrada de produtos internacionais no país levou o mercado interno a enfrentar dificuldades, período no qual, ainda segundo a autora (2009, p.47), “o mercado nacional mal iniciara seu processo de reestruturação produtiva”.

Diante disso, o setor produtivo buscou estratégia para manter a produção e conseguir competir em condições de “igualdade”. Para reverter tal situação, alegava-se que o novo modelo produtivo demandava qualificação profissional dos trabalhadores. E, naquele período, de acordo com Evangelista (2009, p. 47), “Atribuía-se a educação o condão da sustentação da competitividade dos anos 1990”. Se a qualificação se destinava aos trabalhadores, a responsabilidade de solucionar a questão da competitividade era dos patrões. Porém, nos anos de 1990, o Estado neoliberal assumiu para si essa responsabilidade. Assim, a relação capital x trabalho resolveu a crise financeira que afetava diretamente aos patrões, solucionada pelo próprio governo.

A consolidação das reformas por meio das políticas neoliberais ocorreu, com maior vigor, na década de 1990, no governo do então presidente, Fernando Henrique Cardoso. A continuidade ocorreu no período governado pelo Partido dos Trabalhadores – governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2011) e Dilma Vana Rousseff (de 2012 a agosto de 2016). Naquele momento,

- a) políticas de recuperação do salário-mínimo e de transferência de renda que aumentaram o poder aquisitivo das camadas mais pobres, isto é, daqueles que apresentam maior propensão ao consumo;
- b) forte elevação da dotação orçamentária do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) para financiamento das grandes empresas nacionais a uma taxa de juro favorecida ou subsidiada;
- c) política externa de apoio às grandes empresas brasileiras ou instaladas no Brasil para exportação de mercadorias e de capitais (DALLA COSTA, 2012);
- d) política econômica anticíclica – medidas para manter a demanda agregada nos momentos de crise econômica e
- e) incremento do investimento estatal em infraestrutura. (BOITO, 2012. p, 5).

Para Neves (2002), a política de educação escolar neoliberal contribui para o aumento da produtividade e da competitividade, no sentido de desenvolver tarefas simples e complexas, na produção, visando à garantia da reprodução do capital. Assim, buscam-se estratégias para que o novo modelo educacional venha adequar-se no sentido de atender a novos modos de produção. O neoliberalismo prioriza a liberdade econômica das grandes organizações, haja vista, o processo

de privatização vivido no Brasil. Nesse período, o país passou por mudanças estruturais que em certa medida atingiram severamente a educação. Ainda de acordo com Neves (2002, p.28),

Na área educacional, como nos demais setores sociais, o Estado passou a agir de maneira focada. A focalização, na educação escolar, a incidir sobre a universalização do ensino fundamental e na expansão de programas de formação profissional, ou na formação para o trabalho simples.

No neoliberalismo, são criados mecanismos capazes de estimular os trabalhadores a produzir mais, e as grandes corporações passam tratá-los com diferentes designações: cooperados, sócios, colaboradores e, ainda é enfatizada, a importância de “vestir a camisa da empresa” para garantir o sucesso profissional. Além disso, as empresas exigem dos trabalhadores o compromisso com o voluntariado. Em virtude disso, a coletividade dá lugar ao individualismo, os trabalhadores abdicam da luta por aumento de salários e por melhores condições de trabalho, além disso, não valorizam a participação em sindicatos, associações entre outros. Por esses motivos, há um acirramento do processo de alienação, como explica Neves (2005, p. 90),

O trabalho contemporâneo vai paulatinamente abdicando de sua função militante e transmutando-se em voluntário. Ele vai, no seu próprio ambiente de trabalho, transfigurando-se em um cidadão colaborador, que abdica espontaneamente do enfrentamento na defesa de seus direitos e das condições de trabalho.

Nesse sentido, a educação que atende ao trabalhador contemporâneo segue a lógica da classe dominante, uma educação com conhecimentos mínimos, suficientes para desenvolver habilidades que possam colaborar com expansão do processo produtivo, dentro da lógica do capital. Independente de reformas, as políticas públicas educacionais no Brasil destinadas aos trabalhadores têm caráter compensatório e emergencial em atendimento ao modelo socioeconômico, que busca obter lucro a partir da exploração da forma de trabalho de boa parte da população. O discurso de que a educação é determinante ao desenvolvimento do país, desconsidera a importância do trabalho que é o elo fundante da luta de classes. Conforme Frigotto (2005, p. 1104),

Devemos perguntar em que bases o projeto de desenvolvimento econômico e social do Brasil de hoje supera ou se acomoda à lógica da divisão internacional do trabalho que, historicamente, reduz os trabalhadores a fatores de produção e, em razão disso, torna sua formação um investimento em "capital humano", psicofísica e socialmente adequado à reprodução ampliada do capital.

Na perspectiva da divisão internacional do trabalho e da reprodução do capital, o Brasil desde a época das grandes navegações, se inseriu de forma assujeitada. Isso não mudou, apesar do desenvolvimento desigual e combinado. A educação serve a esse propósito, pois, os processos de produção estão ligados aos educacionais. Preconizando sobre esta questão, Mészáros (2008, p.25) afirma que “uma reformulação significativa da educação é inconcebível sem a correspondente transformação do quadro social no qual as práticas educacionais da sociedade devem cumprir as suas vitais e historicamente importantes funções de mudança”.

### **3.2 Reforma educacional: uma agenda para as políticas públicas?**

Na década de 1990, os países da América Latina passaram por reformas econômicas, resultado das políticas neoliberais. Tais reformas afetaram a área educacional, sob a influência de estratégias dos organismos internacionais, e em nome da modernização do Estado e do reordenamento da economia dos países em desenvolvimento. Nesse período, deu-se um acentuado processo de privatizações. As ações governamentais destinadas às políticas públicas sociais foram afetadas, dentre as quais estão inseridas as educacionais. Trata-se da expansão do neoliberalismo, da manutenção do grande capital, que fortalece o poder da classe dominante.

As discussões marcantes a respeito das políticas públicas no Brasil começam a se consolidar a partir da década de 1980, com a redemocratização do país. No referido período, os movimentos sociais têm importante atuação nas lutas, em favor da elaboração e implementação de políticas sociais. Inexiste, entre os estudiosos, uma compreensão em relação às discussões a respeito da implementação das políticas públicas no país, mas, o período de abrangência dessas políticas é a década de 1990, quando foi implantada a reforma que visava à produtividade, de acordo com a política vigente naquele momento. Dentre as estratégias das referidas reformas vem a tão propagada expressão, “educação de qualidade”. De acordo com Krawczyk (2008, p.52),

o principal objetivo da reforma foi [...] uma organização do sistema nacional de educação, que se caracterizou pela municipalização do provimento do ensino fundamental, pela implementação de padrões curriculares e de um sistema de avaliação comum para todo país.

Tais ações, ao mesmo tempo em que podem ser consideradas avanços, tinham a intencionalidade de atendimento a um público específico, a exemplo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, que, por se

tratar de uma política de financiamento para a educação, só atendeu ao ensino fundamental, excluindo os demais níveis e modalidades de ensino.

Deste modo, os propósitos da reforma em pauta consistiram na conciliação entre as regras internacionais, para a construção de um novo formato de gestão da educação e da escola. Entretanto, nos entremeios das ações que tinham discursos pautados em mudanças, resguardavam o novo modelo de regulação do papel do Estado, que buscava fortalecer os interesses da classe dominante.

Os embates políticos travados em prol da democratização da educação, ocorridos na década de 1980, foram desconsiderados. O avanço do processo de democratização da educação só ocorreu a partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB nº 9394/96 e que, segundo Krawczyk (2008 p.52), “[...] deu sustentação a reforma, aumentou a obrigatoriedade da educação de quatro para oito anos, mas limitou os direitos consagrados na Constituição Federal de 1988, além de diminuir a responsabilidade do papel do Estado.” A diminuição da responsabilidade do Estado fica evidente quando a educação é tratada como dever da família, deixando a responsabilidade do Estado em segundo plano. A família tem obrigação de matricular os filhos nas escolas, mas resguardar e garantir as vagas são obrigações do poder público, de acordo com a esfera que lhe compete.

Por outro lado, na Constituição Federal de 1988, consta a legitimidade da educação, como direito de todos, dever do Estado e da família, e a LDB nº 9394/96 enfoca, logo de início, a obrigatoriedade da família, minimizando assim a responsabilidade do Estado. Ainda de acordo com Krawczyk (2008, p.53), “os setores progressistas produziram fortes críticas à centralização do controle do sistema educacional, da década de 1990”. O governo federal usou, como artifícios para ajustes financeiros, as orientações dos organismos internacionais, sobretudo, do Banco Mundial. As regras que determinaram a reforma educacional tinham objetivos bem definidos, para o ensino de crianças. Segundo Haddad (2003, p. 74),

[...] reformar com menos recursos, aumentando sua produtividade e orientando a aplicação do orçamento; focalizar sua ação, priorizando o ensino fundamental regular apenas para crianças e jovens dos sete aos catorze anos; [...] privatizar alguns setores de ensino particularmente aqueles não priorizados pelas políticas gerais [...].

A diminuição de recursos financeiros destinados a atender áreas importantes causou a exclusão de outras etapas da educação básica que permaneceram à margem da responsabilidade dos governos, como a Educação Infantil, a Educação de Jovens e Adultos e demais modalidades

de ensino. As determinações objetivavam atendimento do ensino fundamental de crianças de 7 a 14 anos.

Nesse novo contexto, buscaram-se alternativas na solução dos problemas de evasão e da repetência; ausência de vagas nos espaços escolares; gestão de recursos; gestão democrática, alfabetização e para os baixos índices de aproveitamento, apontados por avaliações em larga escala.

As mudanças sociais e culturais da população contribuíram para as transformações no campo educacional que, por sua vez, foram impulsionadas pelo Estado, cujo discurso gira em torno da descentralização, por meio de políticas públicas. A descentralização é compreendida como uma forma de desresponsabilização, sobretudo, do governo federal, com os demais entes federados.

As reconfigurações das ações políticas, por meio das políticas públicas, mantêm o controle da efetivação na esfera micro, ou seja, nos sistemas estaduais ou municipais, e na gestão escolar, onde, à medida que a descentralização ocorre suas responsabilidades se avolumam. As responsabilidades do governo federal diminuem diante do processo de execução da política pública, mas seu papel controlador permanece forte, ao legitimar as avaliações de larga escala em todo o país.

Na área educacional, as maiores mudanças ocorreram na década de 1990, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, pois sua gestão focalizou mudanças educacionais, dentro do pacote de medidas que tinham como objetivo o modelo neoliberal de educação. O eixo mercadológico pautou-se pela busca de resultados, subjugando a formação humana. Pensar numa formação apenas para o mercado é considerar o indivíduo um mero reprodutor de mercadorias, é dissociar o trabalho intelectual da produção de bens e serviços. A educação para o mercado afeta as profissões, as relações de trabalho e a valorização profissional. De acordo com Laval (2004, p. 42):

A educação, na época neoliberal, visa ao contrário, a formação do assalariado ou mais geralmente do trabalhador cuja existência parece se reduzir a utilizar conhecimentos operacionais no exercício de uma profissão especializada ou de uma atividade julgada socialmente útil. Não tendo mais por horizonte que o campo das profissões e das atividades existentes, ela se encerra em um presente ao qual é necessário, custe o que custar se adaptar suprimida a utopia da liberação.

As transformações têm estreita relação com a busca incessante pela expansão e consolidação do capitalismo. Krawczyk (2000, p. 1) afirma que “essas mudanças se inscrevem num processo crescente de mundialização da economia e de reestruturação da divisão internacional do trabalho, de perda de autonomia dos Estados nacionais”. Ainda segundo a autora em tela, todas essas mudanças geram “a desregulação do mercado e da modificação dos parâmetros de representação política”.

A educação neoliberal se insere nesse modelo, via reformas educacionais, impulsionadas pelos acordos do Banco Mundial<sup>8</sup>, que disponibiliza recursos financeiros através de empréstimos e acordos, submetendo os países endividados e em desenvolvimento a regras rígidas e a mecanismos de acompanhamento e controle que são cumpridos em sua totalidade. São reformas estruturais nas políticas públicas sociais, no que se refere à educação. Para Haddad (2000, p.11)

[...] campo educacional necessário a: a) adequar às políticas educacionais ao movimento de esvaziamento das políticas de bem-estar social; b) estabelecer prioridades, cortar custos, racionalizar o sistema, enfim, embeber o campo educativo da lógica do mercado econômico e c) subjugar os estudos, diagnósticos e projetos educacionais a essa mesma lógica.

Não se trata de reformas imediatas, elas são planejadas para contribuir com projetos do governo, que contam com o apoio financeiro dos organismos internacionais. Essas mudanças são refutadas pela reforma educacional vivida pelos países da América, configurando-se em estratégias em nome do fortalecimento da economia dos países periféricos, contribuindo dessa forma para minimizar a crise econômica vivida pelas grandes potências mundiais.

As mudanças podem desviar a finalidade essencial, e para mascarar a estratégia para a manutenção do poder da classe dominante, diante da crise econômica mundial. No Brasil, as maiores reformas ocorreram na gestão do governo FHC, dentro da lógica de desenvolvimento econômico, seguindo as determinações dos organismos internacionais – com a anuência do próprio governo --, e apresentavam regras padronizadas. Krawczyk afirma que

---

<sup>8</sup> Banco Mundial é composto atualmente por um conjunto de instituições lideradas pelo BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento), que abrange quatro outras agências: a IDA (Associação Internacional de Desenvolvimento), a IFC (Cooperação Financeira Internacional), a ICSID (Centro Internacional para Resolução de Disputas sobre Investimentos) e a MIGA (Agência de garantia de Investimentos Multilaterais) HADDAD, Sérgio. et al (Orgs.). O Banco Mundial e as políticas educacionais. São Paulo: Cortez Editora, 2000.

As reformas educacionais tiveram um caráter homogeneizante tanto nas leituras das realidades nacionais quanto nas propostas, pretendendo impor uma padronização de ações para a região (América latina). Entretanto, ao se refletir sobre aspectos das condições de desenvolvimento dos países, observa-se que essas reformas se processam em sociedades com diferentes culturas políticas que, seguramente, intervêm na concretização da mudança. (KRAWCZYK, 2000, p. 6)

Para Haddad (2003), o principal traço das ações foi implantar um modelo de reforma do sistema de ensino, sem aumentar as despesas, procurando subordinar o sistema educativo às orientações prioritárias da economia. Contudo, suprir a demanda educacional do sistema de ensino brasileiro tornava-se um grande desafio, haja vista a manutenção da mesma quantia de recursos financeiros. Nesse período, a política do MEC caracterizou-se por ações que determinavam seu campo de atuação:

[...] reformar com menos recursos, aumentando sua produtividade e orientado a aplicação do orçamento; focalizar sua ação, priorizando o ensino fundamental regular apenas para crianças e jovens dos sete aos catorze anos; (...) privatizar alguns setores de ensino particularmente aqueles não priorizados pelas políticas gerais (...) (HADDAD, 2003, p. 74).

O suposto aumento de vagas nas escolas públicas, a chamada democratização e universalização do ensino na prática, só atendem parte da demanda educacional, pois a prioridade na oferta do ensino fundamental deixa na invisibilidade outras etapas e modalidades de ensino.

A democratização da educação percorre caminhos contraditórios e sua efetivação é condicionada a conflitos, lutas de classe e jogos de interesse, que vão, da identificação do problema, à elaboração, implantação e implementação de determinada política pública. Da percepção do problema a operacionalização da política pública são realizados vários trâmites burocráticos, desde a regulação por meio da legislação, à implementação por estados e municípios.

O discurso do compromisso com a alfabetização de crianças se materializa por intermédio de programas e projetos educacionais por meio da cobertura em todo o país. As ações de políticas de alfabetização são criadas nos gabinetes dos técnicos burocratas do MEC. Após a regulamentação, via portarias, ocorre à descentralização para estados e municípios executarem tais políticas, com base na normatização e em nome da “adesão” e do regime de colaboração. No

entanto, são desconsideradas as condições de infraestrutura de escolas localizadas nos territórios mais longínquos. Segundo Souza (2007, p. 66),

O desenho das políticas públicas e as regras que regem suas decisões, elaboração e implementação, também influenciam os resultados dos conflitos sobre determinada política pública, que se materializa, com base nos discursos de gestores, de técnicos – burocratas e da classe política.

Em se tratando das políticas educacionais voltadas para a alfabetização, tanto de crianças, quanto de adultos, a demanda está articulada a diferentes aspectos. No caso dos adultos, ela se relaciona a questões sociais, como é a questão do descumprimento do direito à educação, garantida pela Constituição Federal, desde o ano de 1988, haja vista que a democratização do ensino para esta parcela da população ainda não abrange a totalidade de pessoas analfabetas, fato que se confirma no confronto com os altos índices de analfabetos que permanecem nas estatísticas nacionais, com resultados explicitados na Figura 1.

### **3.3 Políticas públicas: uma área em construção**

As reflexões ora apresentadas referem-se a aspectos das políticas públicas focadas nas discussões que se pautam no surgimento da área de políticas públicas, como objetivo de pesquisas e no campo das ações políticas, no seu processo de implementação, nas etapas de percepção do problema de política pública; na agenda governamental, e nas configurações das políticas públicas no Brasil.

As políticas públicas, como campo de discussão, ganharam impulso nas últimas décadas, trazendo em sua construção histórica, elementos que levam à compreensão dessa área de conhecimento que tem origem na ciência política que, segundo Souza (2007 p. 66), é uma “[...] área do conhecimento e disciplina acadêmica que nasce nos Estados Unidos e na Europa em diferentes períodos e com perspectivas específicas”. De acordo com Souza (2007), os Estados Unidos estabeleceram relações e discussões a respeito do papel do Estado, focando estudos no papel dos governos. Na vertente europeia, o surgimento dessa área de estudos segue outra tendência. Para Souza (2007, p. 66), estes estudos são “[...] desdobramentos dos trabalhos baseados em teorias explicativas, sobre o papel do Estado, e sobre uma das mais importantes instituições do Estado – o governo, produtor por excelência de políticas públicas.”.

De acordo com Frey (2000, p. 214), “nos Estados Unidos, essa vertente de pesquisa da ciência política começou a se instituir já no início dos anos 50, sob o rótulo de ‘*policyscience*’”.

Ainda segundo este mesmo autor (2000), na Europa e na Alemanha, a preocupação com determinados campos de políticas só toma força a partir do início dos anos 70, com a ascensão da social-democracia. No supracitado período, o planejamento e as políticas setoriais foram desenvolvidos de forma exponencial. Segundo Souza (2006), é importante entender a origem e a ontologia de uma área do conhecimento, para melhor compreender seus desdobramentos, sua trajetória e suas perspectivas.

A área dominante da discussão tem origem na ciência política, no entanto, na atualidade, várias áreas se propõem a investigar as políticas públicas sociais, dentre elas, saúde, educação habitação e transporte. As investigações a respeito das políticas públicas se desdobram em diferentes áreas do conhecimento, como no caso da Educação, da Administração, da Economia e da Saúde. As abordagens seguem cunhos quantitativos ou qualitativos. Entretanto, as pesquisas que focam, apenas, aspectos quantitativos não conseguem apontar as razões subjetivas do sucesso ou insucesso de determinada política pública, pois focalizam a aferição de resultados baseados em dados quantitativos.

Frey (2000) aponta que no Brasil estudos sobre políticas públicas foram realizados em período recente. Nesses estudos, ainda esporádicos, deu-se ênfase à análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas. Diferentes estudiosos conceituam políticas públicas de formas distintas. Nesse contexto, Souza (2007, p. 13) considera essas políticas como “[...] o campo de conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no curso dessas ações”.

Azevedo (2001, p.9) define a política educacional, como “[...] policy – programa de ação – é um fenômeno que se produz no contexto das relações de poder expressas na politics – política no sentido da dominação [...]”. Para Diógenes (2014, p. 45), “As Políticas públicas fazem parte de um tema contemporâneo e consistem em um campo de saber em construção”. Por sua vez, Mendes (2009, p. 33) compreende que “[...] política pública pode ser definida como um conjunto de ações propostas pelo Estado que visa atingir certos objetivos em uma ou mais áreas”. Silva (2008, p. 90) define políticas públicas, como:

[...] um conjunto de ações ou omissões do Estado, decorrente de decisões e não-decisões, constituída por jogos de interesses, tendo como limites e condicionamentos os processos econômicos, políticos, sociais e culturais de uma sociedade historicamente determinada.

No âmbito dos posicionamentos anteriormente citados, observa-se que os diferentes conceitos de políticas públicas convergem, quando se referem à ação do Estado. Ainda de acordo com Silva (2008), toda política pública é uma intervenção na sociedade. Essa autora ressalta que a referida intervenção pode ocorrer de diferentes formas, ademais, quando tal intervenção está voltada para a parcela da população que tem dificuldades de acesso a bens e serviços sociais.

Silva (2008, p. 90) é categórica ao afirmar sua contraposição à linearidade da política pública, quando considera as contradições inerentes à área. Deste modo, ela afirma:

Contraponho-me à percepção da política pública como mero recurso de legitimação política ou de uma intervenção estatal subordinada tão somente à lógica da acumulação capitalista. A política pública é uma resposta decorrente de pressões sociais a partir de ações de diferentes sujeitos, como já indicado, que sustentam interesses diversificados. Portanto, serve a interesses também contraditórios, que ora se situam no campo do capital, ora no campo do trabalho.

As pesquisas sobre as políticas públicas ainda são incipientes, diante das áreas de estudo que buscam compreender as discussões acerca dessas políticas, sobretudo, no Brasil. Mas, a maior visibilidade no que se refere ao tema se fortaleceu a partir da adoção de políticas restritivas de gastos, nos países em desenvolvimento. Tais políticas restringiram os recursos financeiros, impulsionando mudanças que impactaram a política econômica de países em desenvolvimento.

As políticas públicas, em sua maioria, são efetuadas com atendimento incompatível com as demandas apresentadas pela população. A política é uma forma de intervenção na sociedade, mesmo que os resultados da execução não retratam a solução dos problemas evidenciados, no período de elaboração. O discurso da política faz parte de universo amplo, mas, a efetivação desse discurso permanece focalizada na verticalização advinda das orientações federais.

Nesse sentido, as Políticas Públicas se configuram em uma recente área do conhecimento, que tem origem na ciência política. No campo acadêmico, as pesquisas têm várias vertentes de atuação no que se refere à investigação voltada para a saúde, educação, transporte e habitação.

### 3.3.1 Os caminhos de uma política pública

O desenvolvimento das políticas públicas educacionais prescinde do envolvimento coletivo dos sujeitos e do acompanhamento constante de todo o processo de implementação, pois, no decorrer do desenvolvimento, podem acontecer problemas, que tendem a inviabilizar a

eficácia da ação. As etapas de uma política não se apresentam como sobreposição ou pré-requisito para uma etapa posterior.

Nas últimas décadas, as políticas públicas se firmam em campos férteis, para as agendas governamentais. As políticas restritivas de gastos, implantadas, sobretudo, nos países em desenvolvimento, contribuíram para fortalecer as disputas do poder político. Sobre a visibilidade ora assumida pelas políticas públicas, Souza (2007, p. 65) aponta:

[...] primeiro: adoção de políticas restritivas de gastos que passaram a dominar as agendas dos países em desenvolvimento [...] segundo: novas visões sobre o papel dos governos que substituíram as políticas Keynesianas do pós-guerra por políticas públicas [...] o terceiro fator está relacionado aos países em desenvolvimento e a democracia recente.

Nesse contexto, políticas restritivas de gastos, novas visões sobre o papel do Estado e as novas democracias recentes dos países em desenvolvimento apontam para o fortalecimento das políticas neoliberais. Segundo Souza (2007, p. 66),

o desenho das políticas públicas e as regras que regem suas decisões, elaboração e implementação, também influenciam os resultados dos conflitos sobre determinada política pública, que se materializa, com base nos discursos de gestores, de técnicos – burocratas e da classe política.

As políticas consolidam o resultado de várias disputas, razão pela qual, faz-se importante compreender os procedimentos das ações a elas inerentes, no sentido de evitar posicionamentos carregados de concepções ingênuas. A visão aprofundada a respeito das agendas governamentais é importante para respaldar a participação popular, na luta por direitos, que levam o cidadão na direção de melhores serviços, como saúde, educação e segurança.

Há certa convergência de discursos no que se refere à necessidade de elaboração e execução de políticas, nas diferentes áreas sociais. A mídia tem um importante papel nesse processo, na medida em que são incluídos, no foco nas discussões, os problemas sociais. No entanto, tais discursos são fragmentados, sem a devida apropriação dos problemas reais vivenciados, sobretudo, pela classe trabalhadora, explorada pelo capital.

A discussão a respeito da necessidade de determinada política pública está presente em vários segmentos da sociedade, como é o caso dos discursos sobre os programas políticos, sobretudo, no período de campanhas eleitorais, tanto para Presidente da República, quanto para vereadores, até nas cidades mais longínquas do país; na agenda de lutas dos movimentos sociais, engajados no sentido de fazer valer a efetivação dos direitos sociais, garantidos na Constituição

Federal/1988; nas reivindicações de associações de moradores e de sindicatos das categorias, que buscam evidenciar a valorização dos profissionais, para oferecer serviços de qualidade à população. No entanto, tais discussões não conduzem a uma reflexão a respeito dos interesses do capital e, de alguma forma, buscam lucro em todas as instâncias que, direta ou indiretamente, estão conectadas a financiamentos públicos.

