



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO CENTRO DE
FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS (CFCH)
FACULDADE DE EDUCAÇÃO PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM
EDUCAÇÃO (PPGE)
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

Maria Elisa Vieira da Cunha Cardoso de Almeida

**AS VOZES QUE EMERGEM DO PACTO FEDERATIVO: O PACTO NACIONAL
PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PNAIC) EM FOCO E SUAS
IMPLICAÇÕES NA CIDADE RIO DE JANEIRO**

Rio de Janeiro

2016

MARIA ELISA VIEIRA DA CUNHA CARDOSO DE
ALMEIDA

AS VOZES QUE EMERGEM DO PACTO FEDERATIVO: O PACTO
NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PNAIC)
EM FOCO E SUAS IMPLICAÇÕES NA CIDADE RIO DE JANEIRO

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação. Linha de pesquisa: Políticas e Instituições Educacionais.

Orientador: Prof^ª. Dr^ª. Daniela Patti do Amaral

2016

MARIA ELISA VIEIRA DA CUNHA CARDOSO DE
ALMEIDA

AS VOZES QUE EMERGEM DO PACTO FEDERATIVO: O PACTO
NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PNAIC)
EM FOCO E SUAS IMPLICAÇÕES NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação. Linha de pesquisa: Políticas e Instituições Educacionais.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Daniela Patti do Amaral

Examinada por:

Prof.^a Dr.^a Daniela Patti do Amaral

Prof. Dr. Rodrigo Rosistolato – UFRJ

Prof. Dr. Jorge Najjar – UFF

Prof. Dr. Waldeck Carneiro - UFF (Suplente)

Prof. Dr. José Jairo Vieira – UFRJ (Suplente)

AGRADECIMENTOS

Ufa! Consegui! Depois de tantos anos em busca do aceite em um programa de pós-graduação e, depois, da feitura de uma dissertação. Cheguei aqui! Sempre lembrando Gilberto Gil: “Andar com fé eu vou que a fé não costuma falhar”. Não falhou MESMO!

Família,

Primeiro quero agradecer aos meus pais, pois, desde que ingressei no ensino superior, sempre estiveram presentes ao meu lado, apoiando minhas decisões e me dando amor nas horas mais difíceis. Não tenho palavras suficientes para agradecê-los, mas tentarei aqui registrar meu eterno obrigada por tudo! Vocês são demais! Espero um dia poder ser como vocês com meus filhos.

Vovó Pura, apesar de sempre me dar bronca porque, para ela, “você estuda demais; vive escrevendo...”. Eu sei que no fundo me entende, mesmo com seus 86 anos de vida e torce por mim. Pureza linda, Obrigada!

Nanda, minha irmã, mãe do meu príncipe amado Nohan... Obrigada por, mesmo distante fisicamente, sempre estar presente em pensamentos e orações. Minha parceira na vida! Obrigada! Sempre juntas!

Roberto, quem diria?! No meio do mestrado teria a SORTE de conhecer meu namorado, meu amigo, meu amor que, apesar de não entender algumas vezes minhas mil atribuições, me aceita como sou e, o melhor, me apoia. Obrigada, meu lindo!

Elaine, minha amiga, confidente, terapeuta, professora, co-orientadora, co-mãe, ou melhor, mãezoca... OBRIGADA! Com certeza NADA, nada mesmo do que eu tenho hoje existiria sem você ter entrado na minha vida. Desde meu ingresso no PNAIC em 2012, tudo o que aprendi e ainda aprendo com você fazem de mim uma profissional melhor, mas principalmente sem me esquecer de ser humana, solidária, compreensiva e acolhedora, sem discriminação, como você é. Ainda engatinho nesses quesitos, mas me inspiro em você sempre! Claro, ao falar de Elaine não posso deixar de agradecer também ao meu amigo Jorge. Braço direito do PNAIC e um presente que Elaine trouxe para minha vida. Obrigada pelo carinho! Santa Teresinha nos guiando!

Daniela Patti, um presente de Deus, mesmo que não acredite Nele (risos). Uma orientadora como poucas, abraçou meu projeto e o inseriu em seu guarda-chuva mágico de

alunos... Um ser humano íntegro, ético e extremamente competente que me inspira a seguir pelo mesmo caminho. Obrigada pela paciência!

Equipe PNAIC (ordem alfabética para não haver ciúmes): Gabriela, Jefferson, Larissa, Luciana, Monique e Zelma. Um grupo unido, coeso e com quem sempre pude contar. Obrigada por tudo! Vocês também contribuíram e MUITO para a dissertação.

Obrigada Faculdade de Educação por todo carinho desde a graduação: professores como meu orientador de monografia Marcelo Castro, um exemplo de diplomacia e bom humor que levarei para a vida: Carmen Gabriel, Ana Ivenick, Ana Monteiro, Ludmila Thomé, Rejane, Irene e tantos outros que tanto me ensinaram da Faculdade de Educação.

Obrigada aos meus entrevistados: Ana Monteiro, Ludmila Thomé, Ézila, Néa e Ana Cristian Veneno. Obrigada orientadores de estudos que com muita competência fizeram seus relatos de experiência tão caros à educação.