Os apelos com indicativos da necessidade de investimento em políticas públicas, também se fazem presentes na mídia, que se aproveita da divulgação de problemas sociais capazes de lhe produzir mais visibilidade, pelo grande entusiasmo como são realizados, com o intuito de garantir audiência e se sobrepôr a concorrência. Assim, essa mídia vai incluindo em seus textos a urgência do poder público em criar políticas, por meio de programas ou projetos. Para Silva (2008, p. 90):

[esse] desenvolvimento se expressa por movimentos articulados e, muitas vezes, concomitantes e interdependentes, constituídos de ações em forma de respostas, mais ou menos institucionalizadas, as situações consideradas problemáticas, materializadas mediante programas, projetos e serviços. (SILVA 2008, p. 90).

A formulação de políticas públicas constitui-se em diferentes processos nos quais as determinações econômicas governamentais desempenham um importante papel. Os governos democráticos traduzem seus propósitos, e plataformas eleitorais, em programas e ações, que, se colocados em prática, podem se traduzir em resultados ou mudanças significativas para a sociedade. Entretanto, a base de tais decisões se firma no modelo neoliberal. Sendo assim, são determinadas pelo Estado neoliberal. Na prática, os diferentes aspectos da política pública dependem de condicionantes que são frutos de acordos políticos, a partir de conflitos e jogos de interesses que deveriam ser coletivos, mas que, em certas situações, atendem a interesses individuais, ação típica do Estado neoliberal. “O desenvolvimento das políticas públicas envolve ações a partir de problemáticas sociais” (SILVA, 2008, p. 90).

Os argumentos a respeito da necessidade urgente de políticas públicas, destinadas à população de menor condição social e pontuadas pelos movimentos sociais deveriam ser considerados para a formulação de agendas que originam as políticas públicas, pois as demandas apontadas retratam os anseios de boa parte da população, denominada de minorias, mas que, na verdade, trata-se da maioria da população desassistida deste país. Para Silva (2008, p. 90), “[...] uma política pública se estrutura, se organiza e se concretiza a partir de interesses sociais organizados em torno de recursos que também são produzidos socialmente.”.

O processo de formulação de uma política pública passa por um intenso percurso até ser efetivada e se traduzir em resultados positivos, na solução de determinado problema social. De acordo com Silva (2008, p. 90), cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e rejeição, e as disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas. Para esta estudiosa, “[...] toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade” (Ibidem). Seu pensamento defende que as políticas são marcadas por contradições sociais, mas que, em linhas gerais, vêm proporcionar melhor qualidade de vida à sociedade excluída.

É importante trazer Aguilar e Ander-Egg (1994), quando, no contexto do dos séculos XIX e XX, informam que ocorreu uma necessidade de busca de racionalização do Estado, existindo, também, a preocupação com a explicação do processo político e a identificação das suas fases distintas. Deste modo, Souza (2007) traz um levantamento a respeito dos modelos de formulação e análise de políticas públicas, que são: o tipo da política, Incrementismo, O ciclo da política pública, o modelo *GarbageCan*, Coalização de defesa, Arenas sociais, Modelo do equilíbrio interrompido, modelos influenciados pelo Gerencialismo público e pelo Ajuste fiscal. Dos conceitos apresentados e com base nos modelos citados, Souza (2007, p. 80) resumiu os principais elementos conceituais dos modelos de formulação e análise de políticas públicas:

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende de fazer e o que, de fato, faz.
- A política pública envolve vários fatores e decisões, embora seja materializada nos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
- A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
- A política pública, embora tenha impacto em curto prazo é uma política de longo prazo.
- A política pública envolve processos subsequentes, após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação.

De todos os aspectos levantados pela autora – conceitos dos modelos de formulação e análise de políticas públicas – observa-se, que a compreensão de política pública não apontou para a influência do Estado neoliberal e do sistema capitalista e que os itens elencados retratam vários aspectos conceituais de política pública, mas não se aproximam do cerne da questão. Muitas definições colocam as políticas públicas no patamar de solucionadoras dos problemas sociais, sem contextualizar causas de tais problemas. Deste modo, é necessária uma visão mais ampla que considere a realidade e as contradições, nas quais a sociedade está inserida. Logo, é

possível ponderar que, na atualidade, políticas públicas são ações do Estado neoliberal destinadas à população e que atendem aos interesses do capital.

Na compreensão de Souza (2007), o ciclo de política é construído pelos estágios: 1) definição da agenda, 2) indicação de alternativas, 3) avaliação das opções, 4) seleção de opções, 5) implementação e avaliação. Conforme o exposto pela autora, a política pública tem início a partir da definição da agenda governamental e, após essa etapa, avalia-se a viabilidade ou não de elaboração das demais fases. De outro lado, na perspectiva do ciclo de política, Frey (2000, p. 226) relata novos elementos que compõem as etapas da referida política. De acordo com a visão desse autor, a política pública tem início a partir da percepção do problema, após tal constatação, vem à decisão, isso, se o problema entrar na agenda governamental.

A percepção de determinado problema, que carece da elaboração de dada política pública, está, em certa medida, condicionada aos interesses da classe dominante. A visão que os movimentos sociais, as associações de moradores e os sindicatos têm demandas sociais, que se contrapõem aos interesses dos grupos políticos e da elite detentora do poder econômico. Dessa forma, é possível ponderar que um problema social pode passar imperceptível e tão pouco integrar as agendas governamentais. Dessa forma, não é prematuro afirmar que uma política pública é fruto do jogo de interesses de um Estado neoliberal.

Analisar políticas públicas não se restringe em compreender planos, programas e projetos desenvolvidos pelos governos, tão somente na busca da compreensão das leis e princípios, próprios das políticas específicas. De acordo com Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 107).

Na análise de políticas públicas os cientistas políticos têm se preocupado tradicionalmente, em estudar como as decisões são tomadas, que fatores influenciam o processo de tomada de decisões e as características desse processo.

Nesse universo, o primordial é analisar os diferentes aspectos que norteiam as políticas públicas, a interrelação entre instituições políticas, o processo político e os conteúdos políticos. Alguns critérios são considerados na análise de uma política com base em dimensões que caracterizam diferentes aspectos da política pública, conforme aponta Frey (2000, p. 217): Dimensão institucional, ordem do sistema político delineado pelo sistema jurídico e a estrutura; Dimensão político processual, caráter conflituoso diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e as decisões de distribuições; Dimensão material, Conteúdos concretos, como programas políticos, problemas técnicos, conteúdo material das decisões políticas.

A avaliação de políticas públicas consiste na adoção de métodos e técnicas de pesquisa que permitam estabelecer um contraponto entre objetivos e metas definidas pela política pública, e os propósitos atingidos durante ou no final da implementação ou na execução de determinado programa, projeto ou planos.

Os recursos mais utilizados na avaliação de políticas públicas baseiam-se nos pressupostos: efetividade, eficácia e eficiência. Com base em Arretche (1998), efetividade é a análise da relação entre a implementação de um determinado programa, e seus resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa ou projeto avaliado; eficácia é a avaliação entre objetivos e instrumentos de um programa ou projeto de acordo com metas propostas e as metas alcançadas; eficiência é a avaliação da relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados. A avaliação de uma política implementada pode apresentar impactos objetivos, subjetivos e substantivos. De acordo com Figueiredo e Figueiredo (1986, p.116):

Uma mesma política pode causar **impactos objetivos**, gerando mudanças quantitativas nas condições da população alvo, [...] **impactos subjetivos** alterando o “estado de espírito da população”, [...] **impactos substantivos** mudando qualitativamente as condições de vida da população. (Grifos dos autores).

A avaliação é importante para a compreensão do sucesso ou insucesso da política. Vários pressupostos são considerados *a priori*: os objetivos a serem alcançados; as metas a serem atingidas, e as mudanças a longo, médio e curto prazo.

As políticas educacionais são classificadas em emergenciais, transitórias, compensatórias e focalizadas. Após todo o processo de avaliação dos resultados, a depender dos objetivos que o programa, projeto ou política focalizada conseguiu atingir, é chegado o momento de repensar, passo a passo, o percurso e as ações, se houve entrave passível de inviabilizar a execução de determinada política pública, em que momento isso ocorreu. Nesse sentido, é possível pensar na reconfiguração dessa ação política.

A implantação, implementação e avaliação, das políticas públicas são submetidas a mais de um processo, entretanto, a viabilidade de continuidade, ou não, de determinada política, depende das intenções partidárias e do interesse político daqueles que estão à frente das gestões públicas. Neste sentido, programas, projetos ou planos podem ser modificados, mantidos,

extintos ou reformulados. Todo o processo vai depender, mais uma vez, de embates políticos e da agenda governamental.

A mídia tem importante papel nesses discursos, na medida em que incluem, no foco de suas discussões, os problemas sociais. No entanto, tais discursos são falas estanques, sem a devida apropriação dos problemas reais vivenciados, sobretudo, pela classe trabalhadora, explorada. Para Souza (2007, p. 69), as “políticas públicas repercutem na economia e na sociedade, daí porque qualquer teoria de política pública precisa também explicar inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade”.

Posto isto, é necessário compreender o lugar das políticas públicas, no sentido de pensar e repensar o objeto de estudo, que aqui está desenhado, uma vez que, a discussão a respeito da necessidade de implementação da política pública de alfabetização se faz presente em vários segmentos da sociedade, para além da questão de preparar para mercado de trabalho em uma sociedade do capital. Afinal, trata-se de crianças e não de qualquer criança, mas daquela que só tem na escola a única possibilidade de ascensão social.

### **3.4 Políticas públicas de alfabetização**

De acordo com Mortatti (2010), ao longo da história da alfabetização no Brasil considerou-se uma nova verdade científica, no que se refere à centralidade atribuída ao que hoje é denominado de políticas públicas. Para a autora, reduziu-se o desenvolvimento da alfabetização a aspectos neutros e técnicos. Os processos de alfabetização decorrem de muitos condicionantes que a desconsideram dentro de um contexto maior decorrente. Para Mortatti (2010, p. 330),

[tais processos constam] de opções e decisões relacionadas à determinada(s) teoria(s) educacional (is), fundamentada(s) em determinada(s) teoria(s) do conhecimento e integrantes de determinado(s) projeto(s) políticos que lhe dá (dão) sustentação e motivação em determinado momento histórico.

Os posicionamentos da autora são relevantes, no sentido de suscitar a importância das ações do Estado no desenvolvimento de políticas públicas de alfabetização e de pesquisas, dentro do processo abrangente, no campo da alfabetização. As políticas de educação e alfabetização no Brasil são intensificadas a partir da década de 1980 com a redemocratização do país. A educação como direito de todos regulamentada pela CF de 1988 contribui com o sistema educacional

brasileiro. No entanto, garantir a efetivação do direito, na prática, se constitui em desafio constante.

A trajetória da alfabetização no Brasil é marcada por mudanças nos aspectos conceituais, que, por sua vez, submete-se ao modelo de educação definido pelo Estado. As decisões políticas e econômicas trazem implicações para as políticas públicas educacionais e conseqüentemente refletem, principalmente, na educação básica, onde se insere a alfabetização. O modelo de educação neoliberal determina as mudanças.

A descentralização da educação e o advento da gestão democrática responsabilizam os demais entes federados a desenvolverem uma educação capaz de atender à população que se encontra à margem dos sistemas públicos de ensino, contribuindo para a oferta educacional da educação básica. Isto, porém, não representa, a contento, a democratização e universalização das políticas públicas de alfabetização.

O direito à educação é condição essencial para garantir o acesso do estudante à escola, contudo, não significa dizer que a aprendizagem e o ensino acontecerão ao mesmo tempo e de igual forma com todos os estudantes. Os problemas com a alfabetização no país são variados, Mortatti (2013, p. 16) destaca os mais relevantes:

Dentre esses problemas, destaca-se o silenciamento da discussão em torno do conceito restrito e rudimentar de alfabetização, no qual, em consonância com o princípio do “aprender a aprender” derivado de modelo político neoliberal, fundamentam-se as políticas educacionais e correspondentes “sistemas de avaliação” de habilidades e competências de leitura e escrita, a partir das quais se espera que os alunos aprendam e são definidoras da função do professor como mero “provedor de estratégias” para essa aprendizagem. (Grifos da autora).

Dentre os problemas elencados pela autora, merece atenção o modelo político neoliberal no qual as políticas públicas educacionais estão inseridas e, para tanto, são definidas as avaliações em massa com a finalidade de aferir resultados, quantificando a aprendizagem dos estudantes em processo de alfabetização, dentro do parâmetro de verificação da leitura e da escrita, como aspectos fundamentais. Nessa organização, os professores atuam como os profissionais que vão capacitar os estudantes para que sejam capazes de atingir o padrão de qualidade requerido pelas avaliações em massa.

Observa-se que as políticas públicas são definidas dentro de contextos e interesses do modelo político neoliberal do país. As políticas públicas educacionais são elaboradas e implementadas com orientações específicas, com vistas a determinado resultado. O PNAIC,

programa do governo federal instituído pela portaria 867/2012, propõe-se a alfabetizar crianças no ciclo inicial de alfabetização que segue um modelo com regras pré – estabelecidas.

A política de alfabetização é abrangente, considerando os aspectos que contribuíram para a institucionalização, na complexa realidade da alfabetização no Brasil. Nessa direção, para Mortatti(2013, p.18),

[...], as discussões sobre a necessidade de definição de políticas públicas para educação e alfabetização se intensificaram já no final da década de 1980, como resultado do processo de redemocratização do país que culminou com a elaboração da Constituição brasileira de 1988.

Nesse contexto, aprofundou-se o debate em torno da elaboração, implementação e execução do programa e se estabeleceu o passo a passo, que aqui se denominou de fases. Antes da inclusão na agenda governamental, a elaboração de uma política pública parte de um problema real vivido pela sociedade que origina o programa. São frequentes os resultados das avaliações massificadas que continuam apontando o fraco desempenho dos estudantes nas áreas de leitura e escrita do ciclo de alfabetização.

É importante problematizar que a alfabetização se insere em contextos mais significativos com foco na aprendizagem real, e não, apenas, em resultados quantitativos que em determinados casos são frutos do treinamento dos estudantes a partir dos encaminhamentos das redes de ensino. Assim, é oportuno refletir sobre o papel real do professor no engendramento das ações do PNAIC, de modo que as crianças estejam alfabetizadas na chamada “idade certa”. É relevante assinalar que a responsabilidade pela alfabetização depende de um aglomerado de fatores que se encontram dentro e fora da escola.

As diferentes visões contribuem para o debate que, por sua vez, traz novos elementos para analisar as políticas públicas desde sua construção. A presente pesquisa tratou das fases da política, considerando, portanto, que durante a implementação ocorrem mudanças dependendo das diversas realidades, a partir do olhar dos professores, das perspectivas dos gestores, dos compromissos assumidos com o governo, e das propostas educacionais.

A importância de compreender o percurso educacional da alfabetização, nos diferentes aspectos, é condição essencial no sentido de interpretar a educação de maneira ampla. Sem tal percepção, a visão da educação se torna isolada, estanque e descontextualizada, dos complexos processos que a determinaram dentro da formação histórica de uma dada sociedade.

Para Mortatti (2010, p.329), a alfabetização escolar é compreendida “como processo de ensino e aprendizagem da leitura e da escrita em língua materna, na fase inicial de escolarização de crianças”. Nesse sentido, cabem os questionamentos: 1) como se materializam os processos de leitura e da escrita nas redes públicas de ensino? 2) A quem cabe a responsabilidade de alfabetizar? 3) Que políticas governamentais de alfabetização atendem ao ciclo inicial de alfabetização? 4) Por que quando a criança não consegue o tão esperado êxito na leitura e na escrita a responsabilidade recai sobre ela? 5) Por que, os programas federais não conseguiram resolver os problemas da alfabetização? 6) Como compreender a razão pela qual boa parte das crianças que concluem o ensino fundamental tem problemas com a leitura, a escrita e a produção textual?

As indagações são importantes e complexas e exigem uma investigação aprofundada, que ultrapassa os objetivos do estudo em questão. Nesse sentido, foram considerados os aspectos da política de alfabetização, com foco no PNAIC que, desde sua implementação no ano de 2013, busca alfabetizar as crianças matriculadas no ciclo inicial de alfabetização, das redes públicas de ensino de todo o país.

Para compreender as configurações das políticas públicas de alfabetização escolar, no Brasil, considera-se a estrutura macrossocial das políticas, econômicas e sociais que impactam nas políticas educacionais. O auge das ações políticas destinadas à educação é marcadamente a década de 1990, período no qual ocorreu a reforma do Estado. A ênfase da política foi o atendimento das crianças do ensino fundamental dos 7 aos 14 anos. Uma política fragmentada, haja vista, a não abrangência a toda a educação básica.

Os acordos firmados com organismos internacionais desencadearam uma série de ações, com recomendações neoliberais. Tais acordos estão engendrados no discurso da eficácia, eficiência e efetividade. Entretanto, o discurso de tais organismos centra-se na tônica de contribuir com o crescimento econômico dos países em desenvolvimento. Mas, o maior objetivo é a consolidação da política neoliberal e do sistema do capital que favorecem a acumulação de bens da classe dominante.

Em sociedades letradas, a inclusão de crianças na cultura escrita se constitui na implementação de ações que atendam às demandas da alfabetização. As configurações da alfabetização escolar no Brasil se materializam por meio de políticas públicas educacionais. No

entanto, as políticas de alfabetização de crianças passaram a integrar a agenda governamental, com maior ênfase, nas últimas décadas.

A priorização do Ensino Fundamental no financiamento dos recursos educacionais por meio do FUNDEF minimiza a abrangência no atendimento, negando a universalização e democratização do ensino. No período que compreende o apoio financeiro do FUNDEF, as crianças passavam a frequentar a chamada 1ª série do ensino fundamental, a partir dos 7 anos de idade.

O fato de o FUNDEF atender, tão somente, ao ensino fundamental, deixou na marginalidade de recursos financeiros, outras etapas e modalidades de ensino da educação básica. No entanto, a partir da criação do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica-FUNDEB, Lei nº 11.494/2007, instituída no governo do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a partir da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, acreditou-se que o ensino das crianças das séries iniciais teria ações mais efetivas no que concerne às políticas públicas de alfabetização.

No ano de 2006, há uma tentativa de rever o processo de atendimento oficial. A Lei Nº 11.274/2006 altera nos artigos 29, 30, 32 e 87 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Os artigos estabelecem, a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade.

A nova reconfiguração amplia o período de permanência da criança no ensino fundamental e, ao mesmo tempo, passa a atender crianças com 06 anos de idade, que até então tinham as matrículas vetadas. Deste modo, pressupõe que maior tempo na escola possibilita avanço na boa qualidade do processo de ensino e aprendizagem, favorecendo a apropriação da leitura e da escrita, nos anos iniciais do ensino fundamental. A ampliação do tempo escolar não significa avanço na aprendizagem das crianças e, para que isto ocorra, são necessários investimentos em políticas sociais e na melhoria das condições de vida da classe trabalhadora.

As ações efetivas de inclusão das crianças menores nas escolas não estavam em consonância com a legislação vigente. A afirmação ratifica-se ao observar o Decreto Nº 6.094/2007, publicado pela Presidência da República no ano de 2007, que estabeleceu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal que apresentou, como pressuposto, o regime de colaboração entre o Distrito Federal, Estado e Municípios a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. O documento

ênfatiza, nas outras diretrizes, a alfabetização de crianças – Art. 2º: II --, alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico.

O discurso do compromisso com a alfabetização de crianças se efetiva por intermédio de programas e projetos educacionais, com cobertura em todo o país. As ações de políticas de alfabetização são descentralizadas para que estados e municípios as executem, com base na normatização, e em nome do que se chamou “adesão. O momento em que o governo federal transfere a responsabilidade de uma ação macro, para os demais entes federados, estes assumem a responsabilidade pela viabilidade de programas e projetos. Entretanto, o poder de controlar as etapas de implantação, implementação, sucesso ou insucesso, continua a cargo do governo federal. A pactuação<sup>9</sup>, expressão utilizada pelo governo federal em torno do PNAIC é estratégica, para reforçar a responsabilização diante dos compromissos assumidos.

---

<sup>9</sup> Portaria 867/2012, Art. 1ºParágrafo único - A pactuação com cada ente federado será formalizada em instrumento próprio a ser disponibilizado pelo MEC

#### **4 PNAIC: origem e desenvolvimento**

A seção 4 apresenta a origem do PNAIC e seus principais objetivos, contextualizando a realidade alagoana e os desafios para implementação do programa, considerando as desigualdades sociais e os altos índices de analfabetismo que impactam o Estado. Contextualizou os eixos do programa: I. Formação Continuada de Professores Alfabetizadores; II. Materiais Didáticos e Pedagógicos; III. Avaliações; IV. Gestão, Controle Social e Mobilização. Apresentou as mudanças no modelo inicial do programa, demonstrando as descontinuidades da política de alfabetização. Tratou da formação continuada (compreendida como um dos principais eixos do programa) de professores alfabetizadores, responsáveis pela alfabetização das crianças no ciclo inicial de alfabetização.

##### **4.1 Desenho institucional do PNAIC**

O programa foi lançado pelo MEC a partir do ano de 2012, no governo da ex-presidente Dilma Vana Rousseff. A formação continuada de professores alfabetizadores, um dos eixos do PNAIC, destinou-se aos professores das redes públicas de ensino que atuavam nas turmas do 1º ao 3º ano do Ensino Fundamental. No primeiro ano, a formação priorizou Língua Portuguesa (2013) e matemática no ano seguinte (2014).

O programa é um compromisso formal, assumido pelos governos federal – Distrito Federal --, pelos estados e municípios, dos estados e municípios, com a finalidade de assegurar que todas as crianças matriculadas nas redes públicas de ensino estivessem alfabetizadas até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental. O PNAIC foi inspirado no modelo cearense,<sup>10</sup> Programa de Alfabetização na Idade Certa-PAIC, criado pela Lei nº14. 026, de 17 de dezembro de 2007.

A implementação da política de alfabetização de crianças de 06 a 08 anos de idade vinculou-se às ações desenvolvidas por gestores de estados e municípios, diante da implementação do programa, e a política pública educacional originou-se de uma demanda social concreta. A percepção de tal demanda e o interesse em incluí-la na agenda governamental

---

<sup>10</sup> O Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) foi transformado em política pública prioritária do Governo do Estado em 2007. Visa oferecer aos municípios formação continuada aos professores, o apoio à gestão escolar, entre outros aspectos. Iniciou suas atividades com a meta de garantir a alfabetização dos alunos matriculados no 2º ano do Ensino Fundamental da rede pública cearense. Juntamente com outras experiências, o PAIC contribuiu para a estruturação por parte Ministério da Educação do Pacto Nacional Alfabetização na Idade Certa (PNAIC).

envolveu diferentes fases que necessitaram de empenho dos sujeitos enredados, presentes da elaboração à execução.

A iniciativa do governo federal em investir em programas de formação continuada de professores, com a finalidade de pensar a alfabetização, ocorreu nos anos de 2001, a partir do Programa de Formação de Professores Alfabetizadores – PROFA<sup>11</sup>, uma iniciativa do poder central, com interlocução do MEC, com os seguintes propósitos:

[...] contribuir para a superação desses dois problemas, favorecendo a socialização do conhecimento didático hoje disponível sobre a alfabetização e, ao mesmo tempo, reafirmando a importância da implementação de políticas públicas destinadas a assegurar o desenvolvimento profissional de professores (Guia do Formador-PROFA – MEC, 2000, p.1).

A formação continuada de professores, apontada como política pública que objetivou o desenvolvimento profissional do professor tinha como objetivo a promoção do processo de alfabetização. O PROFA alicerçou o trabalho docente com material didático, mas a sua abrangência foi inferior à do PNAIC. Os docentes que participaram da formação continuada no período de vigência do programa com mais tempo de atuação nas redes públicas de ensino, continuam citando-o como referencial, nos seus planejamentos pedagógicos. Como se constata na fala do sujeito 5:

No PROFA, a gente tinha momento de estudo local, então o coordenador local de Maceió senta e estudava esmiuçava, levava textos. Daquelas temáticas que o PROFA ia trabalhar mais visando aprofundar o conhecimento dos formadores, paralelo a isso a gente tinha os encontros de estudos com a universidade, [...]. Eu senti falta disso no PNAIC, de um momento não só de um planejamento de pauta daquela coisa seca, mas de um aprofundamento.

Isso é revelador, até porque, o programa partiu da preocupação com o fracasso escolar, na leitura e na escrita. De acordo com a Secretaria de Educação Fundamental/MEC as principais razões são:

[...] Entre as principais causas disso, destacam-se duas: a formação inadequada dos professores e seus formadores e a falta de referências de qualidade para o

---

<sup>11</sup> O Programa de Formação de Professores Alfabetizadores é um curso de aprofundamento, destinado a professores e formadores, que se orienta pelo objetivo de desenvolver as competências profissionais necessárias a todo professor que ensina a ler e escrever. Por intermédio deste projeto serão oferecidos meios para criar um contexto favorável para a construção de competências profissionais e conhecimentos necessários a todo professor que alfabetiza. Que condições são essas? Um grupo de formação permanente, um modelo de trabalho pautado no respeito aos saberes do grupo e em metodologias de resolução de problemas, materiais escritos e videográficos especialmente preparados para o curso e uma programação de conteúdos que privilegia aqueles que são nucleares na formação dos alfabetizadores.

planejamento de propostas pedagógicas que atendam às necessidades de aprendizagem dos alunos – situações didáticas e materiais adequados. (GUIA DO FORMADOR - PROFA- MEC.2000, p.1).

As causas apontadas para o fracasso escolar, ou seja, a formação inadequada dos professores e seus formadores, e a carência de referências de qualidade para o planejamento de propostas pedagógicas capazes de atender às necessidades de aprendizagem dos alunos – situações didáticas e materiais adequados, conforme consta no Guia do Formador – PROFA/ MEC (2000, p. 1), mudaram a visão do senso comum que insistia em responsabilizar os estudantes pelo próprio fracasso escolar. Naquele contexto, não foram elencados como preocupação aspectos oriundos da esfera macro (economia) que podem afetar, tanto o desempenho de estudantes, quanto a formação inicial e continuada dos professores.

Deste modo, o governo federal buscou atender aos problemas de alfabetização do país, por meio da formação continuada de professores. O PROFA foi um curso de aprofundamento destinado a professores e formadores, que se orientou pelo objetivo de desenvolver as competências profissionais necessárias a todo professor, que ensina a ler e escrever, foi lançado, no ano 2000, e teve grande repercussão nacional, mas não atendeu a todos os professores alfabetizadores. Em continuidade, ao discurso de preocupação com a alfabetização de crianças o governo federal lançou no ano de 2005 o Pró-Letramento<sup>12</sup>, voltado para a formação continuada de professores com atuação nas séries iniciais do ensino fundamental.

Além de ter se inspirado no PAIC, como referência para a criação do PNAIC, o MEC tomou como base o Pró-Letramento. Ao mesmo tempo em que os dois programas tratavam da formação continuada de professores, diferiam em muitos aspectos significativos. O que antes era tratado como habilidades e competências, no novo programa tem a denominação de direitos de aprendizagem. O PNAIC baseou-se no Pró-letramento, mas apresenta uma abrangência diferenciada. O manual do programa detalha as ações e expõe os eixos<sup>13</sup> fundantes com suas especificidades, como pode ser conferido a seguir:

Eixo 1 – Formação Continuada de Professores Alfabetizadores – Curso presencial de 2 anos para professores alfabetizadores, com carga horária de 120 horas. Nos encontros, esses

---

<sup>12</sup> O Pró-Letramento - Mobilização pela Qualidade da Educação - é um programa de formação continuada de professores para a melhoria da qualidade de aprendizagem de leitura, escrita e matemática nos anos ou séries iniciais do ensino fundamental. O Programa é realizado pelo Ministério da Educação (MEC), Universidades Parceiras e com adesão dos estados e municípios. Podem participar todos os professores que estiverem em exercício nos anos ou séries iniciais do ensino fundamental das escolas públicas.

<sup>13</sup>. A respeito dos eixos do programa ver [mec.gov.br](http://mec.gov.br)

docentes foram conduzidos por orientadores de ensino, cuja função é exercida por professores das redes de ensino que participaram do processo, os quais fizeram um curso específico, com 200 horas de duração – por ano –, ofertadas por universidades públicas. Foi recomendado que os orientadores de estudo fossem selecionados dentre os integrantes da equipe de tutores formados pelo Pró-Letramento, no município ou estado.

Eixo 2 – Materiais Didáticos e Pedagógicos – Este eixo é formado por conjuntos de materiais específicos para alfabetização, tais como, livros didáticos (entregues pelo Programa Nacional do Livro Didático-PNLD) e respectivos manuais do professor; obras pedagógicas complementares aos livros didáticos e acervos de dicionários de língua portuguesa (distribuídos pelo PNLD); jogos pedagógicos de apoio à alfabetização; obras de referência, de literatura e de pesquisa, fornecidos pelo Programa Nacional de Biblioteca Escolar - (PNBE); obras de apoio pedagógico aos professores; e tecnologias educacionais de apoio à alfabetização. Os materiais já se encontravam nas escolas, no período de execução do programa, durante a formação continuada dos orientadores de estudos e dos professores alfabetizadores.

Eixo 3 – Avaliações – Este eixo reuniu três componentes principais. O primeiro componente foi composto de avaliações processuais, debatidas durante o curso de formação, adequadas para serem desenvolvidas e realizadas pelo professor, junto aos educandos. O segundo componente referiu-se à disponibilização de um sistema informatizado no qual os professores deverão inserir os resultados da Provinha Brasil, de cada criança, no início e no final do 2º ano, permitindo, aos docentes e gestores, analisar de forma agregada, essas informações e adotar eventuais ajustes. A aplicação, junto aos alunos concluintes do 3º ano, de uma avaliação externa universal, pelo INEP, visou aferir o nível de alfabetização alcançado ao final do ciclo. Em 2013, o governo federal lançou uma avaliação específica para avaliar todos os estudantes do ciclo de alfabetização, que foi a Avaliação Nacional de Alfabetização.

Eixo 4 – Gestão, Controle Social e Mobilização. O arranjo institucional proposto para gerir o PNAIC foi formado por quatro instâncias: a) um Comitê Gestor Nacional; b) uma coordenação institucional em cada estado, composta por diversas entidades, com atribuições estratégicas e de mobilização em torno dos objetivos do Pacto; c) Coordenação Estadual, responsável pela implementação e monitoramento das ações em sua rede e pelo apoio à implementação nos municípios; e d) Coordenação Municipal, responsável pela implementação e monitoramento das ações na sua rede. Ainda neste eixo, destaca-se a importância do sistema de

monitoramento disponibilizado pelo MEC. O programa partiu das ideias de uma política local e reorganizou-se para atender à alfabetização em nível nacional, ou seja, do local para o global. A origem da política evidencia a autonomia de um ente federado, no sentido de elaborar uma política que possa melhorar o processo de alfabetização de crianças.

Diante dos resultados das avaliações em larga escala, a exemplo da Provinha Brasil<sup>14</sup>, o governo federal elaborou e implantou programas e projetos para reverter resultados negativos. Nesse sentido, os métodos de alfabetização foram adotados, de acordo com as concepções do grupo político que definiu a política, originando assim, a criação dos chamados métodos eficazes para alfabetizar crianças. A respeito de métodos de alfabetização, Soares estabelece:

Na história da alfabetização no Brasil, o principal propulsor das periódicas mudanças de paradigmas e de concepção de métodos tem sido o persistente fracasso da escola uma relação em relação a levar as crianças ao domínio da língua escrita. (SOARES 2016, p.23).

Mediante o processo de construção histórica da alfabetização escolar no Brasil, diferentes métodos educacionais que compuseram o tempo histórico revelaram a correlação de forças, e de disputas, por poder político. Em Alagoas, o PNAIC tem abrangência em todos os municípios. A implementação contou com a interlocução da UFPE que se responsabilizou pela formação continuada do programa no estado de Alagoas, e pela elaboração dos cadernos de formação.

De acordo com a parceria, entre governo federal e demais entes federados, as atribuições dos municípios são:

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;

<sup>14</sup> A Provinha Brasil é uma avaliação diagnóstica aplicada aos alunos matriculados no segundo ano do ensino fundamental. A intenção é oferecer aos professores e gestores escolares um instrumento que permita acompanhar, avaliar e melhorar a qualidade da alfabetização e do letramento inicial oferecidos às crianças. A partir das informações obtidas pela avaliação, os professores têm condições de verificar as habilidades e deficiências dos estudantes e interferir positivamente no processo de alfabetização, para que todas as crianças saibam ler e escrever até os oito anos de idade, uma das metas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

- 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 prevista 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.

Diante do exposto, observou-se a responsabilidade dos municípios, mediante a política de alfabetização, e logo o programa se apresentou a partir do que pode ser denominado de agenda governamental. As inúmeras ações atribuídas aos municípios são burocráticas e exigem compromisso formal. O objetivo de garantir que todas as crianças estejam alfabetizadas até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental, é um desafio coletivo. Não se considera, portanto, as precárias condições vivenciadas pelos municípios que não têm recursos financeiros suficientes, e acabam submissos ao governo federal. Por não possuírem política própria todas as ações são verticalizadas, federalizadas. Alfabetizar até 8 anos de idade o contingente de alunos matriculados é uma tarefa desafiadora que dependerá de compromissos políticos e econômicos do poder público e da sociedade. No caso do PNAIC, os entes governamentais assumiram os compromissos:

- I. Alfabetizar todas as crianças em língua portuguesa e em matemática.
- II. Realizar avaliações anuais universais, aplicadas pelo Inep, junto aos concluintes do 3º ano do ensino fundamental.
- III. No caso dos estados, apoiar os municípios que tenham aderido às Ações do Pacto, para sua efetiva implementação.

A suposta descentralização das ações é uma tentativa de atribuir às redes municipais e estaduais de ensino, e às escolas, o dever pelo desenvolvimento da educação de qualidade. Com base na CF/1988 e na LDB nº 9.394/96, os sistemas de ensino têm autonomia na organização de suas redes, desde que considerem os princípios norteadores, destacando-se, dentre estes, a gestão do sistema educacional e a gestão escolar.

O momento em que o governo federal transfere a responsabilidade de uma ação macro, os demais entes federados assumem a incumbência pela viabilidade de programas e projetos. Entretanto, o poder de controlar as etapas de implantação, implementação, sucesso ou insucesso, continua a cargo do governo federal que cria mecanismos de controle por intermédio das avaliações externas.

A compreensão de dada política pública de alfabetização possibilita a análise de aspectos que vão desde a problemática apresentada pelos sujeitos que estão à margem do processo formal de alfabetização, à elaboração, implantação, implementação e avaliação, de projetos ou programas que visam alfabetizar crianças e adultos. Só uma avaliação abrangente e contextualizada traz subsídios que podem favorecer a compreensão de todo o processo que envolve as ações de alfabetização.

Os resultados das avaliações, expressos pelas agências de pesquisas estatísticas, são divulgados pelo governo e servem como base para justificar a elaboração de políticas públicas capazes de elevar o nível de aprendizagem dos estudantes matriculados nas redes públicas de ensino, como apontam os dados apresentados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira-INEP. Veja-se o quadro a seguir:

**Quadro 2 - Números do ciclo de alfabetização no Brasil**  
2011 a 2018

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Número de escolas com matrículas no 1º, 2º e 3º ano e multisseriadas</b>	131.710	129.695	125.621	121.592	119.923	118.296	115.372	112.146
<b>Número de turmas do 1º, 2º e 3º ano e multisseriadas</b>	502.837	504.000	501.367	495.897	436.987	414.082	410.943	406.263
<b>Número de matrículas do 1º, 2º e 3º ano e multisseriadas</b>	9.499.012	9.435.373	9.322.634	9.225.288	9.238.830	9.147.448	9.051.751	8.935.179

Fonte: Mec/Inep, Censo Escolar 2011-2018  
Quadro elaborado pela autora, 2019.

Os dados demonstram pequenas oscilações no número de crianças matriculadas, ao mesmo tempo em que apresentam um desafio no processo de alfabetização de crianças no ciclo inicial de alfabetização. Há uma leve queda no último ano, mas isso não quer dizer diminuição na demanda. Caso todas as crianças estejam alfabetizadas ao final do ciclo -- possibilidade que pode

não se concretizar --, as políticas de alfabetização vão surtir o efeito esperado. Caso contrário, os estudantes seguirão percursos formativos incertos que podem acarretar problemas educacionais futuros. Para Verçosa (2003, p. 166), “hoje a demanda por uma democratização do domínio de saberes que, quando não atendida mata o desejo e a esperança (...) das camadas populares”. Alagoas tem uma demanda considerável, como apresenta o quadro abaixo:

Quadro: 3 - Números do ciclo de alfabetização em Alagoas  
2011 a 2018

	2011	20123	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Número de escolas com matrículas no 1º, 2º e 3º ano e multisseriadas</b>	2.654	2.608	2.497	2.443	2.347	2.315	2.229	2.186
<b>Número de turmas do 1º, 2º e 3º ano e multisseriadas</b>	7.155	7.298	7.334	7.258	7.245	7.199	7.122	7.051
<b>Número de matrículas do 1º, 2º e 3º ano e multisseriadas</b>	188.887	185.114	181.836	175.905	173.966	170.631	167.593	158.967

Fonte: Mec/Inep, Censo Escolar 2011-2018

Quadro elaborado pela autora, 2019.

A quantidade de estudantes do ciclo inicial de alfabetização conduz à pressuposição de que Alagoas precisa investir para que os estudantes consigam avançar, evitando-lhes futuros problemas. De acordo com Verçosa (2012, p. 166),

Os jovens e adultos carentes das capacidades de leitura escrita e do cálculo são hoje, em Alagoas, não mais os que não tiveram acesso à escola no chamado tempo adequado; na sua esmagadora maioria são alagoanos e alagoanas que já frequentaram à escola e tiveram frustrados seu intento de dominar a leitura e escrita. (Verçosa, 2012, p. 166).

Considerando a implementação do PNAIC, no ano de 2013 é importante analisar os resultados apontados pelas avaliações massificadas a partir do ano de 2015, ano no qual as Considerando a implementação do PNAIC no ano de (2013) é importante a análise dos resultados apontados pelas avaliações massificadas – a partir do ano de 2015, ano no qual as crianças que iniciaram o percurso estavam na 1ª fase do PNAIC --, completando o ciclo inicial de alfabetização, ou seja, o momento em que elas concluíram o 3º ano do ensino fundamental.

O problema da alfabetização de crianças de 6 a 8 anos de idade passou a ocupar a agenda governamental, ou seja, as discussões sobre uma possível ação global que “resolvesse” a questão da alfabetização. Desse modo, seria necessário, então, uma política pública abrangente, duradoura, que envolvesse os entes federados, com acompanhamento sistemático durante o

processo de elaboração, implantação, implementação e avaliação. Nesse sentido, a possibilidade de solução adviria do PNAIC, um programa de alfabetização de crianças, implantado pelo governo federal, onde estados e municípios são responsabilizados pela ação alfabetizadora em nome do compromisso com o governo federal.

Apesar da resolução que o instituiu – trazer várias ações em prol da alfabetização escolar de crianças de 6 a 8 anos de idade --, o foco do desenvolvimento do programa, na prática, é a formação continuada de professores. Nesse sentido, o governo federal, monitora os resultados das avaliações externas, e os dados são apresentados de forma que, prevaleça à competição entre escolas e redes de ensino, onde a concorrência passa a fazer parte do cotidiano escolar. A responsabilidade pela melhoria dos índices recai nos professores. De acordo com Andrade (2004, p.1131),

[...] considerados os principais responsáveis pelo desempenho dos alunos, da escola e do sistema. Diante desse quadro, os professores vêem-se, muitas vezes, constrangidos tomarem para si a responsabilidade pelo êxito ou insucesso dos programas (ANDRADE, 2004, p.1131).

Portanto, faz-se necessário a análise crítica acerca dos resultados e a urgência no investimento na política de formação inicial e continuada de professores, assim como, o investimento na valorização profissional no que se refere às questões salariais da carreira, e às condições efetivas do trabalho no espaço escolar.

#### **4.2 O PNAIC e as mudanças no âmbito do governo federal**

As políticas públicas, em sua maioria, buscam resolver problemas oriundos de questões sociais. Em se tratando das políticas públicas educacionais, voltadas à alfabetização, tanto de crianças, quanto de adultos, a demanda está relacionada a diferentes aspectos. No caso dos adultos ela se pauta nas questões sociais, como no caso do descumprimento do direito à educação preconizada pela Constituição Federal desde o ano de 1988, visto que, a democratização do ensino para esta parcela da população ainda não abrangeu a totalidade de pessoas analfabetas, fato que se confirma com base nos altos índices de analfabetismo que permanecem nas estatísticas nacionais.

A educação brasileira tem como pressupostos legais a Constituição Federal de 1988, no artigo que legitima a educação como direito de todos e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação

Nacional Lei nº 9.394/1996, que determina o atendimento obrigatório, da educação infantil ao ensino médio, é um fato que pode ser considerado como avanço no campo do discurso oficial, no entanto, a elaboração de políticas públicas destinadas ao primeiro ciclo da alfabetização – até o 3º ano do ensino fundamental contribui para aumentar o crescimento da demanda.

A reflexão a respeito da alfabetização no Brasil requer compreender as exigências que advêm de sociedades letradas e, para tal, a alfabetização tanto de adultos, quanto de crianças são condições para a inserção no mundo letrado da leitura e da escrita. Para que o Estado possa atender a tais demandas faz-se necessário que sejam criadas políticas públicas de alfabetização que permitam o desenvolvimento de ações permanentes, capazes de garantir o processo de apropriação da leitura e da escrita.

O PNAIC iniciou, com objetivos avançados em relação ao curto espaço de tempo no qual todos os estudantes matriculados nas redes públicas de ensino estariam alfabetizados, até os 8 anos de idade, final do 3º ano do ensino fundamental. O programa seria avaliado a partir dos resultados obtidos com a aplicação da Provinha Brasil, conforme determina o Art. 9º da portaria 867, que trata da avaliação dos estudantes até o 2º ano de idade, por meio da Provinha Brasil. O parágrafo IV, do mesmo artigo indica que, “avaliação externa universal do nível de alfabetização ao final do 3º ano do ensino fundamental, aplicada pelo INEP”.

Para atender a avaliação externa universal, o governo federal lançou, em 2013, a Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA, a partir da portaria de número 482. No referido documento, estão propostos os objetivos da ANA: avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência (incluindo as condições de oferta) do Ciclo de Alfabetização das redes públicas; produzir informações sistemáticas sobre as unidades escolares, de forma que cada unidade receba o resultado global.

A primeira edição da avaliação realizou-se no ano de 2014, a partir dos resultados que evidenciaram mudanças significativas, em relação às que foram propostas no desenho inicial do programa. Os dados foram preocupantes, pois revelaram que, apesar do investimento na alfabetização de crianças de 6 a 8 anos por meio do PNAIC, o desempenho dos estudantes ficou aquém do esperado. O lançamento dos resultados da ANA ocorreu durante o encontro entre secretários estaduais do Nordeste, e os baixos resultados no desempenho dos estudantes do ciclo inicial de alfabetização levaram o governo federal a propor modificações no modelo do programa.

Diante de toda discussão em torno dos resultados da ANA, o governo federal lança, em março de 2016, a Portaria nº 153 que instituiu novas ações para o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e ampliou as ações do Pacto, além de definir suas diretrizes gerais. Todavia, as determinações dessa portaria não chegaram a ser colocadas em prática, devido ao afastamento da ex-presidente Dilma Vana Rousseff, em virtude do processo de *impeachment*. Desse período, até o mês de setembro (2016), as atividades do PNAIC permaneceram paradas, enquanto eram aguardadas as orientações do MEC para que as ações do programa tivessem continuidade. No entanto, no dia 30 do mês de setembro do mesmo ano, o já então Presidente Michel Temer, por meio do MEC, lança a Portaria de nº 1093 de 30 de setembro e revoga a Portaria, 153/2016.

Dentre as proposições da nova portaria está o investimento na formação de professores, como também, a inclusão na formação continuada do programa dos coordenadores pedagógicos das escolas que contavam com turmas do PNAIC, o que foi considerado um avanço. Porém, as críticas, por parte de gestores, professores e coordenadores foram imensas. Nos municípios, as ações do programa só iniciaram em novembro, no final do ano letivo da maioria das escolas brasileiras. Nesse sentido, o discurso do programa em aliar teoria e prática foi desconsiderado, uma vez que, não foi possível acontecer no curto espaço de tempo à práxis pedagógica.

Com base nos resultados da ANA, o PNAIC foi alvo de muitas críticas, no que se refere à formação continuada de professores alfabetizadores, responsabilidade das universidades públicas. Diante das polêmicas, o Fórum das universidades publicou, por meio da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED em uma carta aberta, na qual busca contextualizar as condições da política de alfabetização no país. Dentre as questões abordadas destacam-se:

As tentativas de desqualificação do trabalho desenvolvido no âmbito do PNAIC são inconsistentes e não há, de fato, um debate aprofundado acerca de quais seriam os reais motivos para os ataques recentes empreendidos não por professores, mas por setores da mídia e alguns setores da sociedade. As informações passadas são equivocadas, evidenciando falta de conhecimento acerca da proposta pedagógica e do funcionamento desta iniciativa de formação de professores alfabetizadores. Ao criticar o PNAIC, imputando a ele a responsabilidade de resolver em dois anos a dívida histórica que este país tem com o direito à alfabetização, os opositores manifestam opiniões pouco embasadas nos fatos. (<http://www.anped.org.br/news/carta-aberta-em-defesa-do-pacto-nacional-pela-alfabetizacao-na-idade-certa>).

Ainda de acordo com o Fórum das Universidades, o governo federal continua a propor novos rumos ao PNAIC, conforme informação noticiada no portal do MEC:

Não há, no entanto, ainda, uma avaliação relativa aos impactos nas aprendizagens das crianças. A Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) é a primeira experiência brasileira de avaliação das crianças concluintes do ciclo de alfabetização. Ela teve início em 2013, ano em que o PNAIC começou. Foi repetida em 2014. Portanto, o tempo ainda é muito curto para se ter alguma informação sobre avanços nesta área e, é necessário se registrar, a alfabetização é um direito que tem sido negado na nossa história. (<http://www.anped.org.br/news/carta-aberta-em-defesa-do-pacto-nacional-pela-alfabetizacao-na-idade-certa>).

Decerto, uma política de alfabetização com dois anos de vigência, período no qual se refere a carta aberta, ainda não retrata resultados significativos o suficiente para solucionar uma problemática histórica.

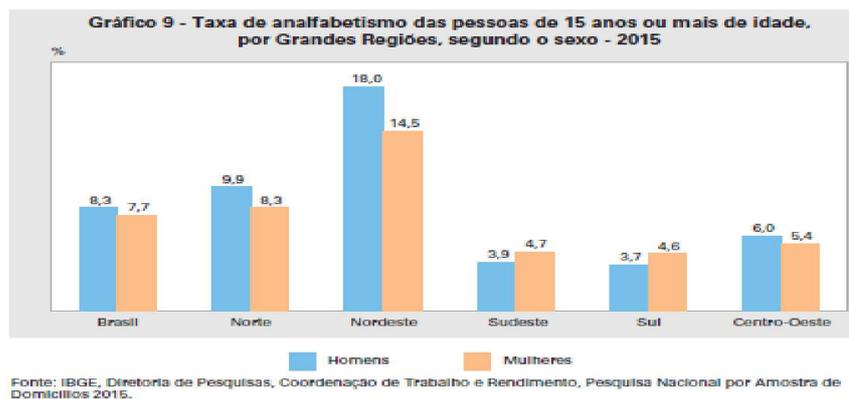
Ainda como ação a partir dos resultados da ANA (edição 2016), o governo federal lança, em 2017, o Programa Mais Alfabetização, com a finalidade de combater a chamada estagnação dos baixos índices registrados pela ANA. A Política Nacional de Alfabetização objetiva atender crianças de 6 e 7 anos, no entanto, evidencia-se uma contradição no seu bojo, uma vez que, não resolverá a situação dos estudantes que apresentarem baixos índices no desempenho da leitura e da escrita.

A nova Portaria de nº 1093 de 30, de setembro de 2016, incluiu os coordenadores pedagógicos das escolas que contavam com turmas do PNAIC, no seu processo de formação, o que foi considerado um avanço. Porém, as críticas por parte de gestores, professores, coordenadoras foram grandes, pois, se o programa alia teoria e prática – perguntam esses educadores –, de que forma haverá o processo de práxis pedagógica, se boa parte das unidades escolares tem sua conclusão do ano letivo em dezembro?

Tantas mudanças ocasionadas pelo governo federal causaram descontinuidades, uma vez que, as reformulações constantes no desenho do programa contribuíram para que as ações se desvinculassem do caráter de continuidade e de permanência, cedendo espaço para a transitoriedade. Deste modo, em nome dos resultados das avaliações em larga escala, o programa passou por reestruturações, que cederam espaço para a descontinuidade.

### 4.3 O PNAIC: avanços e recuos

Alagoas, um dos menores estados brasileiros, detém o maior índice de analfabetismo em nível nacional e, segundo dados estatísticos divulgados pelo IBGE, os resultados da PNAD (Figura 1). Nesse sentido, é importante problematizar as razões que justificam o tamanho do descompasso com outros estados do país. Respostas ao questionamento carecem de compreensão da constituição histórica, econômica, política, social e cultural desse ente federado. A compreensão da realidade alagoana exige observação, num contexto maior, nos âmbitos regional e nacional. Dessa forma, fica claro que é inviável compreender uma situação complexa sem considerar questões que vão do geral ao particular e do particular ao geral, evitando a fragmentação e o senso comum.



O gráfico aponta os dados de analfabetismo segundo o sexo, mas é possível observar o índice de analfabetismo no Nordeste, que ainda se encontra liderando em relação às demais regiões. As condições sociais de parte da população justificam a necessidade de implementação de políticas públicas que contribuam para minimizar tais índices.