Agradeço também aos professores Jorge, Jairo, Rodrigo e Waldeck que gentilmente aceitaram fazer parte da minha banca.

As coisas da educação discutem-se, quase sempre,
a partir das mesmas dicotomias, das mesmas oposições, dos mesmos argumentos.

Anos e anos a fio. Banalidades.

Palavras gastas. Irritantemente óbvias, mas sempre repetidas como se

fossem novidade. Uns anunciam o paraíso,
outros o caos - a educação das novas gerações

é sempre pior do que a nossa. Será?

(NÓVOA, Antônio)

Dedico a dissertação a todos os professores fluminense que construíram o PNAIC junto com a UFRJ e fizeram o estado do Rio de Janeiro um *locus* de experiências docentes que já é um marco à história da educação brasileira.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ANA – Avaliação Nacional da Alfabetização
ANFOPE- Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
ANPED – Associação da Pós-Graduação em Educação
CAPES- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEALE- Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita da UFMG
CEEL- Centro de Estudos em Educação e Linguagem da UFPE
CEFIEL-Centro de Formação do Instituto da Linguagem da UNICAMP
CEFOM -Centro de Formação Continuada de Professores da UnB
CEFORTEC-Centro de Formação Continuada, Desenvolvimento de Tecnologia e Prestação de Serviços para as Redes Públicas de Ensino da UEPG
CF- Constituição Federal
CNE/MEC- Conselho Nacional de Educação do Ministério da Educação
CNPq- Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNTE- Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONAE- Conferência Nacional de Educação
CONED- Congresso Nacional de Educação
CONSED- Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação
CONSED-Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação Continuada de Professores
COPFOR- Coordenação Geral de Política de Formação
CRE- Coordenadorias Regionais de Educação
DAGE- Coordenação de Formação FUNDAJ-Fundação Joaquim Nabuco
DPE- Departamento de Políticas de Educação Infantil e Ensino Fundamental
FHC-Fernando Henrique Cardoso
FMI - Fundo Monetário Internacional
FORUMDIR- Fórum de Diretores de Faculdades/Centro de Educação das Universidades Públicas Brasileiras
FNDE- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF- Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
GT-Grupo de Trabalho
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDERIO – Índice de Desenvolvimento da Educação do Rio de Janeiro
IFPE -Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Pernambuco
INAF- Índice de Analfabetismo Funcional
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LEDUC- Laboratório de Estudo de Linguagem, Leitura, Escrita e Educação da UFRJ
Limc- Laboratório de Pesquisa e Desenvolvimento em Ensino de Matemática e Ciências
MEC - Ministério da Educação
OCDE - Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAIC- Programa Alfabetização na Idade Certa
PAR-Plano de Ações Articuladas
PARFOR- Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica
PCN- Parâmetros Curriculares Nacionais

PDDE- Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PDE escola- Plano de Desenvolvimento da Escola
PIB- Produto Interno Bruto
PIP/ATC- Programa de Intervenção Pedagógica/Alfabetização no Tempo Certo
PISA- Programa Internacional de Avaliação de Alunos
Pnad- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAIC – Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa
PNBE- Programa Nacional da Biblioteca Escolar
PNE – Plano Nacional de Educação
PNLD- Programa Nacional do Livro Didático
PPL – Programa Pró-letramento
PROFA – Programa de formação de professores alfabetizadores
ProInfo- Programa Nacional de Tecnologia Educacional
PUC-RIO – Pontifícia Universidade Católica – Rio de Janeiro
RCN- Referenciais Curriculares Nacionais
SAEB – Sistema Avaliação da Educação Básica
SEB/MEC- Secretaria de Educação Básica, Ministério da Educação
SEIF/MEC- Secretaria de Educação Infantil e Fundamental do Ministério da Educação
SIMEC- Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle
SisPacto- Sistema de Monitoramento do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
SME - Secretaria Municipal de Educação
TCA- Programa Toda Criança Aprendendo
TPE-Movimento Todos Pela Educação
UEBA-Universidade do Estado da Bahia
UECE- Universidade Estadual do Ceará
UEMG-Universidade Estadual de Minas Gerais
UEM-Universidade Estadual de Maringá
UEPG- Universidade Estadual de Ponta Grossa
UFERSA- Universidade Federal Rural do Semiárido
UFES- Universidade Federal do Espírito Santo
UFJF-Universidade Federal de Juiz de Fora
UFMG- Universidade Federal de Minas Gerais
UFOP-Universidade Federal de Ouro Preto
UFPA- Universidade Federal do Pará
UFPE- Universidade Federal de Pernambuco
UFPR- Universidade Federal do Paraná
UFRJ-Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRPE-Universidade Federal Rural de Pernambuco
UFSCAR-Universidade Federal de São Carlos
UFSC-Universidade Federal de Santa Catarina
UFSM- Universidade Federal de Santa Maria
UFS-Universidade Federal de Sergipe
UFU-Universidade Federal de Uberlândia
UFVJM -Universidade Federal do Vale do Jequitinhonha e Mucuribe
UNB-Universidade de Brasília
Undime- União Nacional dos Dirigentes Municipais
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNESP- Universidade Estadual Paulista
UNICAMP-Universidade Estadual de Campinas
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIFAP- Universidade Federal do Amapá (UNIFAP)

RESUMO

ALMEIDA, Maria Elisa. As vozes que emergem do pacto federativo: O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) em foco e suas implicações na cidade do Rio de Janeiro. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016.