Há uma marcante discrepância entre o Nordeste e as regiões Sul e Sudeste, no entanto, é necessário analisar os diferentes contextos. Se forem considerados, apenas, os dados da região Nordeste, com as duas regiões, observa-se um grande contraste social entre elas. Entretanto, é preciso analisar as informações que originaram os dados quantitativos. É fundamental uma análise mais contextualizada para não correr o risco de colocar no mesmo patamar realidades tão distantes. Mas, é oportuno considerar que independente da análise, a Região Nordeste precisa

avançar em políticas públicas que tenham a finalidade de melhorar a educação e diminuir esses índices.

Apesar da pequena extensão territorial, Alagoas já apresentou alto desenvolvimento na produção sucroalcooleira e agropecuária, o domínio de boa parte das terras esteve e ainda se mantém sob a propriedade de poucas famílias ligadas às oligarquias, e os caminhos trilhados pela educação continuam a sofrer influências que remontam ao poder das velhas oligarquias. Neste sentido, os resquícios daquele período são preservados na atualidade e se mantêm como herança cultural negativa. Mesmo assim, essa tendência ainda é seguida pela atual política partidária alagoana, pois, em certa medida, as políticas voltadas para a educação de Alagoas seguem essa dinâmica de manutenção e de alternância de poder.

A indústria sucroalcooleira, herança dos engenhos de açúcar, tinha como os principais proprietários os senhores de engenho que exploravam os trabalhadores. O foco na produção de açúcar contribuiu para explorar cada vez mais os trabalhadores que, em sua maioria, eram pessoas analfabetas, cujos filhos nem sequer frequentavam a escola e seguiam, na maioria das vezes, a profissão dos pais, ou seja, eram envolvidos por um ciclo de vida, no qual, descendentes eram detentores de destinos pré-determinados que os levavam a ser explorados no corte da cana-de-açúcar.

O poderio dos coronéis dominava a política e os resultados dos pleitos eleitorais, visto que determinavam a opção de voto de seus subordinados, em um reduto cultural conhecido como “curral eleitoral”, cuja prática se manteve durante décadas e ainda persiste nas regiões mais pobres do Estado. Toda a supracitada realidade, por meio dos seus resíduos remanescentes, contribui, em certa medida, para o enfraquecimento das políticas públicas destinadas aos municípios.

As desigualdades sociais que assolam o país se fazem presentes no Estado de Alagoas, onde a má distribuição de renda é determinante na intensificação da pobreza de uma parcela significativa da população. De acordo com Carvalho (2012, p. 11), “Uma das maiores concentradas distribuições de renda do Brasil”. Nesse contexto, a incapacidade na geração de emprego e renda contribui para o aumento do desemprego e a sobrevivência dos que vivem numa condição de miserabilidade e abandono social, depende dos programas assistenciais do governo federal. Diante disso, os desempregados desempenham ocupações diversas, para garantir o mínimo de sustento. Para muitos, o vínculo formal de emprego, a carteira assinada é um sonho,

talvez, jamais realizado. Assim, a falta de vagas no mercado de trabalho e ausência de qualificação leva o trabalhador a permanecer numa situação de difícil solução. De acordo com Carvalho (2012) a incapacidade do Estado na geração de emprego e renda deve-se, dentre outros fatores, a aspectos negativos, como reduzido parque industrial, agricultura com poucos setores dinâmicos e rede de comércio e serviço com forte presença da economia informal.

Ainda segundo o autor, os indicadores sociais apontam, dentre outros pontos, que 62% da população é considerada pobre e metade dos habitantes se valem do programa bolsa família para sobreviver, de forma precária, razão pela qual se submetem aos chamados “bicos”, ou seja, de atividades informais e com pouca remuneração. Assim, verifica-se que a política assistencial gerada pelo programa não consegue levar essa parcela da população a uma condição social no que se refere à geração de emprego e renda.

Carvalho (2012, p. 9) aponta que, “superar os índices negativos depende do enfrentamento de três grandes problemas: ausência de um mercado de polos dinâmicos e dificuldades financeiras do Estado”. Ainda de acordo com o mesmo autor, o relativo estado de inércia é justificado pela ausência de um Estado capaz de realizar investimentos em infraestrutura independentemente de verbas federais; de dar contrapartidas para atrair o capital de outras regiões em projetos de desenvolvimento e de oferecer um instrumento financeiro para as empresas que já estão instaladas e que carecem de recursos para sobrevivência e ampliação. Diante de tantas contradições econômicas e sociais, as políticas públicas para minimizar essas questões ainda são consideradas as soluções mais viáveis, mesmo que não consigam resolver os problemas das desigualdades sociais.

A implementação do PNAIC no estado constituiu-se em desafios, na formação continuada de professores alfabetizadores. O documento que instituiu o programa orienta que tal ação seja assumida pelas Instituições de Ensino Superior – IES. Trata-se de um elo de formação que envolve professores – alfabetizadores, responsáveis pela execução das ações de alfabetização nos espaços escolares; orientadores de estudo, e responsáveis pela formação contínua dos professores alfabetizadores. Os orientadores de estudo participam da formação orientada pelas IES e, em seguida, multiplicam as experiências construídas, com os professores alfabetizadores, nos municípios de atuação. Os professores – alfabetizadores são selecionados pelas IES e, em seguida, participam da formação e planejamento com os supervisores a elas vinculados.

Concluído esse estágio da formação, os formadores se voltam para o planejamento da formação que será desenvolvida com os orientadores de estudo.

Além da responsabilidade pelo desenvolvimento das ações de formação, os orientadores de estudos, professores alfabetizadores, supervisores, coordenadores locais, e coordenador geral, monitoram as atividades do programa que são controladas sistematicamente pelo SisPacto, Sistema de Monitoramento do PNAIC disponibilizado no SIMEC. Mesmo com a obrigatoriedade de as redes de ensino se responsabilizarem pela formação continuada de professores, os participantes do PNAIC tiveram a oportunidade de participar da formação continuada que, para alguns professores, foi o único momento de participação em qualquer tipo de formação continuada desenvolvida pelo município.

As ações de políticas de alfabetização são criadas nos gabinetes dos técnicos burocratas do MEC. Após a regulamentação via portarias, ocorre a descentralização para estados e para municípios promoverem a sua execução, com base na normatização e em nome da chamada “adesão”. O momento em que o governo federal transfere a responsabilidade de uma ação macro, os demais entes federados assumem a responsabilidade pela viabilidade de programas e projetos. Entretanto, o poder de controlar as etapas de implementação, implementação, sucesso ou insucesso, continua a cargo do governo federal, mesmo com a implementação descentralizada

A ANA mensura o desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática. As outras áreas do conhecimento não são consideradas na avaliação, muito menos no processo de formação continuada dos professores alfabetizadores. Os resultados da avaliação, no ano de 2016, foram determinantes para que o governo federal realizasse mudanças estruturais no programa.

Apesar da adesão de estados e municípios, a participação de professores era facultativa e, mesmo se tratando de um programa federal executado pelos demais entes federados não apresentou impactos significativos. No ano de 2016, os resultados da avaliação (ANA) das crianças do ciclo de inicial alfabetização ficaram aquém do esperado. Em relação à avaliação do desempenho da leitura dos estudantes, os resultados são considerados a partir de níveis<sup>15</sup>, tais sejam, nível 1, elementar; nível 2, básico; nível 3, adequado; e nível 4, desejável. Observa-se uma diferença considerável entre os níveis. Percebeu-se a supremacia do estado do Ceará que apresentou o menor percentual do nível elementar e o maior, no nível desejável. Alagoas tem a segunda posição no nível elementar, perdendo para Sergipe que foi o primeiro colocado com o

---

<sup>15</sup> A respeito dos níveis consultar o site do INEP.

percentual de 45,28 pontos. No nível desejável, Alagoas obteve um resultado de terceira posição no nível desejado, conforme o quadro a seguir:

**Quadro 4 - Resultados Leitura -estados – SAEB/ANA 2016**

UF	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4
Alagoas	42,6	33,64	19,26	4,46
Bahia	35,86	36,84	22,05	5,25
Ceará	14,13	30,51	35,51	19,25
Maranhão	40,46	36,84	18,9	3,8
Paraíba	35,94	35,59	22,84	5,62
Pernambuco	35,39	34,83	23,11	6,17
Piauí	34,74	36,15	22,15	6,6
Rio G.do Norte	33,48	34,18	25,36	6,98
Sergipe	45,28	34,92	16,78	3,03

Elaborado pela autora a partir dos dados do INEP - 2018

A partir dos resultados das avaliações de larga escala, que apresentaram resultados insatisfatórios no processo de leitura e escrita das crianças em processo de alfabetização, o governo federal elaborou outras políticas de alfabetização. É importante ressaltar que as avaliações em larga escala não devem ser consideradas como único parâmetro de avaliação, pois também se faz necessário observar os condicionantes que levaram aos resultados. Apesar de Alagoas contar com o resultado de 42,6 no nível elementar, quando comparado com a média nacional, consegue um melhor desempenho em relação ao Nordeste a ao Brasil.

A preocupação em avaliar o desempenho dos estudantes desconsiderou que no ano de 2016 as ações do PNAIC iniciaram, apenas, no final do mesmo ano. É interessante observar que a avaliação não se consolidou a partir das ações do PNAIC. A ênfase dada a avaliação ultrapassa o desenvolvimento do programa. A esse respeito o sujeito 5 da pesquisa posicionou-se:

A falar do desempenho deles para os dados estatísticos houve algumas melhoras, agora vem o outro lado dos instrumentos como foram utilizados que aí precisa até fazer uma análise bem didática disso, é que algumas vezes há uma confusão d'eu perceber a avaliação e aí o desempenho dos alunos durante o ano letivo durante o processo pedagógico dele e ao mesmo tempo não ficar só esperando para observar somente isso quando há uma aplicação de uma avaliação externa. Então pra muitos, e muitos falaram isso a preocupação de saber como os alunos ou registrar, como os alunos estavam no processo de crescimento ou não, só vem se preocupar quando se estava às vésperas de ter uma aplicação externa.

O desempenho dos estudantes apontado pelo Sujeito 5 levantou dois importantes aspectos: 1) avaliação externa e massificada aplicada pelo governo federal para aferir resultados quantitativos na aprendizagem dos estudantes e usar como parâmetro na avaliação da política de avaliação; e 2) a avaliação formativa que considera o processo de aprendizagem e acompanhamento dos estudantes no decorrer do ano letivo, articulando com o processo pedagógico. Nesse sentido, a fala do sujeito chama atenção em relação à supremacia dada, pela escola, à avaliação em larga escala e, em razão disso, é possível observar que o governo federal cumpre bem o seu papel de monitoramento. Evidencia-se, nesse contexto, a valorização dos resultados estatísticos, que acabam funcionando como os mais importantes para a escola, pois as redes de ensino e o MEC exercem pressão: as escolas, os professores e os estudantes na busca dos melhores índices, mesmo que para isto desconsiderem a aprendizagem real, em contraposição aos resultados quantitativos. Desde a década de 1990, que o MEC utiliza a formação continuada de professores como estratégia para alfabetizar crianças. Esse tipo de política pública sempre retorna ao cenário educacional, como demonstra o quadro abaixo:

**Quadro 5 – Principais programas federais destinados à formação continuada de professores com foco na alfabetização e na aprendizagem dos estudantes**

Ano	Política	Implantação	Finalidade	Público alvo	Convergências
1999	PCN em Ação – Alfabetização; programa de desenvolvimento profissional continuado	Governo Federal	- apoiar e incentivar o desenvolvimento profissional de professores e especialistas em educação, de forma articulada com a implementação dos Parâmetros Curriculares Nacionais, dos Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil e para a Educação Indígena e da Proposta Curricular para a Educação de Jovens e Adultos.	- Professores que atuam no Ensino Fundamental (1ª a 4ª e 5ª a 8ª séries), 2 na Educação Indígena, na Educação Infantil, na Educação de Jovens e Adultos. Especialistas em educação: diretores de escola, assistentes de direção, coordenadores pedagógicos ou de área, supervisores de ensino, técnicos das equipes pedagógicas das secretarias, entre outros.	<b>Formação de Professores</b>
	GESTAR - Programa Gestão da Aprendizagem Escolar	Governo Federal	O Programa Gestão da Aprendizagem Escolar – GESTAR I apresenta-se como um conjunto de ações articuladas a serem desenvolvidas junto a professores habilitados para atuar da 1ª à 4ª série ou do 2º ao 5º ano do Ensino Fundamental, que estejam em exercício nas escolas públicas do Brasil. Nesse contexto, o GESTAR I tem a finalidade de contribuir para a qualidade do atendimento ao aluno, reforçando a competência e a autonomia dos professores na sua prática pedagógica.	Professores da 1ª à 4ª série ou do 2º ao 5º ano do Ensino Fundamental, que estejam em exercício nas escolas públicas do Brasil	<b>Formação de Professores</b>

	PROFA - Programa de Formação de Professores Alfabetizadores	Governo Federal	O Programa de Formação de Professores Alfabetizadores é uma iniciativa do MEC, que pretende contribuir para a superação desses dois problemas, favorecendo a socialização do conhecimento didático hoje disponível sobre a alfabetização e, ao mesmo tempo, reafirmando a importância da implementação de políticas públicas destinadas a assegurar o desenvolvimento profissional de professores.	Professores alfabetizadores de estados e municípios.	<b>formação de professores alfabetizadores.</b> Conhecimento didático de alfabetização.
2005	PRÓ-LETRAMENTO - Programa de Formação Continuada de Professores dos Anos/Séries Iniciais do Ensino Fundamental Alfabetização e Linguagem	Governo Federal	O Pró-Letramento - Mobilização pela Qualidade da Educação - é um programa de formação continuada de professores para a melhoria da qualidade de aprendizagem de leitura, escrita e matemática nos anos ou séries iniciais do ensino fundamental. O Programa é realizado pelo Ministério da Educação (MEC), Universidades Parceiras e com adesão dos entes federados.	Estados e municípios. <b>Podem participar</b> todos os professores que estiverem em exercício nos anos ou séries iniciais do ensino fundamental das escolas públicas.	<b>Formação continuada de professores</b> das escolas públicas estaduais e municipais que atuam nas séries iniciais ano do ensino fundamental.
2012	PNAIC – Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa*	Governo Federal	Alfabetizar todas as crianças de 6 a 8 anos matriculadas nas redes públicas de ensino	Estudantes das escolas públicas matriculadas no ciclo de alfabetização	<b>Formação de professores</b> das escolas públicas estaduais e municipais que atuam no ciclo inicial de alfabetização, do 1º ao 3º ano do ensino fundamental.

Fonte: Mec.gov.br.

Elaborado pela autora, 2019.

O quadro retratou os programas com abrangência nacional. O levantamento não objetivou contemplar outras políticas públicas educacionais, de cunho estadual ou municipal. O apanhado centrou-se em políticas públicas que tinham como objetivo final a aprendizagem das crianças, quer seja no processo de alfabetização ou em aspectos que contemplassem a leitura e a escrita de estudantes das séries iniciais do ensino fundamental.

Os programas, com exceção do PNAIC, apresentaram, em sua proposta inicial, a formação continuada de professores. O discurso de investimento na formação de professores tinha como propósito a melhoria no desempenho dos estudantes das séries iniciais ou em processo de alfabetização. Dessa forma, o insucesso das crianças retratava o fracasso dos programas de formação continuada e ainda apontavam os professores como e responsáveis pelo fraco desempenho dos estudantes. Diante de uma questão complexa, convém ponderar que a responsabilidade maior é do governo federal que elabora política pública para ser desenvolvida em todo o país, mas desconsidera que boa parte dos municípios não possui condições efetivas de execução, como demonstra a fala do sujeito 5

O quadro apresentou a abrangência dos programas em relação ao público atendido e aos objetivos finais. Nestes aspectos, observa-se que a atuação do PNAIC focaliza a totalidade de professores das redes de ensino que atuam profissionalmente nos anos iniciais da educação básica – 1º a 3º ano --, bem como, com as crianças matriculadas no ciclo de alfabetização. O alcance do PNAIC leva a percebê-lo como um programa importante. No entanto, é necessário analisar que as condições de efetivação exigem das redes de ensino condições estruturais que poucas têm a oferecer.

Quanto ao último programa apresentado, sua vigência passou por reformulação, dada a troca de governo em virtude *impeachment* da então presidenta, Dilma Vana Rousseff. As mudanças ocorreram mediante a mudança de governo e os resultados estatísticos apontados pela ANA, que apresentaram estagnação no que se refere ao desempenho dos estudantes diante do processo de leitura e escrita. Com as reformulações, o PNAIC passou a compor a Política Nacional de Alfabetização, novo modelo de política de alfabetização.

#### 4.4 **formação continuada de professores:** permanente recomeço

A formação docente no Brasil ainda se constitui em desafios permanentes nos cursos de formação de professores. De acordo com Gatti (2009, p. 37), “A formação de professores em cursos específicos é inaugurada no Brasil no final do século XIX com as Escolas Normais destinadas à formação de docentes para as “primeiras letras”. A discussão da formação docente não é recente, mas apresenta desafios, no que concerne à política de valorização de professores.

A profissão docente é repleta de transformações, tendo em vista que as funções desempenhadas pelos professores no espaço escolar ganham novos contornos a quem são atribuídas ações que fogem ao patamar da formação vivenciada durante o período da formação acadêmica. De acordo com Oliveira (2004, P. 1132),

O professor, diante das variadas funções que a escola pública assume, tem de responder a exigências que estão além de sua formação. Muitas vezes esses profissionais são obrigados a desempenhar funções de agente público, assistente social, enfermeiro, psicólogo, entre outras.

O trabalho docente assume funções determinadas pelo ativismo escolar, que estão aquém das condições reais que a profissão propõe, como também, não apresentam compatibilidade com a sua formação acadêmica. As exigências profissionais tornam docentes suscetíveis a mudanças,

exigindo-lhes um novo perfil com múltiplas funções, descaracterizando todo o processo de formação e causando precarização na profissão docente.

Em se tratando da formação ofertada por instituições de ensino superior público, privado, presencial, ou à distância, as lacunas condensadas no decorrer do processo de formação prejudicam a prática docente e, quase constantemente, o investimento na formação continuada de professores, em certa medida, assume o papel de formação inicial. Diante dessa realidade, a formação continuada tem um papel importante que pode contribuir com a reflexão teórica e prática evitando que, ao assumirem as ações docentes, os professores não reproduzam parte dos modelos vivenciados no decorrer do processo formativo sem a problematização, a contextualização e o compromisso com o ensino e aprendizagem.

Deste modo, é notória a necessidade de se praticar uma modalidade de formação continuada que favoreça a quebra de modelos cristalizados, aprimorando assim, o planejamento de atividades significativas, capazes de despertar nos estudantes um envolvimento maior com desenvolvimento da aprendizagem. Decerto, a fragmentação nos cursos de formação de professores uma demanda crescente de formação continuada que vai além do aprofundamento dos conhecimentos trabalhados, nos cursos de formação. Esta é uma das razões pelas quais o poder público busca investir na formação continuada de professores, no sentido de superar as lacunas que Gatti (2009, p.2000) evidencia a seguir:

Com problemas crescentes nos cursos de formação inicial de professores, a ideia de formação continuada como aprimoramento profissional foi se deslocando também para uma concepção de formação compensatória destinada a preencher lacunas da formação inicial (GATTI 2009, p.2000).

Os posicionamentos da autora podem ser observados a partir de situações reais que ocorrem nas redes públicas e particulares de ensino. Mas, é relevante ponderar que o investimento dos entes federados visa imprimir concepções que determinam o projeto de sociabilidade, defendido por aqueles que detêm o poder político no país, ou seja, a formação não é desprovida de maiores interesses do que aqueles que envolvem toda a política de formação de professores.

Não importa o tipo de formação recebida, tanto professores principiantes, quanto os experientes, enfrentam, no cotidiano do espaço escolar, uma série de situações específicas que exigem uma formação sólida capaz de fortalecer a atuação do profissional docente, no sentido de enfrentar problemas, tais como, evasão, indisciplina, e dificuldade de aprendizagem, dos estudantes nos ciclos

de alfabetização. Também se inclui, no rol dos problemas enfrentados pelos professores, o sucateamento da infraestrutura das unidades escolares, a qualidade da gestão democrática e o pouco envolvimento da comunidade escolar, elementos que influenciam no desenvolvimento educacional.

A prática docente é influenciada pelas lacunas acumuladas no decorrer da formação inicial, aqui compreendida como primeira formação adquirida nos espaços das IES. Por mais que se invista em estágio supervisionado, a percepção das contradições da escola, da gestão democrática, do currículo, do planejamento coletivo, das políticas de formação, das condições sociais e culturais dos estudantes são situações percebidas na realidade da prática cotidiana de cada espaço escolar.

Diante disso, o governo federal busca atender aos problemas de alfabetização do país por meio da formação continuada de professores. Nessa conjuntura, o PROFA foi um curso de aprofundamento, destinado a professores e formadores, que se orientou pelo objetivo de desenvolver as competências profissionais necessárias a todo professor que ensina a ler e escrever, lançado nos 2000, e que teve grande repercussão nacional, mas que não atendeu a todos os professores alfabetizadores.

Outro curso de formação continuada de professores foi o Pró-Letramento, que se voltava para a formação continuada de professores com atuação nas séries iniciais do ensino fundamental, e objetivava:

- propor situações que incentivem a reflexão e a construção do conhecimento como processo contínuo de formação docente;
- desenvolver conhecimentos que possibilitem a compreensão da matemática e da linguagem e de seus processos de ensino e aprendizagem;
- contribuir para que se desenvolva nas escolas uma cultura de formação continuada;
- desencadear ações de formação continuada em rede, envolvendo Universidades, Secretarias de Educação e Escolas Públicas das Redes de Ensino. <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=12346:pro-letramento-apresentacao>

Apesar dos objetivos a serem alcançados, os professores – alfabetizadores poderiam participar ou não do programa do Pró-letramento

No ano de 2012, é lançado um programa com abrangência nacional, o Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), que objetiva alfabetizar todas as crianças do ciclo inicial de alfabetização matriculada nas redes públicas de ensino do Brasil.

No Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa serão desenvolvidas ações que contribuam para o debate acerca dos direitos de aprendizagem das crianças 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. (Portaria 867/2012).

O PNAIC, se diferencia dos demais em vários aspectos, tais sejam, os direitos de aprendizagem, o trabalho com os eixos da língua portuguesa, a articulação entre os programas do MEC e o envolvimento de todos os professores alfabetizadores que atuavam nas turmas do ciclo inicial de alfabetização.

A formação continuada de professores alfabetizadores, no PNAIC, se constitui como o eixo de maior abrangência, o que se evidencia nas etapas do programa. A ênfase dada à formação continuada, ao tempo em que se explicita a importância da formação desenvolvida pelo PNAIC, sobretudo nos municípios alagoanos que adotam a formação de professores advinda do governo federal, por meio de programas pontuais, é considerada como a única política de formação continuada.

O PNAIC surge a partir da preocupação com o desempenho das crianças no desenvolvimento da leitura e da escrita, o que foi retratado nos resultados das avaliações massificadas, e expressados numericamente pelas agências de pesquisas estatísticas que, ao serem divulgados pelo governo, servem de embasamento para justificar a elaboração de políticas públicas que elevem o nível de aprendizagem dos estudantes regularmente matriculados nas redes públicas de ensino. Entretanto, se os resultados das avaliações impulsionam as políticas públicas educacionais, no entanto, o Estado continua liderando o ranking de analfabetismo, conforme explicitado no Quadro 5. Nesse sentido, fica claro que, apenas as políticas públicas, não são suficientes para resolver os problemas educacionais.

A formação continuada de professores do Pacto Nacional pela Idade Certa é o eixo de maior relevância do programa. No manual do programa, que atende aos orientadores de estudo e professores alfabetizadores, constam as ações que o eixo deve contemplar, de acordo com a carga horária e com as especificidades da formação, como pode ser conferido a seguir:

Formação Continuada de Professores Alfabetizadores: Curso presencial de 2 anos para os professores alfabetizadores, com carga horária de 120 horas por ano, com base no programa Pró-Letramento, cuja metodologia propõe estudos e atividades práticas. Os encontros com os professores alfabetizadores serão conduzidos por orientadores de estudo. Os orientadores de estudo são professores das redes, que farão um curso específico, com 200 horas de duração por ano, ministrado por universidades públicas. É recomendável que os orientadores de estudo sejam selecionados entre a equipe de tutores formados pelo Pró-Letramento no município ou estado.

No decorrer dos encontros de formação, no ano de 2014, os orientadores de estudo expressavam seus posicionamentos em relação às condições efetivas para o trabalho e a formação continuada de professores alfabetizadores, nos respectivos municípios onde atuavam. Dentre as inquietações por eles apresentadas, é possível destacar:

1) pouco apoio por parte dos municípios para o deslocamento até a capital alagoana, local da realização da formação; 2) A duração da carga horária pouco tempo para a realização dos encontros nos municípios, visto que todos os professores querem se posicionar e socializar as atividades realizadas na formação; 3) carga horária específica para o trabalho do orientador de estudo no município, não havia carga horária específica dentro da jornada de trabalho dos orientadores de estudo; 4) Falta de material pedagógico para a formação (Relatório da formação continuada).

É importante ressaltar que as falas dos participantes do programa não foram uníssonas, mas se apresentaram recorrentes nos questionamentos da grande maioria dos orientadores de estudo, no decorrer da formação de continuada. Deste modo, é possível observar que os compromissos assumidos pelos municípios não se transformaram em ações práticas, mesmo determinados na portaria que regulamenta o programa.

No início do processo, os orientadores de estudos participavam de uma formação inicial de 40 horas, sob a incumbência das Instituições de Ensino Superior-IES. Em Alagoas, a Universidade de Federal de Alagoas assumiu as ações de formação, a partir do ano de 2014, sendo que, no ano anterior, esta ação foi desenvolvida pela Universidade Federal de Pernambuco-UFPE.

De acordo com o caderno de apresentação do PNAIC, os encontros de formação com os orientadores de estudos tinham como objetivos fundamentais:

1. reconhecer-se como agente na formação continuada dos professores;

2. refletir sobre diferentes concepções de formação continuada, com ênfase na abordagem crítico-reflexiva;
3. refletir sobre os saberes docentes e o cotidiano da sala de aula;
4. refletir sobre o papel das experiências pessoais e profissionais na construção da identidade profissional;
5. refletir sobre a importância do resgate da trajetória pessoal para compreensão das práticas pedagógicas;
6. planejar e desenvolver projetos de formação continuada dos professores, assumindo o papel de formadores;
7. discutir a concepção de alfabetização que permeia o programa de formação dos professores;
8. aprofundar os conhecimentos que serão discutidos ao longo da formação com os professores.

Percebe-se que, para atingir tais objetivos faz-se necessário um compromisso maior com a educação de cada município. De acordo com as proposições do Pacto, são asseguradas discussões introduzidas no Programa Pró-Letramento, tais como, as concepções de alfabetização; o currículo nos anos iniciais do Ensino Fundamental; os direitos de aprendizagem nos anos iniciais do Ensino Fundamental; a avaliação na alfabetização; a elaboração de instrumentos de avaliação; e a exploração/conhecimento dos materiais distribuídos pelo MEC, para uso em sala de aula.

A eficácia na formação continuada dos orientadores de estudos e o desenvolvimento do trabalho dos supracitados profissionais, em seus municípios de origem, dependem do empenho dos gestores e de um conjunto de ações da gestão dos mesmos municípios.

A formação continuada de professores ainda se constitui em desafios, pois, em alguns casos, essa formação busca resolver as lacunas constituídas ao longo do processo de formação continuada, levando-se em consideração que a problemática com alfabetização de crianças e de adultos, no Brasil, é histórica, e que a solução está além de políticas públicas emergenciais ou transitórias.

## **5 CAMINHOS E DESCAMINHOS DO PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA.**

Esta seção tem por finalidade apresentar os resultados das análises dos dados empíricos (documentos oficiais e entrevistas semiestruturadas realizadas com os sujeitos pela pesquisa) embasados no referencial bibliográfico, cujo objeto constituiu-se no PNAIC. As inferências são fundamentadas em análises críticas presentes na seção. As categorias explicitadas originaram-se da fala dos sujeitos da pesquisa, com o respaldo nos objetivos, nas questões da pesquisa e no objeto da investigação. As análises partiram das categorias iniciais: política pública de alfabetização, formação de professores, avaliação da política do PNAIC. Além de tais categorias, foi considerada a realidade em que os dados se materializam, concluindo-se que as interferências causaram descontinuidade que influenciaram de forma ineficaz no desenvolvimento das ações do programa.

### **5.1 Política pública de alfabetização: primeiras incursões nos resultados da análise da implementação do PNAIC**

Analisar o processo de implementação de uma política pública de alfabetização com a amplitude do PNAIC é complexo e desafiador. A dimensão das ações é abrangente e envolve vários agentes públicos. Apesar de não possuir um caráter duradouro exige o empenho dos envolvidos para que os resultados sejam atingidos, mesmo considerando o prazo que o programa determina para que as crianças pertencentes ao ciclo inicial de alfabetização estejam alfabetizadas aos 8 anos de idade.

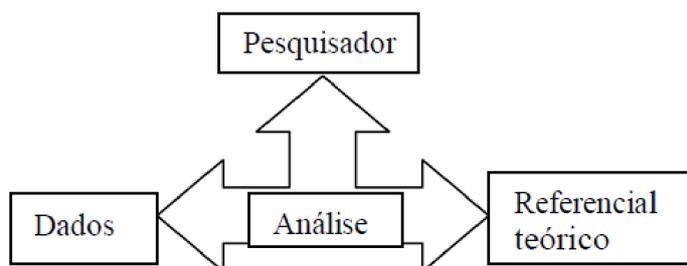
Diante do desenvolvimento do PNAIC questionou-se, até que ponto os compromissos firmados pelos gestores foram efetivados durante a implementação. A resposta a tal questionamento respaldou-se nos dados empíricos obtidos por meio de entrevistas semiestruturadas, que tiveram o intuito de compreender, entre outras questões, o compromisso dos gestores frente a efetivação do programa. Consideraram-se ainda os documentos oficiais e as observações. O arcabouço de informações foram ressignificados com base no referencial teórico capaz de fornecer sustentação no sentido de compreender o percurso do programa e possíveis desafios, entraves, sucesso ou insucesso, avaliando o caminho da política pública educacional de alfabetização.

A apreensão dos conteúdos das mensagens emitidas pelos sujeitos nas comunicações via entrevistas semiestruturadas se deu por meio da abordagem qualitativa a partir dos contextos: falas dos sujeitos da investigação; referencial teórico que respaldou a problematização, inferências, análise e reflexão crítica. A riqueza e a qualidade dos dados empíricos deram margem ao aprofundamento significativo no desvelamento da implementação do programa e a influência dos gestores no desenvolvimento das ações.

A percepção dos sujeitos da pesquisa firmou-se como ponto de partida para revelar as contradições e as transformações no desenvolvimento do PNAIC no processo dialético, cuja totalidade respaldou o entendimento do programa a partir das reais condições que possibilitaram sua efetivação. As tomadas de decisões dos gestores influenciaram na execução das ações, cujos meios adotados pelos municípios foram decisivos para garantir que as ações atingissem ou não, os objetivos definidos pela Portaria 867/2012. As mudanças realizadas pelo governo federal no decorrer das etapas do programa provocaram implicações negativas ao seu desenvolvimento.

Consideraram-se as questões de pesquisa conforme explicitadas na metodologia: 1) de que forma o PNAIC pode contribuir para elevação da alfabetização de crianças até 8 anos de idade? 2) Até que ponto, os compromissos firmados pelos gestores foram efetivados durante a implementação do PNAIC? Para analisar os conteúdos das mensagens emitidas pelos sujeitos nas comunicações via entrevistas semiestruturadas, optou-se pela análise qualitativa dos dados, os quais foram respaldados seguindo três aspectos preponderantes: 1) falas dos sujeitos da pesquisa; 2) referencial teórico que respaldou a problematização; 3) inferências, análise, crítica e reflexão. A ordem de tais aspectos não obedece à linearidade, mas é importante que organização do texto final contenha todos os elementos da figura 1.

**Figura 3 – Trílice figura para análise dos dados**



Fonte: Autora (2019)

Essa figura ilustra o movimento de análise e, desse modo, é importante informar que esta contribuiu para uma melhor compreensão do processo de organização da pesquisa. Por outro lado, emitiu-se uma preocupação com a estrutura textual, pois, nessa realização, o grande empenho não foi a impecabilidade técnica da figura, mas que ela proporcionasse uma mensagem compreensível a fim de que o leitor a compreendesse, de forma satisfatória. Desta feita, o texto evitou a obscuridade das discussões apontadas pelos caminhos da pesquisa, ao mesmo tempo deu margem a argumentações que possibilitaram a percepção das contradições abordadas pelos sujeitos da pesquisa e que, foram relevantes ao estudo.

#### 5.1.1 Política pública de alfabetização: PNAIC e os desafios da implementação

Os compromissos assumidos por estados e municípios com o governo federal frente ao processo de implementação do PNAIC são fruto de acordos firmados desde o momento de adesão ao programa, conforme expressa a Portaria 867/2012. No entanto, o Decreto Nº 6.094/2007, que estabeleceu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e Estado, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica regulamentou a questão da alfabetização de crianças. O documento enfatizou, dentre outras diretrizes, no Art. 2º, parágrafo II – alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico.

Os municípios brasileiros são os responsáveis pela efetivação do ciclo inicial de alfabetização. Estados e municípios com menor renda aderem aos programas federais com celeridade, uma vez que os poucos recursos os impossibilitam de implantarem políticas educacionais na perspectiva de política de estado, que expressem garantia de continuidade. A gestão municipal é incumbida pela oferta do ciclo inicial de alfabetização, todavia, o compromisso se consolida via governo federal, responsável pela elaboração de programas e projetos, sem, entretanto, garantia de continuidade. Dessa forma, as políticas emergenciais e transitórias se tornam descontínuas e não atingem os objetivos propostos. As discontinuidades ou mudanças no desenvolvimento de políticas públicas educacionais ocorrem com frequência. Os programas ou projetos de alfabetização, pela sua característica de descontinuidade transformam o espaço escolar em local de experimentos em busca de resultados imediatos.

A sujeição de estados e municípios a políticas de governo os aprisiona no processo de centralização permanente, mesmo após o advento da descentralização. A manutenção das diretrizes do poder central sustenta o controle e o monitoramento das ações de política alfabetização e formação continuada de professores. Diante do processo de implementação das ações do PNAIC questiona-se: 1) até que ponto os compromissos firmados pelos gestores foram efetivados durante a implementação? A resposta a tal questionamento respaldou-se nos dados empíricos, que tiveram o intuito de compreender, entre outras questões, o compromisso dos gestores diante da efetivação do programa.

A urgência por políticas públicas de alfabetização permanece nas agendas governamentais que buscam responder aos problemas educacionais no que se refere à alfabetização de crianças. A política pública materializada, via programas e projetos emergenciais e transitórios, é alvo de modificações no decorrer do processo de implementação visando o atendimento de diferentes interesses. A interferência no desenvolvimento das ações causou retrocessos que impactaram nos objetivos finais do PNAIC.

A realidade do contexto alagoano tornou-se elemento indispensável para entender o desenvolvimento das ações do programa. Nesse contexto, o campo contraditório e carregado de profundas desigualdades sociais se constitui em uma estrutura que necessita de estudo para compreender as razões que levam o Estado à manutenção da pobreza extrema.

A dificuldade no entendimento das causas dos problemas sociais, de boa parte da população, se reproduz, muitas vezes, nos discursos dos gestores e políticos que as atribuem, dentre outras justificativas, as questões regionais. As condições sociais se estabelecem a partir da constituição histórica do Estado, tendo em vista situações políticas e econômicas. No entanto, a justificativa capaz de respaldar os problemas sustenta-se em argumentos relacionados ao esvaziamento do contexto, no qual a população com menor poder aquisitivo se encontra inserida. De acordo com Lira:

Assim, a explicação para a pobreza, analfabetismo, baixa produtividade, seca e enchentes afasta-se das relações sociais da produção ou das condições climáticas e de educação, sendo o quadro composto por um forte argumento de que são problemas da região e, portanto, os apelos, solicitações e exigências de recursos devem ser ancorados por uma atuação política junto ao governo federal. (LIRA, 2007, p.86).

Os elementos apontados pelo autor, que são utilizados politicamente como argumentos para justificar a difícil condição social de boa parte da população, são empregados para aquisição de recursos financeiros. As secas, enchentes, analfabetismo e pobreza são problemas históricos que não foram solucionados ao longo de décadas, mas que continuam servindo como pretextos e passam a fazer parte das agendas permanentes dos gestores, diante do governo central.

Os problemas descritos são considerados prioritários nos discursos dos agentes públicos, mídia e movimentos sociais. Nessa lógica, o Estado se mantém a mercê dos recursos federais na implementação de políticas públicas. Na educação, a federalização dos recursos é refém da dependência financeira, razão pela qual os programas e projetos, mesmo emergenciais e descontínuos tem grande repercussão em estados e municípios.

O programa se efetiva, na prática, nas contradições que se processam em constantes transformações da sociedade, contextualizando a política de alfabetização à realidade que permeia os aspectos políticos, econômicos e sociais inseridos na totalidade. A apreensão da implementação do PNAIC se deu em parte às concepções dos sujeitos da pesquisa. Foram estudadas as falas mais recorrentes e com estreita relação com os objetivos da investigação.

A respeito dos desafios da implementação do programa no estado de Alagoas, selecionou-se o posicionamento do Sujeito 1:

Eu vejo que um dos principais desafios, maior desafio, que eu vejo no PNAIC é a estrutura burocrática. E esse é um desafio fundamental. E eu não sei se é por conta da Universidade Federal de Alagoas que tem uma estrutura diferente das demais, isso foi um entrave muito grande. A aceitação e a responsabilidade e o respeito dos municípios, de entender que o PNAIC não era da Universidade ou era da coordenadora local ou era do orientador de estudo.

Ao tratar da estrutura burocrática como desafio nas ações do programa, o Sujeito 1, se refere à versão inicial do PNAIC, nas etapas 2013, 2014 e 2015, que ficaram sob a responsabilidade das IES. Em Alagoas, a UFPE foi a responsável pelas ações em 2013, e, no ano seguinte, o programa foi assumida pela UFAL. Nas primeiras etapas do programa, as universidades estiveram à frente de todas as questões administrativas, além da responsabilidade com a formação continuada dos orientadores de estudos.

A resistência de parte dos municípios na aceitação do programa, demonstrou, através da fala, a necessidade dos entes federados de delegar a outrem a própria responsabilidade. Percebeu-se que a descentralização da educação é um mecanismo que não faz parte do cotidiano dos

gestores. O fato de internalizarem que a universidade tinha a responsabilidade por ações que cabem aos municípios, e redes de ensino, demonstra que os gestores que se instauram no MEC ainda não compreenderam os preceitos da descentralização da educação.

Diante disso, os municípios entenderam que as ações do PNAIC atribuíam às universidades a responsabilidade pela implementação do programa. A incumbência das IES se refere à formação, o monitoramento, a geração e o controle pela liberação das bolsas dos participantes do programa. Segundo a Portaria 867/2012, 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.

O artigo acima evidenciou que o papel da universidade se firmou nos aspectos pedagógicos, certificação da formação e na elaboração de relatórios. O Sujeito 1 apontou outros desafios que prejudicaram a efetivação do programa:

Um outro desafio que eu acho que é muito grande, que é, a falta de quadros na universidade pra assumir a formação. A gente não tem quadros, então nós tivemos que fazer a parceria com a SEMED (Secretaria Municipal de Educação de Maceió) pra poder a gente ter um quadro de formadores. Claro que esses formadores eram considerados formadores da Universidade, mas não eram professores do quadro da própria Universidade, isso mostra pra gente que a Universidade Federal de Alagoas, ainda precisa caminhar muito, pra pensar o seu papel formador no estado de Alagoas. A gente só sente isso numa hora dessas. Nós temos os professores das áreas específicas, mas quando você pensa a Universidade está preparada pra ser uma agência de formadora no estado de Alagoas de formação continuada. Eu digo não, eu digo a você que não, então pra mim isso é um desafio, e foi um grande... Além de um desafio foi uma grande dificuldade, até montar o quadro.

A posição do Sujeito 1 sinalizou para uma contradição no que se refere a mais importante instituição pública de formação da educação alagoana – que tem a função de formar profissionais nessa área --, apresentou quadros docentes insuficientes. Ao mesmo tempo, o Sujeito em tela ratificou o esforço da coordenação em buscar profissionais capacitados em formação continuada de professores do ensino fundamental, tendo em vista a necessidade de experiência na área de

alfabetização. Outra questão importante e que não é levada em conta pelo governo federal é a distância existente entre o MEC e os problemas reais vivenciados pelas universidades públicas. Não se trata de uma situação pontual, mas da precarização do trabalho docente do ensino superior. É complicado entender que as próprias instituições responsáveis pela formação inicial de professores apresentam dificuldades em seus quadros profissionais.

Ainda a respeito dos desafios do programa o Sujeito 1 continuou a externar as suas percepções, desta feita envolvendo a participação dos municípios, no contexto da implementação do PNAIC.:

O pacto iniciou em uma gestão e ela continuava em outra gestão dos gestores municipais. Então os novos gestores quando assumiam os municípios, então eles não entendiam que aquele pacto pertencia a eles. Então (...), um grande número de municípios no estado de Alagoas não tinham o pacto como uma coisa sua, de responsabilidade institucional, era como se fosse coisa de alguém (...) e outro entrave que eu vejo também era, como havia essa visão dos gestores, também não havia uma grande aceitação da comunidade escolar de quem participava do pacto, os coordenadores pedagógicos da escola, muitas vezes não aceitavam o trabalho dos orientadores de estudos na escola, (...), isso era colocado na fala dos orientadores nas reuniões, muitos gestores municipais, não davam apoio aos coordenadores locais, você sabe que o pacto tem uma hierarquia de coordenação. Tem o prefeito que indica o secretário da educação, que indica o coordenador local, então do coordenador local para o orientador de estudo, que é a responsabilidade maior da universidade que é formar os orientadores de estudos, mas você não tinha como fazer esse trabalho sem o apoio primordial dos municípios. Pra que isso de fato e de direito chegasse em quem tinha que chegar que é na sala de aula.

A falta de reconhecimento da importância do programa, apesar de ser uma política sem perspectiva de continuidade, levou ao descomprometimento dos gestores com o desenvolvimento das ações. A participação de todos, ao iniciar pelos prefeitos, se caracteriza em condição fundamental para o êxito da ação alfabetizadora. Neste ensejo, a gestão participativa é um dos elementos que integra a descentralização da educação que, por sua vez, é utilizada como propósito de transferência da responsabilidade do governo federal para os demais entes federados.

O Art. 14 da LDB nº 9.394/96 determina os princípios da gestão democrática: “Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades [...]”. De acordo com o artigo da LDB, a participação dos profissionais da educação e da comunidade são condições essenciais para a gestão democrática. No universo em questão, a gestão democrática garante a autonomia das unidades escolares, ao

menos no campo do discurso oficial, entretanto, percebeu-se que, em relação ao PNAIC, parte dos gestores se manteve distante da articulação com todos os integrantes do processo de implementação do programa.

A implementação de uma política pública de alfabetização como o PNAIC é complexa, pois a dimensão das suas ações é abrangente e envolve vários agentes públicos. Apesar de não possuir um caráter duradouro, essa política exige o empenho dos envolvidos a fim de conseguir os resultados almejados, mesmo considerando o prazo que o programa determina para que as crianças pertencentes ao ciclo de alfabetização estejam alfabetizadas, na “idade certa”.

O desenvolvimento do programa no que se refere aos objetivos pretendidos depende do empenho e comprometimento de várias instâncias, quer sejam locais ou nacional, visto que as responsabilidades do governo federal não se encerram após o anúncio da implantação de dada política. O acompanhamento das ações, o monitoramento, a avaliação são estratégias usadas pelo MEC para garantir à execução e mensurar os resultados, e os critérios utilizados para avaliação são os mesmos, para o país, no entanto, as questões regionais, e muito menos as desigualdades sociais, são levadas em consideração.

As dificuldades no processo de implementação do PNAIC se constituem em prejuízos no desenvolvimento da política de alfabetização. Neste sentido, aspectos determinantes foram apontados no decorrer do processo de investigação. Os pontos elencados pelos sujeitos são referenciados a partir dos estudos apontados por pesquisadores que investigaram e investigam a realidade alagoana no que se refere a sua constituição histórica, econômica, política e educacional.

As raízes políticas do Estado são fortalecidas, dentre outros aspectos, a partir de barganhas<sup>16</sup> que favorecem a manutenção de parte do poder político da classe dominante. A persistência da troca de favores leva ao fortalecimento de uma cultura política, arraigada há anos. Raízes de um poder que se formou a partir do comando de poucas famílias que além de concentrar terras para o cultivo da cana-de-açúcar, detinham. Segundo Lira (2007, p. 54),

Esse processo de concentração de terra e indústria no meio rural, nas mãos de poucas famílias, teve amplo apoio financeiro dos governos federal, estadual e municipal. Portanto, a história da cana-de-açúcar, em Alagoas, é a história da

---

<sup>16</sup> Prática de troca de favores políticos

relação entre propriedade latifundiária e poder. Essa herança histórica é determinante da estrutura agrícola, econômica e social do Estado.

A constituição histórica do Estado favoreceu o poder de senhores de engenho e em seguida dos usineiros, que foram durante um longo período subsidiados, com recursos financeiros do Estado. Além do domínio da propriedade passaram a ter o domínio político da região, ao ponto de definirem os pleitos eleitorais. Para Lira (2007, p. 54),

Em Alagoas, os senhores de engenho e, depois, os usineiros, que tinham o controle da propriedade fundiária, possuíam também a base do poder político que usavam, muito bem, na obtenção de privilégios, transformando a sociedade alagoana num Estado praticamente dependente de urna única atividade econômica.

Esse poder político sustentava-se, dentre outros aspectos, pelas barganhas, nos processos eleitorais que prosseguiram dominando a região, de um Estado loteado entre as famílias mais poderosas. O tão propagado “voto de cabresto” vinculava-se aos coronéis, donos de engenhos ou usineiros, que dependiam do momento histórico. Nesses contextos, existiam representantes de cada localidade, e o fato desses supostos representantes possuírem bens e poder possibilitava-lhes posições privilegiadas, diante do povo humilde, trabalhador e necessitado.

Durante os processos eleitorais, a decisão de parte da população mais pobre tinha como referência as determinações dos chamados coronéis. Nesse sentido, o nível de comprometimento de parte dos líderes políticos vinculava-se à cultura política de barganhas que ainda resiste, e persiste, no contexto alagoano.

O poder da classe dominante mantém sua vivacidade no cenário alagoano, e agora, com forte influência na implementação da política pública de alfabetização, o PNAIC. Os posicionamentos dos sujeitos da pesquisa denunciam as práticas de continuidade e descontinuidade, resultado da persistência da troca de favores. As percepções em relação ao programa foram retratadas sob duas óticas distintas: 1) Continuidade como garantia de sucesso do programa; 2) Descontinuidade traduzida como insucesso do programa<sup>17</sup>. As posições dos sujeitos da pesquisa foram enfáticas ao citarem como se processou a implementação na maior parte dos municípios alagoanos.

---

17

A ausência de continuidade torna o programa inviável.

De acordo com os sujeitos, a continuidade se materializa de forma positiva quando garante as ações da política pública de alfabetização e, por outro lado, pode ser identificada como negativa no momento em que se torna descontínua e traz prejuízos ao desenvolvimento da ação alfabetizadora. O Sujeito 2 deixa clara esta questão:

[...] a troca de prefeitos é algo que tem um impacto significativo no PNAIC, nós temos questões judiciais, prefeitos que entram de baixo de liminares, saem de baixo de liminares, fica aquele troca, troca de prefeitos, imagine secretários (risos), e a gente já teve casos, durante esses anos que estive no PNAIC, de vê coordenador local, num mês é um, chega carta do secretário, dizendo bote fulano e muitas vezes a gente não pode nem trocar mais, que o sistema fecha, então esse conjunto de momentos a gente já vivenciou em alguns municípios alagoanos, não foi em somente um não, nós temos presenciado isso. [...] a gestão do município ela é influenciada, por uma concepção inclusive de política, de políticas municipais [...] políticas partidárias inclusive e que, o alfabetizador nem sempre é aquele sujeito que permanece durante 4, 5 anos no ciclo de alfabetização. (Grifo meu)

De acordo com a compreensão do sujeito é possível abordar dois importantes aspectos: primeiro, a falta de compreensão que os gestores apresentam em relação à política pública, confundida com a chamada política partidária que, na verdade, se trata de apadrinhamento político daqueles que apoiaram o determinado candidato, vencedor no pleito eleitoral. O segundo aspecto, se refere à incompreensão conceitual de política pública, aqui compreendida como a ação do Estado diante da importância de uma política pública seja de transporte, moradia, saúde, educação, dentre outras. A atuação dos gestores frente a tais políticas deve ser abrangente e se estender à parcela da população mais carente da ação do poder público. Na complexa gestão de parte dos municípios, as agendas políticas contemplam, em muitos casos, aqueles que se dispuseram a realizar campanha eleitoral para determinado candidato.

Ainda a respeito das constantes discontinuidades causadas pela troca de professores – Para não sair da questão das políticas inadequadas --, o Sujeito 2 posicionou-se:

Nós temos um grande índice de professores que são contratados, são horistas, com essa nomenclatura nos municípios, mas que são por contratos temporários, então essa questão, por exemplo, de indicar, de indicação, de escolha, às vezes com relação aos alfabetizadores é menos porque os alfabetizadores são, é aquele corpo, é o grupo de alfabetizadores do município, então há municípios que todos

os alfabetizadores estavam participando do pacto, mas no caso de outros cargos como orientador de estudos, como é, os outros.

O fato de os professores alfabetizadores serem admitidos no serviço público de forma temporária provoca prejuízo à formação continuada de professores e ao trabalho pedagógico, uma vez que, dificulta o planejamento de ações de pequeno, médio e longo prazo. Para Oliveira (2004, p. 1127),

A constatação de que as mudanças mais recentes na organização escolar apontam para uma maior flexibilidade, tanto nas estruturas curriculares quanto nos processos de avaliação, corrobora a ideia de que estamos diante de novos padrões de organização também do trabalho escolar, exigentes de novo perfil de trabalhadores docentes.

O trabalho desenvolvido por tais profissionais é, em certa medida, temporário, uma vez que não apresenta elementos que garantam a continuidade. Dessa forma, torna-se inviável o desenvolvimento de ações duradouras com caráter permanente, prevalecendo a transitoriedade. Em se tratando dos orientadores de estudos, à medida que são substituídos, levam consigo o cabedal de conhecimento a respeito do PNAIC, bem como, a experiência vivenciada com a formação continuada de professores. Ainda a respeito das constantes discontinuidades causadas pela troca constante de professores o Sujeito 3 posicionou-se:

Nós temos um grande índice de professores que são contratados, são horistas, com essa nomenclatura nos municípios, mas que são por contratos temporários, então essa questão, por exemplo, de indicar, de indicação, de escolha, às vezes com relação aos alfabetizadores é menos porque os alfabetizadores são, é aquele corpo, é o grupo de alfabetizadores do município, então há municípios que todos os alfabetizadores estavam participando do pacto, mas no caso de outros cargos como orientador de estudos, como é, o, o, os outros.

O fato de os professores alfabetizadores serem admitidos no serviço público de forma temporária também provoca prejuízo à formação continuada de professores, e ao trabalho pedagógico, uma vez que, dificulta o planejamento de ações de pequeno, médio e longo prazo.

A respeito da precariedade dos contratos temporários, nas redes públicas de ensino, Oliveira (2004, p. 1140) alerta:

O aumento dos contratos temporários nas redes públicas de ensino, chegando, em alguns estados, a número correspondente ao de trabalhadores efetivos, o arrocho salarial, o respeito a um piso salarial nacional, a inadequação ou mesmo ausência, em alguns casos, de planos de cargos e salários, a perda de garantias trabalhistas e previdenciárias oriunda dos processos de reforma do Aparelho de

Estado têm tornado cada vez mais agudo o quadro de instabilidade e precariedade do emprego no magistério público.

Os prejuízos causados por este tipo de vínculo afetam os profissionais com trabalho efetivo nas redes através de concurso público e fragiliza a luta sindical por melhores condições de trabalho, uma vez que, o trabalho desenvolvido por tais profissionais é, em certa medida, temporário, pois não apresenta elementos que garantam a continuidade. Dessa forma, torna-se inviável o desenvolvimento de ações duradouras com caráter de permanência e, contrariamente, prevalece à transitoriedade. Deste modo, os profissionais denominados, horistas – contratos temporários são substituídos por outros sem experiência docente e que não participavam da formação continuada. Em se tratando dos orientadores de estudos, à medida que são substituídos trazem consigo o arcabouço de conhecimento a respeito do PNAIC, bem como, a experiência vivenciada com a formação continuada de professores. A respeito da descontinuidade causada pelo poder local o Sujeito 3 afirma:

[...] do mesmo jeito que temos a descontinuidade municipal, só que ela tem um efeito um pouco mais grave, que é a descontinuidade nas equipes, porque ai a cada ano, e tem prefeituras aqui, a gente ouve relatos, que em Novembro demitiu todo mundo só contrata em Fevereiro. Então, fica um pouco difícil a gente ter de fato, investir tanto na formação do professor e depois trocar todo o quadro.

A sobre da existência de descontinuidades, pode-se observar que os dados da pesquisa apresentaram convergência na fala do Sujeito 3:

A descontinuidade deles é um dos grandes gargalos, então começa por ai. Começamos em Outubro e terminamos, terça-feira, dia quatorze de fevereiro, algumas escolas não começaram o ano letivo de dois mil e dezessete. Dois mil e dezessete vai ter PNAIC uma finalização do MEC, quando? Abril/Maio, a gente não sabe quando, a descontinuidade dele é um dos principais gargalos que nós temos. Então se nós temos de fato um processo de formação em que o professor aplica em sala de aula, ele volta relatando as experiências que foram vivenciadas, a partir dessa formação, o que ele fez em sala de aula, para trocar experiência com os demais, isso precisa ocorrer durante todo o ano letivo e é permanente. É uma formação continuada que precisava de fato ser permanente, como um direito do professor e, devido ao conjunto, por isso que a gente tem, não é permanente.

A versão 2016 do programa só iniciou de fato no final do ano. A Portaria saiu no mês de setembro. Nessa versão, as instituições de ensino superior só ficaram responsáveis pela execução da formação continuada dos orientadores de estudo, como nas versões anteriores. No entanto, mais um tipo de profissional passa a fazer parte da formação, os coordenadores pedagógicos das

escolas. Essas mudanças ocorrerem devido aos baixos resultados alcançados nas versões anteriores. Nessa versão, a parceria com a União Nacional de Dirigentes Municipais consolidou-se um pouco, pela importância que o programa deu a formação continuada, que incluiu, nesse momento, os coordenadores e, mesmo assim, o programa não apresentou bons resultados.

Percebeu-se uma gama de contradições existentes no desenvolvimento do programa, cuja adesão levou o município a assumir um compromisso diante do governo federal. Nesse contexto, a troca contínua das equipes que trabalham na implementação da ação alfabetizadora traduz a descontinuidade da ação e o descompromisso da gestão.

### 5.1.2 PNAIC: novos compromissos ou continuidade de velhas práticas?

A operacionalização da política segue a mesma linearidade do processo de implementação, entretanto, boa parte de estados e municípios apresentam realidades diversas. Redes de ensino estruturadas, com planejamento a curto, médio e longo prazo, recursos financeiros suficientes para a demanda educacional têm possibilidades reais de êxito nas políticas educacionais, ao passo que outros, que vivem realidades adversas -- redes sucateadas, poucos recursos, escolas sem infraestrutura, desvalorização dos professores, evasão e repetência de estudantes, entre outros -- não conseguem atingir os objetivos nessas políticas.

Independente das condições estruturais, dos espaços escolares, do investimento na formação continuada de professores e da valorização da carreira profissional, a responsabilidade sobre o desempenho dos estudantes recai sobre professores e estudantes. Os últimos são responsabilizados caso não atinjam o resultado esperado no processo de leitura e escrita.

A despeito da descentralização, os entes federados permanecem, de forma direta ou indireta, sob os domínios do governo federal, quando este consegue, após inúmeros acordos -- frutos de articulações baseadas no modelo de educação neoliberal --, elaborar e implantar políticas públicas que podem partir de demandas reais ou de agenda de interesses capitalistas. Dessa forma, consolida-se a verticalização das políticas públicas educacionais que se efetivam após trâmite burocrático, conduzindo estados e municípios a permanecerem aguardando encaminhamentos que apontem soluções para os problemas vivenciados nas redes públicas de ensino.

A discussão de ações de alfabetização que atendam às demandas educacionais de estados e municípios volta à cena político-eleitoral com discussões de soluções imediatas para os

problemas enfrentados pela educação, e se tratam de fruto de conjunturas momentâneas sem a devida análise das questões de endividamento dos municípios com menor renda e por tais razões dependentes do governo Federal.

Parte da política pública educacional dos municípios é resultado do poder macro que se intensifica dentro da gestão governamental e, em razão da municipalização, a descentralização da educação tornou-se ponto de convergência nas agendas governamentais. Diante dessa realidade que se processa desde a década de 1990, os entes federados, em sua maioria, aguardam as decisões advindas do MEC para implementação de programas e projetos educacionais.

Os municípios brasileiros são os responsáveis pela execução do ciclo inicial de alfabetização nas redes de ensino. Estados e municípios com menor renda aderem aos programas federais com celeridade, uma vez que, os poucos recursos os impossibilitam de implantarem políticas educacionais na perspectiva de política de estado, que expressem garantia de continuidade.

A oferta do ciclo inicial de alfabetização é da gestão municipal, todavia, o compromisso se consolida via governo federal, responsável pela elaboração de programas e projetos, sem, entretanto, garantia de continuidade. Dessa forma, as políticas emergenciais e transitórias se tornam descontínuas e não atingem os objetivos propostos. A descontinuidade ou mudanças no desenvolvimento de políticas públicas educacionais ocorre com frequência. Os programas ou projetos de alfabetização por serem descontínuos acabam por transformar o espaço escolar em local de experimentos permanentes.

A sujeição de estados e municípios por meio de políticas de governo os mantém no processo de centralização recorrente, mesmo após o advento da descentralização. Nesse contexto, a manutenção das diretrizes do poder central mantém o controle e o monitoramento das ações, tanto da política de alfabetização, quanto da formação continuada de professores.

A despeito da descentralização, os entes federados permanecem, de forma direta ou indireta, sob os domínios do governo federal, quando este consegue, após inúmeros acordos fruto de articulações com o modelo de educação neoliberal, elaborar e implantar políticas públicas que partem de demandas reais ou de agenda de interesses capitalistas. Dessa forma, consolida-se a verticalização das políticas públicas educacionais que se efetiva após trâmite burocrático, conduzindo estados e municípios a permanecerem aguardando encaminhamentos que apontem soluções para os problemas vivenciados nas redes públicas de ensino.

No momento em que programas e projetos são lançados pelo MEC, à adesão se consolida pelos entes federados, mas não há garantia de êxito no decorrer da execução. Em se tratando da implementação do PNAIC, o empenho dos que fazem a gestão é condição primordial no desenvolvimento do programa. O atendimento à demanda do ciclo inicial de alfabetização é proveniente de estrutura complexa vinculada a vários aspectos que partem dos interesses do governo federal até atingir o espaço escolar. A articulação de todos os envolvidos é uma tarefa desafiadora na qual a gestão central busca a adesão dos demais entes federados para execução de projetos, programas e monitoramento de todas as ações desenvolvidas. O compromisso coletivo na implementação, desenvolvimento e sucesso do PNAIC depende do fortalecimento dos eixos do programa.

As condições estruturais dos espaços escolares, do investimento na formação continuada de professores e da valorização da carreira profissional, a responsabilidade sobre o desempenho dos estudantes recai, em parte, sobre professores e nos estudantes. Os últimos são responsabilizados caso não atinjam o tão aguardado resultado no processo de leitura e escrita.

Convém observar às dimensões internas e externas à escola que, de forma direta ou indireta influenciaram no desempenho dos estudantes. A responsabilidade pela ação alfabetizadora insere-se na totalidade do sistema de ensino. Por isso, as descontinuidades do PNAIC compreendem duas instâncias: 1) descontinuidade do poder central, compreendido como MEC; 2) Descontinuidade do poder local, compreendido como os estados e municípios. O êxito nas ações de dada política pública de educação está condicionado a uma série de aspectos e situações que podem ser considerados preponderantes nos resultados da avaliação do.

A eficácia do programa depende da manutenção das ações do governo central, à medida em que as mudanças acontecem no programa precisa haver acompanhamento, de fato, para que as mudanças tenham efeito multiplicador e afetem a política em âmbito local. O monitoramento da implementação e do desenvolvimento dos programas e dos projetos se caracteriza como um aspecto importante que leva à compreensão dos meandros da efetivação de tais ações. Os resultados apresentados a partir das demandas evidenciadas no processo de implementação são indispensáveis, no sentido de trazer elementos que possam redefinir itinerários, corrigindo os entraves que implicam ao prosseguimento da ação.

Os sistemas de monitoramento de avaliação e mensuração do desempenho das políticas públicas educacionais enfatizam os dados quantitativos, muito importantes, na medida em que

são analisados para compreender os contextos nos quais se originam os condicionantes nos quais estão submetidos e, dessa forma, é possível perceber as contradições existentes na totalidade significativa e contextualizada. Mesmo se tratando do PNAIC, política de alfabetização de relevância no cenário educacional, no contexto da alfabetização de crianças, não há garantia de continuidade. A este respeito, o Sujeito 3 se posicionou quanto aos desafios na implementação do programa nos municípios alagoanos:

Eu acho que um grande desafio é a efetivação das ações do programa, essa rotatividade constante, devido às gestões municipais e a ausência de concurso público, os professores não são efetivos. Esse é um grande desafio.

A descontinuidade é um processo de implementação do programa em relação ao eixo “formação continuada de professores”. Sobre isto, o Sujeito 2 ponderou:

[...] então a rotatividade desse público significa, que dou dois três anos de formação, mudou o prefeito, então muda toda a equipe de contratados, porque o prefeito mudou, todo ano muda o que isso significa, que as formações, dois três anos de formação investida, podem simplesmente serem jogados fora, por que os professores não vão mais atuar e são utilizados nesses municípios para fazer essa troca, a gente não tem ideia de que critérios foram.

Para o sujeito 2, a troca de professores-alfabetizadores não contribui para a manutenção do processo de formação continuada, logo, as mudanças recorrentes inviabilizam a continuidade na formação continuada e traz implicações que prejudicam o processo de alfabetização das crianças. O beneficiamento de pessoas, por parte dos gestores, que fizeram parte da política e que influenciaram o jogo eleitoral acaba favorecendo a substituição de coordenadores locais e orientadores de estudo e se transforma numa prática corrente em boa parte dos municípios alagoanos.

A implementação de determinada política pública por estados e municípios exige empenho e tomada de decisões que contribuam com o desenvolvimento. No entanto, fatores de diferentes naturezas inviabilizam, a exemplo das descontinuidades das ações.

As mudanças nos quadros de profissionais envolvidos com o programa provocaram descontinuidades, mesmo assim, foram práticas recorrentes que deram espaço a um campo de

disputa de poder político em função dos cargos. Dessa forma, as ações do PNAIC tiveram uma importância diminuta diante dos objetivos propostos pela Portaria 867/2012.

As mudanças no decorrer da ação alfabetizadora são apontadas ainda pelo o sujeito 4 a partir de posicionamentos que em certa medida, denunciam as substituições dos envolvidos com o programa, que afetaram do alfabetizador ao formador:

Teve, teve algumas mudanças, principalmente por questões políticas não é, tiravam alguns orientadores, (...) houveram algumas alterações, infelizmente essa descontinuidade não é só do professor alfabetizador lá na ponta ... Ela também é de um formador que tem uma certa experiência que passou horas ali se dedicando, estudando, mas chega uma mudança de governo e aí eu desconsidero toda trajetória, e é aquela sensação que eu sempre digo lá conversando com meus pares, é como se a gente tivesse sempre reiniciando o computador, quando você acha que a coisa vai engrenar vem alguém e desmancha, ou então é preciso que venha um programa de um Instituto, dizer aquilo que você já começou a fazer a anos atrás. Sujeito 4.

A demonstração de força e de poder se sobrepõe às orientações do MEC que recomendou a não substituição dos profissionais, como estratégia de garantia da continuidade das ações do programa. Para o Sujeito 5,

[Um] entrave muito grave não só desse programa Pnaic como vamos dizer todo tipo de programa de formação por que a partir do momento que eu tenho uma rotatividade de pessoas na modalidade nessa turma eu crio sempre um fazer sempre voltando pro início, sempre do início eu nunca consigo avançar e o que é mais grave é que assim se essas pessoas que saíssem das séries iniciais e permanecessem na rede poderiam então, só qualificando o grupo pra atuar naquelas séries mas eu qualificando a própria rede, mas não ele sai totalmente da rede a rede fica toda descoberta então perco tudo é como se tivesse jogando dinheiro fora mesmo, por que a pessoa for formada, foi preparada todinha mas só fica aquele tempo do contrato temporário que ela tem com a rede.

O fato de os profissionais sem experiência nas etapas anteriores assumirem ações do PNAIC sem que tenham participado do momento inicial das formações continuadas é, no mínimo, um contrassenso. Como é possível investir numa política de alfabetização se os municípios contribuem para a descontinuidade comprometendo, em parte, o êxito do programa. Ficou evidente que o motivo da disputa pelas funções disponibilizadas pelo programa são as bolsa-formação que, nos municípios com pouca geração de emprego e renda, o valor disponibilizado pelo MEC para participação na formação continuada do PNAIC é algo que pode fazer a diferença no orçamento mensal dos profissionais envolvidos no programa.

Constata-se uma postura contraditória por gestores que aguardam o lançamento dos programas – mesmo emergenciais ou transitórios com política educacional federalizada – e, quando chega ao município, esta política perde a importância dando lugar à troca de favores, para a manutenção no cargo daqueles que são pagos para gerir os destinos da população. Dessa forma, a estratégia do governo federal de investir na formação continuada de professores para fortalecer o processo de alfabetização e garantir que todas as crianças estejam alfabetizadas, ao final do 3º ano do ensino fundamental, de fato, perde força, visto que, que os professores-alfabetizadores têm vínculo profissional temporário. Deste modo, o funcionamento do programa está aquém do estabelecido através da Portaria 867/2012.

Os aspectos pontuados são significativos para a compreensão do papel dos gestores, frente ao PNAIC, bem como, a fragilidade na consolidação dos compromissos assumidos via governo federal por meio da adesão ao programa. A seguir, o Sujeito 1 discorre sobre entraves no processo de implementação do programa:

[...] coordenador local, os outros, outros, outros, outros cargos que são mais por indicação política né, sofrem entraves, entraves com relação à própria constituição e permanência da equipe né, nesse caso e entraves também é, nessa parceria entre universidade e municípios né, MEC, porque o PNAIC é um acordo entre governo federal, municípios e universidades, todas voltadas para a política àquilo que a gente já sabe pela realidade que mostra.

Os entraves apontados pelo sujeito contribuíram para que as discontinuidades nas ações prejudicassem a implementação e o desenvolvimento do PNAIC. Decerto, as trocas realizadas nas equipes enfraquecem o programa, uma vez que, a nova equipe precisará de um período para compreender a dinâmica da política de alfabetização. O sujeito 3 seguiu posicionando-se:

[...] entraves, desde a diária, o deslocamento do tempo para a formação, para os estudos, do acompanhamento pedagógico é porque se os municípios não entenderem que o pacto para se efetivar precisa que se garanta isso né, tempo para estudos, acompanhamento sobre a prática, a formação que eu posso me deslocar pra capital ou não, então se não garante isso né, vai haver sempre esses entraves.

Mais uma vez, observou-se que parte dos municípios não compreendeu a importância do programa para o desenvolvimento da alfabetização das crianças de 6 a 8 anos de idade. Os pontos elencados pelo referido sujeito favoreceram percepção do quanto os municípios criaram

obstáculos ao desenvolvimento de uma política pública, no quesito formação continuada de professores. O Sujeito 3 apresentou posições contundentes diante do descompromisso dos municípios com a política de alfabetização:

[...] e outra coisa, o município não assume a alfabetização como uma política municipal, quando assumir tudo vai mudar porque inclusive o município vai dizer a universidade tem que vir para cá negociar com a gente na escola, e não só esperar inclusive pelo MEC.

É importante esclarecer que, a descentralização da educação no Brasil e as políticas públicas educacionais brasileiras do final da década de 1990, com maior aprofundamento as de 1990, tiveram como princípios básicos: a descentralização, a privatização e a flexibilização. As regras que orientaram tais práticas foram advindas dos organismos internacionais. Dado isto, as políticas públicas educacionais brasileiras, que determinaram as regras dos países da América Latina adotaram na elaboração e no desenvolvimento práticas com base nesses princípios.

Na educação, à descentralização se firmou como pressuposto de transferência de responsabilidade do governo federal aos demais entes federados. O discurso vigente centrou-se na gestão democrática nas unidades escolares garantindo-lhes autonomia no campo das ideias. Na prática essa nova configuração de gestão trouxe mais atribuições para redes de ensino. A relativa autonomia levou os gestores tanto das redes de ensino quanto das unidades escolares a assumirem as escolas como espaço privado. Os mesmos espaços que são usados como campo de disputa de poder, seguem os modelos políticos partidários e transformam a comunidade escolar.

## **5.2 Valorização do professor alfabetizador no PNAIC ou barganhas políticas?**

A formação de professores no Brasil sofre modificações a partir das transformações da educação, fruto de modelos políticos, econômicos e de reformas educacionais. A prática docente precisa ser revisitada para o que os professores se envolvam com frequência no intenso processo de ação-reflexão-ação. Repensar essa prática e ressignificar as experiências se torna cada vez mais distante da realidade que exige um profissional passivo, que não reflita a respeito da desvalorização profissional a qual são submetidos. As exaustivas jornadas de trabalho impossibilitam o envolvimento com outras questões além dos afazeres da profissão. Além da tripla jornada de trabalho para sobreviver com o mínimo de dignidade, os professores são tratados como responsáveis pela aprendizagem dos estudantes.

No PNAIC, a formação continuada de professores é um dos eixos do programa, expresso no Art. 7º. O eixo formação continuada de professores alfabetizadores caracteriza-se por: I – formação dos professores alfabetizadores das escolas das redes de ensino participantes das ações do PNAIC; II – formação e constituição de uma rede de professores-orientadores de estudo.

A valorização docente vincula-se a uma série de fatores, entre eles é possível destacar: 1) admissão via concurso público, 2) plano de cargos e carreiras, 3) condições estruturais de trabalho, entre outros. A prática de contratação temporária é o primeiro indício de desvalorização dos profissionais da educação. Tal medida nos municípios se tornou habitual nos últimos tempos, sobretudo naquelas cujas vagas para professores se configura em moeda de troca vinculada à política partidária.

O formato de contratação temporária constante e por longos períodos vai de encontro o preconizado pela CF/1988 ao determinar que a investidura em cargo público deva efetivada após processo seletivo através de concurso público. Valendo-se desse expediente, os municípios não realizam concurso público, mesmo havendo carência de professores, ao invés disso mentem a política de contratação temporária ano após ano. São estratégias para manutenção do poder político. E assim a profissão docente perde sua força e a capacidade de luta por melhores condições de trabalho e por uma educação com qualidade o suficiente para contribuir com a formação dos estudantes ao mesmo tempo corre o risco de perda de direitos. Para Oliveira (2004, p. 1127),

A ameaça de proletarização, caracterizada pela perda de controle do trabalhador (professor) do seu processo de trabalho, contrapunha-se à profissionalização como condição de preservação e garantia de um estatuto profissional que levassem conta a auto-regulação, a competência específica, rendimentos, licença para atuação, vantagens e benefícios próprios, independência.

No campo formal, há prejuízos no processo de formação continuada e a consequente apropriação de conhecimento dos estudantes, uma vez que, a inexistência de docentes efetivos implica na formação continuada de professores, fragmenta as discussões da prática docente com vistas a fortalecer o trabalho desenvolvido em sala de aula tendo como objetivo primordial a sistematização do processo de alfabetização de crianças do ciclo inicial e na da educação básica como um todo. Contudo, é importante ressaltar, que a profissão docente vem sofrendo desvalorização para os profissionais que cuja investidura no cargo ocorreu por meio de concurso

público. Os professores atuantes no PNAIC estão imersos numa constante desvalorização, que chega ao ponto de acarretar perdas na implementação do programa. A este respeito, o Sujeito 3 se posicionou:

Eu acho que um grande desafio é a efetivação das ações do programa, essa rotatividade constante, devido às gestões municipais e a ausência de concurso público, os professores não são efetivos. Esse é um grande desafio.

Observa-se que a formação com efeito multiplicador foi resultado do trabalho realizado pelas universidades, gerando as ações de formação continuada nos municípios. De forma indireta, a formação dos professores alfabetizadores perpassa pela responsabilidade, tanto das universidades, quanto dos municípios, que foram responsáveis por replicar a formação por meio dos orientadores de estudo, sob a supervisão do coordenador local.

Para que um programa consiga atingir os objetivos na fase de implementação depende do empenho e do comprometimento de várias instâncias, quer seja local ou nacional. As responsabilidades do governo federal não se encerram após o anúncio da implantação de dada política. O acompanhamento das ações, o monitoramento, a avaliação são estratégias usadas pelo MEC no processo de implementação do PNAIC e no desenvolvimento da política de alfabetização. Aspectos determinantes foram apontados decorrer da investigação.

Percebe-se uma gama de contradições existentes no desenvolvimento do programa. Ora, se o município assume um compromisso diante do governo federal para colocar em ação um programa de alfabetização que objetiva alfabetizar todas as crianças ao final do ciclo de alfabetização, e chega ao ponto de trocar equipes que trabalham na implementação da ação alfabetizadora, está materializada a contradição da gestão.

Observa-se que a presença de uma política de alfabetização em determinado município não é capaz de envolver a gestão ao ponto de fazê-la perceber o quão é importante a alfabetização das crianças. Diante disso, o compromisso com a garantia de direito à educação não se efetiva.

### **5.3 O desempenho dos estudantes do PNAIC: quantificação ou valorização da aprendizagem?**

No campo formal, a avaliação dos estudantes do ciclo de alfabetização é um dos eixos do programa determinado no Art. 9º, da portaria 867/2012. No que foi exposto sobre o PNAIC, a avaliação externa e massificada foi aplicada de forma anual por meio da Provinha Brasil no início

e, no final do 2º ano do ensino fundamental, antes da conclusão do ciclo inicial de alfabetização. Em 2013, o MEC criou uma avaliação específica, ANA, cujo objetivo pautava-se em mensurar no campo quantitativo o desempenho dos estudantes participantes do PNAIC.

Na investigação da implementação do programa em Alagoas, a avaliação foi elemento constituinte das indagações aos sujeitos da pesquisa. A finalidade era compreender o impacto do programa na aprendizagem das crianças e dessa forma apreender seu desenvolvimento, mesmo com as discontinuidades causadas pela atuação dos gestores. No entanto, as percepções dos sujeitos da pesquisa em relação ao desenvolvimento do programa voltavam-se, para as avaliações externas e massificadas. Isto comprova o quão o monitoramento das políticas educacionais é eficaz quando se refere à quantificação dos resultados, revelando ainda que apesar da descentralização da educação, o MEC continua impondo sua força e poder de controlar estados e municípios.

A avaliação externa do desempenho dos estudantes mesmo não sendo objeto do estudo, houve posicionamentos dos sujeitos da pesquisa, a respeito dessa questão. As perguntas que nortearam as indagações pautaram-se na aprendizagem dos estudantes, resultado das ações desenvolvidas pelo programa. Ao inquirir a respeito do desenvolvimento dos estudantes diante do processo de alfabetização, as colocações dos sujeitos, em sua maioria, restringiram-se às avaliações externas e aos índices do IDEB, conforme posicionamento do sujeito 3. Para esse entrevistado,

[o] desempenho IDEB as avaliações em massas, é bom, tem um lado bom e tem um lado ruim, dentro do próprio PNAIC eu observei uma coisa, que eu considero péssima, que é criação de aulão, que são aulões que são feitos pra os meninos fazerem os exames nacionais de avaliação eu acho isso terrível, imagina uma criança dentro de uma sala com o professor ensinando a ele como é que vai fazer a prova, a Ana ou qualquer outra que seja, pra ter um bom sucesso, porque a gente quer melhorar os índices. Isso é um desastre. avaliação de fato desses tipos de trabalho eu não conheço não tenho leitura não sei se alguém já fez de fato desses alunos, a gente sabe que o exame pontual ele pode representar uma realidade diferente, tá então eu posso fazer, os meninos fazer pré-vestibulares que eles vão passar no vestibular, mas quando chega aqui na universidade não sabem nem ler direito. Isso acontece aqui na universidade, então o exame nacional de certa forma ele pode indicar alguma coisa, mas não é um indicativo único que deve estar presente.

A fala do Sujeito 3 retrata como as redes de ensino valorizam os dados quantitativos, inviabilizando, dessa forma, a aprendizagem real dos estudantes, na perspectiva do letramento como o próprio documento orientador do PNAIC defende. Uma clara demonstração da política de resultados quantitativos que se coaduna com a compreensão da aprendizagem, na qual os estudantes são tratados como dados estatísticos utilizados para expressar a qualidade de ensino, por meio dos números, sem sistematização, reflexão e problematização de como se chegou ou não a determinados resultados, os dados são caracterizados como um rol de informações frias e quantificadas.

O esforço de estados e municípios em função do IDEB justifica-se principalmente pela cobrança de resultados e a meritocracia reproduzida em premiação aquelas unidades de ensinos que conseguiram os melhores resultados. Estratégias utilizadas pelos entes federados em virtude das respostas ao governo federal, que por sua vez estabelece os resultados a liberação de recursos financeiros e assim cria-se o ciclo de monitoramento: governo federal controla estados e municípios, que por sua vez controlam as redes de ensino; estas controlam as unidades escolares, que controla professores e estudantes. São sucessivas cobranças com o discurso da qualidade de ensino.

Os resultados dessas estratégias se distanciam das metas estabelecidas *a priori*, conforme aponta o Sujeito 3 em relação aos avanços dos estudantes:

Os números avançaram pouquinho, pode ter impacto desses aulõesai, espero que seja mínimo, mas eu espero também que as formações de alguma forma, pra. do PNAIC tenha impactado, são dois aspectos que sinto de fato, o PNAIC eu creio que contribuiu, mas pelo que eu escuto dos municípios, um grande número de município que vem fazendo esse trabalho é enorme.

Ao serem questionados a respeito do desempenho de alfabetização dos estudantes, mediante as ações do programa – houve avanço nesse desempenho, a partir do PNAIC? --, o sujeito 3 apontou as estratégias utilizadas pelos municípios para que as crianças consigam um bom desempenho nas avaliações massificadas. Dessa forma, os municípios fortalecem o modelo de “Educação Bancária” criticada por Paulo Freire (1987, p.33):

Desta maneira, a educação se torna um ato de depositar, em que os educandos são os depositários e o educador o depositante. Em lugar de comunicar-se, o educador faz “comunicados” e depósitos que os educandos, meras incidências, recebem pacientemente, memorizam e repetem. Eis aí a concepção “bancária” da educação, em que a única margem de ação que se oferece aos educandos é a de receberem os depósitos, guardá-los e arquivá-los.

O fato de o governo federal lançar programas tecnocráticos de alfabetizar crianças implica dizer que o modelo de educação bancária de educação relega à reflexão crítica e dá espaço ao treinamento dos conteúdos para realização de provas. Ao propor os aulões, o governo federal está, de certo modo, assumindo o próprio fracasso. Os 'aulões', visto que estes, em certa medida, são depósitos de conteúdo a ser memorizado, tendo em vista as avaliações em larga escala. Existe uma expressiva contradição, posto que, de um lado, o município não dá apoio devido às ações do PNAIC, do outro, quer melhor os índices com base no treinamento dos estudantes. A esse respeito o sujeito 2 posicionou-se:

Isso é um desastre é avaliação de fato desses tipos de trabalho eu não conheço não tenho leitura não sei se alguém já fez de fato desses alunos, a gente sabe que o exame pontual ele pode representar uma realidade diferente, tá então eu posso fazer, os meninos fazer pré-vestibulares que eles vão passar no vestibular, mas quando chega aqui na universidade não sabem nem ler direito. Isso acontece aqui na universidade, então o exame nacional de certa forma ele pode indicar alguma coisa, mas não é um indicativo único que deve estar presente. Os números avançaram pouquinho, pode ter impacto desses aulõesai, espero que seja mínimo, mas eu espero também que as formações de alguma forma, pra do PNAIC tenha impactado, são dois aspectos que sinto de fato, o PNAIC eu creio que contribuiu, mas pelo que eu escuto dos municípios, um grande número de município que vem fazendo esse trabalho é enorme.

A adesão à política de alfabetização se efetivou no momento da implementação do PNAIC, quando os gestores assumiram o compromisso com a implementação do programa. É bom colocar em evidência que este compromisso requer uma série de tarefas, no entanto, formou-se um distanciamento entre o compromisso e o desenvolvimento do programa. Ao tratar da implementação do programa no estado de Alagoas, o Sujeito 3 relata a falta de interesse existente por parte dos gestores, em relação à efetivação do PNAIC:

Outros casos de desinteresse político completo, é de você notar a ausência do pessoal que deveria estar aqui, coordenadores, que geralmente coordenadores é um agente político maior no município, então as vezes ele tem um status, eu sou o coordenador e muitas vezes ele não vem para as formações e aí nós recebemos carta do próprio prefeito, pedindo pra ser abandonado abonado a falta, do porque o prefeito pediu para fazer algum serviço, e a resposta que nós temos dado, quando damos respostas, muitas vezes nós nem damos a resposta, que as faltas são abonadas pela legislação, faltas por atestado médico, casos legais de prefeitos não tem poder para isso.

Diante da fala do Sujeito 3, observou-se a inversão de papéis, ou seja, que o tempo do coordenador para participar das formações e das reuniões com a instituição formadora é subutilizado, na medida em que este coordenador é incumbido, pelo próprio gestor municipal de tarefas alheias ao programa. Dessa forma, o gestor do município faz uso do poder para inviabilizar as ações do PNAIC. Essa contradição deixa transparecer a falta de compromisso do município frente ao programa que, em certa medida, aponta caminhos no sentido de melhorar a educação desse município. De acordo com o Sujeito 1,

Grande desafio que considero não na implementação do programa, mas na efetivação do. nos efeitos práticos do programa de fato que a gente tem objetivos a serem alcançados que são as crianças, alfabetização dessas crianças, o objetivo nosso é a criança, não a formação do professor, para alfabetizar a criança, a gente pretende agir com a formação dos professores, essa formação é acumulativa, se eu formo num ano, vou formando no outro, no outro, é o processo de formação que meu professor.

A política de formação continuada de professores orientada pelo MEC é um composto ideológico, isso acontece porque há, de forma proposital, um descaso com a própria eficácia da mesma política pela qual deveria dela zelar. De acordo com o Sujeito 3,

[...] nós temos a mudança muito forte no número de professores dentro dos municípios são os professores contratados temporários, então a rotatividade desse público significa, que dou dois três anos de formação, mudou o prefeito, então muda toda a equipe de contratados, porque o prefeito mudou, todo ano muda o que isso significa, que as formações, dois três anos de formação investida, podem simplesmente jogados fora, por que os professores não vai mais atuar nas redes. E se colocam novo professor que não tem formação, é e que critérios são utilizados nesses municípios para fazer essa troca, a gente não tem ideia de que critérios foram. Eu acho que um grande desafio é a efetivação das ações do programa, essa rotatividade constante, devido as gestões municipais e a ausência de concurso público, os professores não são efetivos. Esse é um grande desafio.

A materialização das ações práticas do PNAIC se firmou no engajamento dos entes federados a fim de que o programa obtivesse o êxito esperado e atingisse seu objetivo de alfabetizar todas as crianças de 06 a 08 anos matriculadas nas redes públicas de ensino de todo o país, a partir dos compromissos assumidos. Em 2016, o governo realizou novas mudanças no PNAIC. Segundo o MEC, o foco foi na aprendizagem do aluno e do professor, contudo, nessas

mudanças, o programa apresentou objetivos similares aos do anterior. Dessa forma, tem início o eixo mais relevante do PNAIC, que é a formação continuada de professores alfabetizadores. A nova Portaria incluiu no processo de formação os coordenadores pedagógicos, das escolas que contavam com turmas do PNAIC, o que foi considerado um avanço. Porém, as críticas por parte de gestores, professores, coordenadoras colocavam que, se o programa aliou teoria e prática, essa inclusão era incoerente, pois o ano letivo de boa parte das unidades escolas terminaria no mês de dezembro.

Tantas mudanças causaram descontinuidades ocasionadas pelo do governo federal, uma vez que, se tornaram constantes no desenho do programa e contribuíram para que ações se desvinculassem do caráter permanência dando vasão à transitoriedade constante. Em nome dos resultados das avaliações em larga escala, o programa passou por reestruturações, que também deram espaço para se perpetuar a descontinuidade. As políticas públicas de governo por meio de programas e projetos transitórios praticadas no país, com ênfase da década de 1990 em diante, tem recorrência na área educacional. Políticas federalizadas e verticalizadas geram descontinuidades, causando estagnação ou recorrente recomeço na efetivação de metas ou objetivos propostos por programas e projetos.

A descentralização da educação pressupõe autonomia dos entes federados, diante das políticas públicas educacionais, pois, ao instituir programas ou projetos, o governo federal se eximiu de conferir autonomia a esses municípios. A implantação do PNAIC em estados e municípios careceu de efetiva articulação a partir dos compromissos assumidos pelos entes federados diante da União e, sobretudo, perante a população, foco principal da ação política. Nesse sentido, a participação dos gestores, nas esferas macro e micro, não contribuíram com o desenvolvimento das ações do programa. Sobre essa questão, pode-se conferir a fala do Sujeito 1:

[...] um grande número de municípios no estado de Alagoas não tinham o pacto como uma coisa sua, de responsabilidade institucional, era como se fosse coisa de alguém, e um outro entrave que eu vejo também era, como havia essa visão dos gestores, também não havia uma grande aceitação da comunidade escolar de quem participava do pacto, os coordenadores pedagógicos da escola, muitas vezes não aceitavam o trabalho dos orientadores de estudos na escola, eu percebia isso, isso era colocado na fala dos orientadores nas reuniões, muitos gestores municipais, não davam apoio aos coordenadores locais, você sabe que o pacto tem uma hierarquia de coordenação. Tem o prefeito que indica o secretário da educação, que indica o coordenador local, então do coordenador local para o orientador de estudo, que é a responsabilidade maior da universidade que é formar os orientadores de estudos, mas você não tinha como fazer esse trabalho

sem o apoio primordial dos municípios. Pra que isso de fato e de direito chegasse em quem tinha que chegar que é na sala de aula.

Diante do exposto pelo sujeito da pesquisa observou-se o quão é decisiva a participação dos gestores municipais no andamento da política. A viabilização do PNAIC ficou comprometida em nível municipal pela falta de responsabilização dos envolvidos com o programa. O fato de grande parte dos municípios depender das políticas federalizadas faz com que a descontinuidade se fortaleça, uma vez que, o governo federal lança programas e projetos descontínuos e dessa forma uma parcela significativa de municípios permanece na expectativa por novas ações da gestão central.

Apesar da municipalização, os problemas educacionais estaduais e ou municipais persistem sem solução, a exemplo da falta de vagas, da evasão e da repetência. É importante incluir neste cômputo o desenvolvimento insatisfatório da aprendizagem dos estudantes. Diante dos posicionamentos dos participantes do programa, observa-se que a política de alfabetização utiliza a formação continuada de professores para atingir o objetivo de alfabetizar todas as crianças matriculadas a nas redes públicas de ensino.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração de uma política pública demanda envolvimento coletivo e acompanhamento constante, pois, no decorrer da sua implantação, podem ocorrer problemas, que tendem a inviabilizar a eficácia da ação. As fases do ciclo de uma política pública não se apresentam como sobreposição ou pré-requisito de etapas posteriores. Assim, o estudo da implementação PNAIC suscitou discussões que levaram à compreensão dos entraves e desafios, no seu desenvolvimento em Alagoas. A pesquisa constatou que é uma política de alfabetização com abrangência nacional, pois visa alfabetizar crianças até o final do 3º ano do ensino fundamental.

No entanto, a partir do momento em que o governo federal firmou compromisso com os estados e os municípios para a implantação, estes se tornaram responsáveis pelo programa. A fragilidade em relação à política pública de alfabetização no sentido de minimizar a problemática com alfabetização de crianças no Brasil é histórica. Para enfrentar tal situação o governo federal lançou mão de políticas públicas com caráter emergencial, transitório sem garantia de continuidade.

Os retrocessos se intensificam a partir do momento em que a instância federal planeja e elabora políticas, enquanto estados e municípios são encarregados da execução e ainda responsabilizados caso não atinjam o retorno pretendido pelo governo.

Diante dos dados analisados, é possível realizar considerações apropriadas em relação à implantação do PNAIC, no Estado de Alagoas. Dessa forma, concluiu-se que o programa seguiu modelos de outros lançados no país – PROFA, Pró-Letramento e PAIC --, políticas locais. O fato de buscar alfabetizar crianças por intermédio da formação continuada de professores responsabiliza os professores por uma demanda que envolve vários sujeitos, ademais, os professores, sozinhos, não têm condições de atenderem ao objetivo do PNAIC.

A importância da ação alfabetizadora se efetiva a partir do momento em que se cria uma rede de comprometimento coletivo na qual as gestões local e global assumem, de fato, compromisso com os objetivos do programa e criam condições na efetivação. Além das responsabilidades assumidas, convém explicitar que as questões sociais, políticas e econômicas, têm verdadeiro impacto no desenvolvimento da aprendizagem no ciclo inicial de alfabetização.

A política pública elaborada com base nos problemas enfrentados na educação como a falta de vagas, evasão, dificuldades no processo de leitura e escrita, dentre outros, é um

importante passo, mas a inexistência de garantia de recursos inviabiliza sua efetivação. Os dados da investigação apontaram para a preocupação dos sujeitos das ações do PNAIC no tocante à permanência dos orientadores de estudos e professores da alfabetização, em todas as etapas do programa. A descontinuidade existente é responsável pela fragilidade no percurso do programa, que se manteve em posição de constante recomeço.

A preocupação fundamentou-se em torno das substituições dos docentes, uma vez que boa parte é contratada de forma temporária. À medida que são substituídos, os novos participantes desconhecem as ações do PNAIC. Nesse sentido, a fragmentação interferiu na continuidade das ações do programa e comprometeu os objetivos propostos pela Portaria que o instituiu. O PNAIC implicou responsabilidades assumidas, entre governo federal, estados e municípios.

Constatou-se que o estado de Alagoas continuou com práticas de gestão das políticas públicas oriundas do período em que o coronelismo ditava as regras, para se manter intocado no poder sobre a população, e assim, determinar os rumos da educação, da política e da economia. No período de implantação do programa, o clientelismo se mostrou forte em boa parte dos municípios, nos quais, as funções do PNAIC destinam-se àqueles que vencem o pleito eleitoral, como bem apontaram os sujeitos. Esta situação denotou que os municípios aderiram ao programa, mas não deram a devida importância.

A supremacia da gestão municipal, frente às regras e orientações encaminhadas pelas MEC, desconsiderou, na maioria dos casos, a necessidade de manter no programa gestores locais, orientadores de estudos dentre outros. A troca constante trouxe influências negativas no que se refere aos professores – alfabetizadores, pois os que tinham vínculos profissionais a partir de contratos temporários eram substituídos no momento que havia troca de gestão.

Nesse sentido, o fortalecimento do programa via formação continuada de professores – alfabetizadores, não ocorria na totalidade, uma vez que, parte dos professores com atuação profissional à base de contratos temporários participam da formação, mas, em razão das substituições, não davam continuidade ao trabalho nos anos seguintes. As mudanças constantes afetaram a formação de professores no desenvolvimento do programa, gerando descontinuidades.

Os dados apontaram que os sujeitos consideram o programa importante, mas apontam preocupações em relação à continuidade, pois consideram a descontinuidade como um sério

problema que implica eficácia do programa e a aprendizagem das crianças no ciclo de alfabetização.

O MEC, ao lançar os programas federais, parte da premissa de que todos os municípios apresentam as condições efetivas de implementação, de acordo com as determinações das portarias que regulamentam programas e projetos. No entanto, os compromissos assumidos pelos municípios diante do governo central distanciam-se da realidade de boa parte das redes de ensino e das decisões dos gestores, no decorrer do desenvolvimento da política.

A pesquisa evidenciou que as gestões dos municípios, em sua maioria, não assumiram o programa na totalidade, situação revelada nos posicionamentos dos sujeitos. Para os profissionais pesquisados, os municípios pouco investiram em ações que pudessem levar ao sucesso do programa. Tais sujeitos citaram a troca constante de orientadores de estudos e professores - alfabetizadores, como elementos complicadores do processo de implantação do programa, pois os novos participantes ainda não dominavam a dinâmica do programa, explicitando ainda que a política partidária determinava aqueles profissionais que permanecem e quais seriam desligados do programa. Ademais, os participantes da pesquisa consideram que a gestão, referência para secretários municipais e prefeitos, proferiram discursos de apoio ao programa, mas, na prática, criavam obstáculos que impactaram de forma negativa no desenvolvimento de programa nos seus municípios.

É importante ressaltar a abrangência do PNAIC, aspecto elogiado pelos participantes da investigação. As dimensões norteadoras: Formação continuada, Avaliação, Gestão e mobilização e material didático trouxeram discussões consistentes ao espaço escolar, o que contribuiu para ressignificar a utilização do uso dos livros de literatura e jogos pedagógicos. Nesse sentido, as posições foram consensuais em se tratando dos livros de literatura enviados anteriormente pelo MEC. Para os orientadores de estudo e professores - alfabetizadores, houve avanços significativos no uso desse material que, segundo os investigados, encontravam-se no espaço escolar há algum tempo, mas não era utilizado. Em alguns posicionamentos foi explicitado que os jogos pedagógicos do CEEL e os livros didáticos permaneciam encaixotados, empoeirados e trancados nos armários a que só a gestão tinha acesso.

Os dados apontaram para a importância de a gestão municipal, prefeitos e secretários municipais de educação compreenderem o programa, numa perspectiva de uma política pública que, se consolidada pelos municípios, se traduziria em avanços no processo de alfabetização. Dos

eixos apontados pelo documento que instituiu o programa – Formação continuada, distribuição e elaboração de material didático e pedagógico, avaliação, gestão e mobilização social –, a visibilidade maior centrou-se em torno da formação continuada, declarada por professores – alfabetizadores a dimensão mais trabalhada e que obteve maior ressonância no espaço escolar, fortalecendo a prática docente.

Dos demais eixos, o que mereceu destaque foi o material didático, principalmente, livros de literatura que favoreceram a leitura - deleite. Quanto à gestão e mobilização, pouco se considerou como uma importante dimensão do PNAIC. No que diz respeito à avaliação, todas as ponderações focaram as avaliações externas, sem levar em conta a aprendizagem dos estudantes, ou seja, o resultado mensurado prevaleceu em boa parte dos posicionamentos dos sujeitos. As redes de ensino que não têm uma política própria de formação continuada tiveram um ganho considerável, nesses aspectos. A formação do PNAIC era aguardada pelos municípios menores e mais distantes da capital alagoana, visto que, era a única possibilidade da participação efetiva de professores em formação continuada.

A formação continuada foi importante, na medida em que conseguiu envolver os participantes de uma forma positiva, no sentido de levar os professores a refletir suas práticas docentes.

Mediante o exposto, foi possível observar que o PNAIC, em boa parte dos municípios, não foi valorizado, pois os mesmos não criaram condições para sua efetivação. Porém, alguns sujeitos da pesquisa indicaram pontos que se configuraram como positivos na implantação do programa, como é o fato da formação continuada, para parte dos professores, que até então não participavam desse processo.

Pontos apontados pelos sujeitos da pesquisa como sugestões ao êxito do PNAIC:

- Continuidade das ações do programa por parte do governo federal;
- As etapas do programa que ocorrem ano após ano, iniciarem dentro do ano letivo e após o início das aulas.
- A realização da formação continuada desde o início do ano, visto que, o programa conta com uma carga horária não presencial, momentos nos quais os docentes de turmas do ciclo de alfabetização devem incluir em seus planejamentos os conteúdos das discussões que aconteceram no momento presencial;

- A leitura-deleite, enfatizada durante as formações continuadas é propagada pelos professores - alfabetizadoras nas turmas do ciclo de alfabetização como um ganho significativo no incentivo à prática de leitura.
- Comprometimento das gestões locais o que gera incentivo ao desenvolvimento do programa

A pesquisa evidenciou que as gestões dos municípios, em sua maioria, não “assumiram” o programa na sua totalidade, situação revelada nos posicionamentos dos sujeitos da pesquisa. Para estes participantes, os municípios pouco investiram em ações que levassem ao sucesso do programa, citando a troca constante de orientadores de estudos e professores-alfabetizadores, como um complicador, pois os novos participantes ainda não dominavam a dinâmica do programa, e ainda explicitaram, que a política partidária determinava aqueles profissionais que permaneciam e quais seriam desligados do programa. Ademais, os participantes da pesquisa consideram que a gestão, tendo como referência secretários municipais e prefeitos, proferiu discursos de apoio ao programa, mas, na prática, criou obstáculos que prejudicaram no desenvolvimento PNAIC naqueles municípios.

Os entraves no processo de implementação do PNAIC se materializaram em prejuízos na ação alfabetizadora, e os aspectos determinantes dessa constatação foram apontados no decorrer do processo de investigação. Os pontos elencados pelos sujeitos revelaram a aproximação das políticas públicas com a realidade alagoana no que se refere a sua constituição histórica, econômica, política e educacional.

Para os orientadores de estudo e professores-alfabetizadores, houve avanços significativos no uso materiais (jogos pedagógicos e livros didáticos) que, segundo os investigados, encontravam-se no espaço escolar há algum tempo, ainda encaixotados, empoeirados, e trancados em armários a que só a gestão tem acesso. Em alguns posicionamentos foi explicitado que os jogos pedagógicos e os livros didáticos permaneciam encaixotados, empoeirados e trancados em armários que só a gestão tinha acesso.

Os dados apontaram, ainda, para a importância da gestão municipal – prefeitos e secretários municipais de educação – compreender o programa na perspectiva de uma política pública que, se consolidada pelos municípios, se traduziria em avanços no processo de alfabetização.

Dos eixos apontados pelo documento que instituiu o programa – formação continuada, distribuição e elaboração de material didático e pedagógico, avaliação, gestão e mobilização social --, a visibilidade maior centrou-se em torno da formação continuada, declarada por professores - alfabetizadores como a dimensão mais trabalhada e a que obteve maior ressonância no espaço escolar, fortalecendo a prática docente.

Quanto aos demais eixos norteadores do programa, o destaque foi conferido ao material didático que, pela quantidade de livros de literatura, favoreceu à leitura - deleite. No contexto geral, a gestão e a mobilização foi um eixo pouco citado. Em se tratando da avaliação, todas as ponderações focaram nas avaliações externas, aplicadas sem levar em conta a aprendizagem real dos estudantes, ou seja, o resultado prevaleceu em boa parte dos posicionamentos dos sujeitos.

As redes de ensino que não possuem uma política própria de formação continuada tiveram um ganho considerável nesses aspectos. A formação do PNAIC era aguardada pelos municípios menores e também mais distantes da capital alagoana, visto que, era a única possibilidade da participação efetiva de professores em formação continuada.

Diante do exposto, observou-se que, continuidade e descontinuidade estiverem presentes no decorrer da implantação do PNAIC em de Alagoas. Evidenciou-se, também, que apesar da adesão ao programa, boa parte dos municípios não assumiu o compromisso com o desenvolvimento das ações ao ponto de realizar frequentes mudanças, nas equipes que estiveram à frente da efetivação da política de alfabetização.

Enfim, o programa que teve como objetivo principal alfabetizar todas as crianças de 06 a 08 anos matriculadas nas redes públicas de ensino teve um desfecho carregado de percalços. As mudanças estruturais no programa no período de 2013 a 2016 confirmaram as descontinuidades das políticas de alfabetização do governo federal.

Na medida em que a gestão central pautou-se nos resultados numéricos da ANA, para propor modificações no programa, os municípios não tiveram esse ponto, como referência às mudanças ocorridas, pois, em dados municipais, não tinham como preocupação inicial o desempenho do PNAIC, visto que a preocupação girava em torno dos apadrinhamentos políticos, acordos políticos, trocas de favores mudanças e resultados do IDEB.

As situações se contrapunham ao programa, uma vez que, direta ou indiretamente, prejudicam a sua continuidade, enfatizando dessa maneira a descontinuidade das ações, no que se refere à formação dos professores contratados, que está sempre em vista e redundaram, pelas

constantes trocas de professores - alfabetizadores, nos efeitos de descontinuidade das ações. É possível concluir que os gestores municipais assumiram o compromisso formal com o PNAIC, entretanto, as ações efetivas para o desenvolvimento do programa foram descontínuas, evidenciando que a raiz oligárquica do Estado ainda se apresenta de forma dominante. Tal fato se materializa quando as vagas dos professores são preenchidas via contrato temporário e por intermédio de apadrinhamentos político-partidários.

Diante dos dados analisados, é notória a fragilidade em relação à política pública de alfabetização no sentido de minimizar a problemática com alfabetização de crianças, a qual, no Brasil, é histórica. Verificou-se que, para enfrentar tal situação, o governo federal lança mão de políticas públicas, com caráter emergencial, transitório, e sem garantia de continuidade. Os dados apontaram para uma preocupação dos sujeitos participantes das ações do PNAIC, no tocante à permanência dos orientadores de estudos e professores alfabetizadores em todas as etapas do programa, pois, as constantes substituições dos profissionais provocam a descontinuidade do programa e interferem na formação continuada de professores – alfabetizadores. Este aspecto se traduz em descontinuidade das ações do PNAIC e prejudicam o cumprimento dos objetivos propostos pela Portaria de criação do programa, implicando as responsabilidades assumidas entre governo federal, estados e municípios.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. RICO, In: Elizabete Melo (org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez. 1988.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2016.

BEISIEGEL, Celso Rui. **Estado e educação popular: um estudo sobre a educação de adultos**. São Paulo: Pioneira, 1974.

BOITO JR., A. **As bases políticas do neodesenvolvimentismo**. Fórum Econômico da FGV- SP. 2012. Acesso em: 22/03/2019.

BRASIL. **Avaliação nacional da alfabetização (ANA): documento básico**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2013

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 5.478**, de 24 de julho de 2005.

BRASIL. **Decreto nº 5.840**, de 13 de julho de 2006.

BRASIL. **Lei de diretrizes e bases da educação nacional nº. 9394/96**. Brasília: Ministério da Educação e Cultura, 1996.

BRASIL. **Lei nº 11.494/2007**. Brasília: Ministério da Educação e Cultura, 1997.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53**, 19 de dezembro de 2006. Brasília: Congresso Nacional.

BRASIL. **Lei nº 11.494** (Lei do FUNDEB) de 20 de junho de 2007. Brasília: Congresso Nacional.

BRASIL. **Lei de diretrizes e bases da educação nacional nº. 9394/96**. Brasília: Ministério da Educação e Cultura, 1996. Lei nº 11.494/2007

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Portaria nº 867**, de 04 de julho de 2012.

BRASIL. **Portaria nº 1.458**, de 14 de dezembro de 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007.** Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm). Acesso: 26 de janeiro de 2019.

\_\_\_\_\_. **Documento Orientador Pacto 2014.** Coordenação de Formação Continuada de Professores DAGE/SEB/MEC - Janeiro 2014.

CARVALHO, Cícero Péricles de. **Economia popular: uma via de modernização para Alagoas.** Maceió: Edufal, 2012.

DIÓGENES, Elione Maria Nogueira. **Políticas públicas de educação: concepções e pesquisas.** Fortaleza, CE: Edições UFC, 2014.

FAZENDA, Ivani Catarina Arantes. Dificuldades comuns entre os que pesquisam educação. In: FAZENDA, Ivani Catarina Arantes: **Metodologia da pesquisa educacional incerteza.** São Paulo: Cortez, 2000.

FIGUEIREDO, Marcus Faria & FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. "**Avaliação Política e Avaliação de Políticas: um Quadro de Referência Teórica**", in: **Textos IDESP**, no. 15, 1986, mimeo.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. **Análise de conteúdo.** Brasília: Plano Editora, 2003.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa.** São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

FREIRE, Paulo. **A importância do ato de ler.** São Paulo: Autores Associados: Cortez, 1989.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas públicas**, Nº 21, Brasília, 2000.

GATTI, B. A. (Coord.) e BARETTO, E. S. de S. **Professores do Brasil: Impasses e Desafios.** Brasília: Unesco, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 2016.

HADDAD, Sérgio. et al (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** São Paulo: Cortez Editora, 2000.

KONDER, Leandro. **O que é dialética.** 25ª edição. São Paulo, Editora Brasiliense, 1981.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público.** Londrina: editora Planta, 2004.

- LIRA, Fernando José de. **A formação da riqueza e da pobreza de Alagoas**. Maceió: Edufal, 2007.
- LUNA, Sérgio V. de. Os falsos conflitos entre tendências metodológicas. In: FAZENDA, Ivani Catarina Arantes: **Metodologia da pesquisa educacional incerteza**. São Paulo: Cortez, 2000.
- LUDKE, Menga e ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa Social: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.
- MENDES, Valdelaine. **Democracia participativa e educação: a sociedade e os rumos da escola pública**. São Paulo: Cortez, 2009.
- MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2008.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.
- MORAES, R. **Análise de conteúdo**. Porto Alegre. Educação: v. 22, n.37, p. 7-32, mar. 1999
- MORTATTI, M. R. L. História dos métodos de alfabetização no Brasil. In: SEMINÁRIO ALFABETIZAÇÃO E LETRAMENTO EM DEBATE, 2006, Brasília. **Anais...**, Brasília: MEC 2006, 1. v. p. 1-16. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Ens\\_fund/alf\\_mortattihisttextalfbbr.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Ens_fund/alf_mortattihisttextalfbbr.pdf)>.
- \_\_\_\_\_. Alfabetização no Brasil: conjecturas sobre as relações entre políticas públicas e seus sujeitos privados. **Revista Brasileira de Educação** [online], v. 15, n. 44, p. 329-341, mai./ago., 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v15n44/v15n44a09.pdf>>. Acesso em:
- \_\_\_\_\_. Um balanço crítico da ‘década da alfabetização’ no Brasil. **Caderno Cedes**, Campinas, Cad. Cedes, Campinas, v. 33, n. 89, p. 15-34, jan.-abr. 2013 17 Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>
- \_\_\_\_\_. Alfabetização no Brasil: conjecturas sobre as Relações entre políticas públicas e seus sujeitos privados. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro. v. 15, n. 44, maio. /ago. 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?Pid=S1413-24782010000200009&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?Pid=S1413-24782010000200009&script=sci_arttext)>.
- NORA, Krawczyk; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio. **O Cenário Educacional Latino-americano no limiar do século XXI: reformas e debates**. Campinas-SP: Autores Associados, 2000.
- NORA, Krawczyk.; WANDERLEY, Luiz Eduardo. **América Latina: Estado e reforma numa perspectiva comparada**. São Paulo: Cortez, 2003.
- OLIVEIRA, Andrade Dalila. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **198 RBPAE** – v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A Reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. **Educação e Sociedade**, V. 25, N° 89, 2004. Acesso: 04/07/2017.

Relatório SAEB/ANA- 2016: panorama do Brasil e dos estados. – Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018.

SILVA, Maria Jeane Bomfim da. **A gestão das políticas públicas educacionais para a educação de jovens e adultos da Secretaria Municipal de Educação de Maceió no período de 2005 a 2012**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Alagoas. Centro de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira. Maceió, 2012.

SILVA e SILVA, Maria Ozanirada. (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa**. SILVA, Maria Ozanira da Silva. Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras Editora, São Luís, 2008.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014

SOARES, Magda. **Alfabetização: a questão dos métodos**. São Paulo: Contexto, 2016.

SOARES, Magda. **Letramento: um tema em três gêneros**. Belo Horizonte: Cortez, 2016.

SOUSA, José Vieira de. **O método dialético na pesquisa em educação**. Brasília: Autores Associados Ltda, 2014.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, 8(16): 20-45, 2006.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto. ARRETCHE, Marta. MARQUES, Eduardo (orgs). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

VERÇOSA, Elcio de Gusmão. **Cultura e Educação em Alagoas: História, histórias**. 4ª ed. Maceió: EDUFAL, 2006.

#### **Sites consultados:**

<http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/saeb/sobre-a-ana>. Acesso em: 19.01.2019

<http://portal.mec.gov.br/provinha-brasil-sp-1596279807>. Acesso em: 16.01.2019

<http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/saeb/sobre-a-ana>-Acesso em: 11/01/2019

[http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/port\\_867\\_040712.pdf](http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/port_867_040712.pdf)

[http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/pacto\\_livreto.pdf](http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/pacto_livreto.pdf)

[http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/pacto\\_livreto.pdf](http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/pacto_livreto.pdf)

<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf> . Acesso em 30.01.2018

<https://ww2.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=al>. Acesso em 30.01.2017

[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/prova\\_brasil\\_saeb/legislacao/2013/portaria\\_n\\_482\\_07062013\\_mec\\_inep\\_saeb.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/legislacao/2013/portaria_n_482_07062013_mec_inep_saeb.pdf). Acesso em: 31/01/2018.

Educação. Sociedade, Campinas, vol. 25, n. 89, p. 1140  
Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>  
Acesso 17/02/2019

## **APÊNDICES**



## APÊNDICE 1- ROTEIRO DA ENTREVISTA

**TÍTULO DA PESQUISA: ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA- PNAIC NO ESTADO DE ALAGOAS**

Prof.<sup>a</sup>. Maria Jeane Bomfim Ramos  
Doutoranda PPGE-UFAL

Prof.<sup>a</sup>. Dra. Elione Maria Nogueira Diógenes  
Orientadora – PPGE – UFAL

### ROTEIRO DA ENTREVISTA

#### Parte 1 – Dados Pessoais

Nome: \_\_\_\_\_  
 Idade: \_\_\_\_\_ Estado Civil: \_\_\_\_\_  
 Naturalidade: \_\_\_\_\_  
 Origem da família: (  ) Zona Rural (  ) Zona Urbana  
 Nível de escolarização: \_\_\_\_\_

#### Parte 2 – Dados sobre o PNAIC:

- 1- Quais os objetivos do Programa Nacional pela Idade Certa-PNAIC?
- 2- O que o motivou a participar das ações do PNAIC?
- 3- Que concepção de alfabetização você considera mais adequada para alfabetização de crianças?
- 4 - De que forma o PNAIC contribui com sua prática docente?
- 5-Em que medida, o PNAIC contribuiu para a elevação dos índices de desempenho na alfabetização dos estudantes de 06 aos 08 anos de idade do estado de Alagoas?
- 7- Em sua opinião, por que o Estado de Alagoas lidera o ranque nacional de analfabetismo?
- 8 – Houve entraves no processo de implementação e desenvolvimento do PNAIC no município?
- 9-Como você analisa a implementação do programa em no Estado de Alagoas em relação aos eixos:

- **Formação continuada de professores alfabetizadores;**

- ✓ Qual o apoio dado pelo município para viabilizar sua participação nas ações de formação continuada do Pacto?

✓ Houve continuidade na participação de orientadores de estudos e professores alfabetizadores?

● **Materiais didáticos e pedagógicos;**

● Como ocorreu a distribuição e utilização dos: livros didáticos, jogos pedagógicos de alfabetização, obras de apoio pedagógico do professor?

● **Gestão, Controle Social e Mobilização;**

✓ Como se deu a implementação e o monitoramento das ações do Pacto em seu município?

● **Avaliações.**

✓ Como você avalia a formação continuada de professores alfabetizadores proposta pelo PNAIC?

✓ E a avaliação dos estudantes?

10- Que sugestões você daria para aprimorar o PNAIC em relação a:

- Apoio por parte da gestão do município?
- Formação continuada de orientadores de estudos e professores alfabetizadores?
- Implementação e monitoramento?

11- Como você analisa a educação pública no estado de Alagoas e no município?

12- Além do PNAIC, que outras políticas públicas voltadas para alfabetização foram viabilizadas pelo Estado e pelos municípios alagoanos?

## APÊNDICE 2 -Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (T.C.L.E.)

*“O respeito devido à dignidade humana exige que toda pesquisa se processe após consentimento livre e esclarecido dos sujeitos, indivíduos ou grupos que por si e/ou por seus representantes legais manifestem a sua anuência à participação na pesquisa.”  
(Resolução CNS nº 466/12-IV, do Conselho Nacional de Saúde)*

Eu.....,

tendo sido convidad(o,a) a participar como voluntári(o,a) do estudo **ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA- PNAIC NO ESTADO DE ALAGOAS**, recebi da Sra. Profa. PhD, Elione Maria Nogueira Diógenes e sua orientanda doutoranda: Maria Jeane Bomfim Ramos do Centro de Educação, da Universidade Federal de Alagoas – CEDU/UFAL, responsável por sua execução, as seguintes informações que me fizeram entender sem dificuldades e sem dúvidas os seguintes aspectos:

Que o estudo se destina a analisar pelo viés das políticas públicas o processo de implementação do Programa Nacional pela Alfabetização na Idade Certa- PNAIC no Estado de Alagoas.

Que a importância deste estudo é compreender o processo de implementação das políticas públicas de alfabetização de crianças de 06 a 08 anos de idade por meio do Programa Nacional pela Alfabetização na Idade Certa

Que os resultados que se desejam alcançar são os seguintes: Compreender as influências internacionais, nacionais e locais que impulsionaram a implementação do PNAIC dentro das políticas públicas educacionais; investigar o desenvolvimento do Programa Nacional Pela Educação na Idade Certa nos municípios em Alagoas; identificar e analisar possíveis entraves políticos e socioeconômicos para a implementação do programa.

Que a coleta de dados começará em dezembro de 2016 após a aprovação do CEP e terminará em fevereiro de 2017.

Que o estudo será feito da seguinte maneira: Nesta pesquisa, de natureza qualitativa, partiremos do estudo bibliográfico, da análise documental e de conteúdo como abordagens metodológicas e realizaremos entrevistas como técnicas instrumentais de coleta de dados.

Que eu participarei das seguintes etapas: observações e entrevistas.

Que os incômodos e riscos da pesquisa podem ser inibição/constrangimento diante de um observador, quebra de sigilo da pesquisa, não saber o que responder, perda de tempo, adiamento da entrevista.

Que como a participação no estudo não trará nenhum risco à minha saúde física ou mental, não precisarei contar com assistência específica. A pesquisadora estará presente durante a entrevista e pronta a esclarecer dúvidas que o participante possa ter.

Que os benefícios que deverei esperar com a minha participação, mesmo que não diretamente são: contribuir com o desvelamento do processo de alfabetização de crianças no Estado de Alagoas e possíveis entraves na de implementação do PNAIC

Que, sempre que desejar, serão fornecidos esclarecimentos sobre cada uma das etapas do estudo.

Que não terei nenhum tipo de despesa por participar deste estudo, como também não receberei nenhum tipo de pagamento por minha participação.

Que a qualquer momento, eu poderei recusar a continuar participando do estudo e, também, que eu poderei retirar este meu consentimento, sem que isso me traga qualquer penalidade ou prejuízo.

Que eu receberei uma via assinada do TCLE.

Que as informações conseguidas através da minha participação não permitirão a identificação da minha pessoa, exceto aos responsáveis pelo estudo, e que a divulgação das mencionadas informações só será feita entre os profissionais estudiosos do assunto.

Finalmente, tendo eu compreendido perfeitamente tudo o que me foi informado sobre a minha participação no mencionado estudo e estando consciente dos meus direitos, das minhas responsabilidades, dos riscos e dos benefícios que a minha participação implica, concordo em dele participar e eu DOU O MEU CONSENTIMENTO SEM QUE PARA ISSO EU TENHA SIDO FORÇADO OU OBRIGADO.

Endereço d(os,as) responsáve(l,is) pela pesquisa (OBRIGATÓRIO):

Instituição: Centro de Educação, da Universidade Federal de Alagoas – CEDU/UFAL

Endereço: Av. Lourival Melo Mota, s/n

Bloco: /Nº: /Complemento: CEDU

Bairro: /CEP/Cidade: Tabuleiro do Martins CEP: 57072-970 - Maceió – AL.

Telefones p/contato: (82) 3214-11-91

**ATENÇÃO:** Para informar ocorrências irregulares ou danosas durante a sua participação no estudo, dirija-se ao:  
 Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Alagoas:  
 Prédio da Reitoria, sala do C.O.C., Campus A. C. Simões, Cidade Universitária.  
 Telefone: 3214-1041

\_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ 2016

<p>_____</p> <p>(Assinatura ou impressão datiloscópica do(a) voluntário(a) ou responsável legal - Rubricar as demais folhas)</p>	<p>Profa. PhD Elione Maria Nogueira Diógenes</p> <p>_____</p> <p>Orientadora        Nome e Assinatura do(s) responsável (eis) pelo estudo (Rubricar as demais páginas)</p> <p>_____</p> <p>Profa. Doutoranda: Maria Jeane Bomfim Ramos</p> <p>Orientanda        Nome e Assinatura do(s) responsável(eis) pelo estudo (Rubricar as demais páginas)</p>
--	---

**APÊNDICE 3 - DECLARAÇÃO DE CUMPRIMENTO DAS NORMAS DA RESOLUÇÃO 510/2016, DE PUBLICIZAÇÃO DOS RESULTADOS E SOBRE O USO E DESTINAÇÃO DO MATERIAL/DADOS COLETADOS**

Nós, Prof<sup>ª</sup> Doutoranda Maria Jeane Bomfim Ramos, aluna do PPGE e Prof<sup>ª</sup> PhD, Professora do CEDU/PPGE/ UFAL, Elione Maria Nogueira Diógenes, pesquisadores do projeto intitulado ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA- PNAIC NO ESTADO DE ALAGOAS, ao tempo em que nos comprometemos em seguir fielmente os dispositivos da Resolução 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde/MS, asseguramos que os resultados da presente pesquisa serão tornados públicos sejam eles favoráveis ou não, bem como declaramos que os dados coletados, por meio de entrevistas para o desenvolvimento do projeto serão utilizados para a redação final do texto, apresentados de maneira ética, responsável e coerente e, após conclusão da pesquisa os dados coletados ficarão nos arquivos da pesquisa e unicamente em posse dos pesquisadores.

Maceió, de 2016.

Assinatura

---

Maria Jeane Bomfim Ramos

---

Elione Maria Nogueira Diógenes

**APÊNDICE 4 --TERMO DE COMPROMISSO DE UTILIZAÇÃO E DESTINAÇÃO DE DADOS**

Nós, Profª Doutoranda **Maria Jeane Bomfim Ramos** (aluna do PPGE-UFAL) e **Elione Maria Nogueira Diógenes** (Profª do CEDU/PPGE/UFAL), abaixo assinados. Pesquisadoras do projeto de pesquisa: **ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA- PNAIC NO ESTADO DE ALAGOAS comprometemo-nos a:** manter a confidencialidade sobre os dados coletados na pesquisa, bem como a privacidade de seus conteúdos. Os dados coletados ficarão nos arquivos da pesquisa e unicamente em posse dos pesquisadores e serão arquivados após o período de 5 (cinco) anos, sendo os dados utilizados apenas para análise e elaboração do texto final.

Maceió,            de 2016.

Nome:	CPF:	Assinatura
Maria Jeane Bomfim Ramos	383.368.394-53	_____
Nome: Elione Maria Nogueira Diógenes	322.806.883-87	_____

**ANEXO**

## MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO GABINETE DO MINISTRO

**PORTARIA Nº 867, DE 4 DE JULHO DE 2012**

DOU de 05/07/2012 (nº 129, Seção 1, pág. 22)

Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais.

O MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, no uso da atribuição que lhe confere o art. 87, inciso II, parágrafo único da Constituição Federal, e considerando o disposto nas Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, e no art. 2º do Decreto nº 6.094 de 2007, no art. 2º do Decreto nº 6.755 de 2009 e no art. 1º, parágrafo único do Decreto nº 7.084 de 2010, resolve:

Art. 1º - Fica instituído o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, pelo qual o Ministério da Educação (MEC) e as secretarias estaduais, distrital e municipais de educação reafirmam e ampliam o compromisso previsto no Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, de alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental, aferindo os resultados por exame periódico específico, que passa a abranger:

- I - a alfabetização em língua portuguesa e em matemática;
- II - a realização de avaliações anuais universais, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep, para os concluintes do 3º ano do ensino fundamental;
- III - o apoio gerencial dos estados, aos municípios que tenham aderido às ações do Pacto, para sua efetiva implementação.

Parágrafo único - Suprimido

Parágrafo único - A pactuação com cada ente federado será formalizada em instrumento próprio a ser disponibilizado pelo MEC.

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.

Parágrafo único - A pactuação referida no parágrafo único do art. 1º é condição para a adesão de Estados, Distrito Federal e Municípios às ações do Pacto.

Art. 3º - A adesão às referidas ações será formalizada em instrumento próprio a ser disponibilizado pelo MEC.

Art. 4º - Os entes governamentais que aderirem ao Pacto e optarem por não participar das ações mencionadas por já desenvolverem programas próprios de alfabetização em seus sistemas de ensino poderão contar com apoio técnico e financeiro do MEC, por meio do Plano de Ações Articuladas - PAR, para implementação dos mesmos.

Art. 5º - As ações do Pacto têm por 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);
- 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.

Art. 6º - As ações do Pacto compreendem os seguintes eixos:

- I - formação continuada de professores alfabetizadores;
- II - materiais didáticos, literatura e tecnologias educacionais;
- III - avaliação e;
- IV - gestão, controle e mobilização social.

Art. 7º - O eixo formação continuada de professores alfabetizadores caracteriza-se por:

- I - formação dos professores alfabetizadores das escolas das redes de ensino participantes das ações do Pacto;
- II - formação e constituição de uma rede de professores orientadores de estudo.

§ 1º - Suprimido.

§ 2º - Suprimido.

§ 3º - Suprimido.

Parágrafo único - O MEC poderá conceder bolsas para os orientadores de estudo e professores alfabetizadores, nos termos da Lei nº 11.273, de 2006, com valores e critérios regulamentados em resolução específica do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

Art. 8º - O eixo materiais didáticos, literatura e tecnologias educacionais caracteriza-se pela disponibilização pelo MEC, para as escolas participantes, de:

- I - livros didáticos de 1º, 2º e 3º anos do ensino fundamental, e respectivos manuais do professor, a serem distribuídos pelo Programa Nacional do Livro Didático - PNLD;
- II - obras pedagógicas complementares aos livros didáticos distribuídos pelo Programa Nacional do Livro Didático - Obras Complementares;
- III - jogos pedagógicos para apoio à alfabetização;

IV - obras de referência, de literatura e de pesquisa distribuídas pelo Programa Nacional Biblioteca na Escola - PNBE;

V - obras de apoio pedagógico aos professores, distribuídas por meio do PNBE;

VI - tecnologias educacionais de apoio à alfabetização.

Art. 9º - O eixo avaliação caracteriza-se por:

I - avaliação do nível de alfabetização, mediante a aplicação anual da Provinha Brasil aos estudantes das escolas participantes, pelas próprias redes de ensino, no início e no final do 2º ano do ensino fundamental;

II - disponibilização pelo Inep, para as redes públicas, de sistema informatizado para coleta e tratamento dos resultados da Provinha Brasil;

III - análise amostral, pelo Inep, dos resultados registrados após a aplicação da Provinha Brasil, no final do 2º ano;

IV - avaliação externa universal do nível de alfabetização ao final do 3º ano do ensino fundamental, aplicada pelo Inep.

Art. 10 - O eixo gestão, controle e mobilização social caracteriza-se por:

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 Secretaria de Estado da Educação, responsável 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.

II - definição e disponibilização, pelo MEC, de um sistema de monitoramento das referidas ações do Pacto;

III - promoção, por meio do Conselho Municipal, dos conselhos escolares, dos conselhos de acompanhamento e controle social da educação e organizações da sociedade civil, do acompanhamento e monitoramento das ações do Pacto, bem como de todas as demais ações de caráter suplementar com impacto direto na aprendizagem e permanência da criança na escola;

IV - fortalecimento dos conselhos de educação e escolares envolvidos no acompanhamento e monitoramento das ações do Pacto, visando garantir as condições necessárias para o seu pleno e eficaz desenvolvimento;

V - mobilização da comunidade escolar, dos conselhos de educação e da sociedade local em torno das ações do Pacto.

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.

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.

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.

Art. 15 - O MEC implementará medidas destinadas ao reconhecimento dos esforços realizados pelas escolas e de estímulo ao alcance do objetivo central de alfabetizar todas as crianças até o final do ciclo de alfabetização.

Art. 16 - Esta Portaria entra em vigor na data da sua publicação.

ALOIZIO MERCADANTE OLIVA