Desde 2013, o Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) vem sendo implementado como uma política pública cuja meta, reforçada no Plano Nacional de Educação (PNE), prevê que todas as crianças brasileiras estejam plenamente alfabetizadas até os oito anos de idade. Para tanto, o PNAIC é reconhecido como um curso de formação continuada de professores alfabetizadores e possui capilaridade em todo o Brasil. O objetivo da dissertação foi analisar a proposta do PNAIC no estado do Rio de Janeiro como uma alternativa de regime de colaboração entre os entes federados, que intui intervir nas escolas de ensino fundamental, em busca da melhoria da qualidade do ensino público brasileiro. Para tanto, buscou-se na metodologia realizar a triangulação dos dados a partir de coleta e análise das entrevistas semiestruturadas, relatos de experiências e análise documental, tanto de documentos legais, quanto do acervo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Instituição de Ensino Superior responsável pelo PNAIC no Rio de Janeiro. Diante de tais informações, pode-se depreender que foi criado um movimento de articulação entre a Universidade e as Secretarias de educação de todo o estado. É coerente irmos além: todo o país articulado, conversando de norte a sul, promovendo ações políticas voltadas ao êxito da alfabetização infantil nas escolas públicas brasileiras. As distinções regionais que, em princípio não foram articuladas com a proposta do PNAIC, ganharam um outro olhar. Para dar conta deste outro olhar, fora criado o Fórum das Universidades Participantes do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Podemos dizer que houve um ganho devido à articulação entre os coordenadores gerais das Universidades participantes do PNAIC. No estado do Rio de Janeiro, observamos um fortalecimento dos laços, da troca de experiências, através de um grupo entrosado, resultado de uma sólida formação continuada ao longo de três anos. Ainda há muito a dizer e a pesquisar sobre o PNAIC, pois esta, além de ser uma política jovem, possui um amplo número de autores articulados nacionalmente. Por fim, evidencia-se a perspectiva para continuidade de tal política e, junto com ela, estudos de acompanhamento e avaliação a fim de verificar, por exemplo, acertos e equívocos da implementação do PNAIC seja no sentido macro, pensando nacionalmente; seja no micro, pensando estado ou município especificamente.

Palavras-chave: Políticas Públicas em Educação; Pacto federativo; Formação continuada; PNAIC.

ABSTRACT

Since 2013, The National Pact for Alphabetization at the Correct Age (PNAIC) has been implemented as a public policy whose goal, supported by the National Education Plan (PNE), predict that all Brazilian children will be alphabetized by the age of eight. Therefore, PNAIC is recognized as a continuing education of basic literacy teachers and has capillarity all over Brazil. The objective of this dissertation is to analyze the proposal of PNAIC in the state of Rio de Janeiro as an alternative of collaboration regulations in the specificity of Brazilian Federalism, which sense to intervene in public elementary schools, aiming to increase the quality of Brazilian public education. Thus, the methodology seeks to do the triangulation of data collection and analysis of semi structure interviews, experience reports and document analysis, both from Legal documents and from the collection of Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ), higher education institution, responsible for PNAIC in Rio de Janeiro. Based on those information, it is valid to conclude that was raised a relationship between the University and the hole education secretaries in Rio de Janeiro state. It is coherent to go forward: all country is articulated, discussing from north to south, promoting policies aimed actions for the success of childhood basic literacy in Brazilian public schools. The regional distinctions that, at first, were not articulated with the proposal of PNAIC, gained another look. To be able to give another look was created a Forum for Universities that are participating on The National Pact for Alphabetization at the Correct Age. We could say that has been a gain because deepened the relation between the general coordinators from the universities that participate on PNAIC. There is still lots to research about PNAIC, because besides this is a youth policy, there are a huge number of authors articulated nationally, thanks to this federal policy. Lastly, highlights the prospects for continuity of such policy and, together with it, studies monitoring and evaluation in order to verify, for example, successes and misconceptions during the implementation of PNAIC in the macro sense, thinking nationally; is the micro , thinking specifically state or county.

Keywords: Federalism in Brazil; Continuing education of basic literacy teachers ; Educational policy; Federal pact ; PNAIC.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| INTRODUÇÃO | 15 |
| CAPÍTULO 1 – POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS SENTIDOS: UMA ANÁLISE, UM RECORTE E SUA HISTÓRIA..... | 23 |
| 1. Políticas Públicas..... | 23 |
| 1.1 As Políticas Públicas e o campo da Educação..... | 23 |
| 1.2 Políticas públicas: polissemia de sentidos..... | 26 |
| 1.3 Análise de Políticas Públicas: Ciclo de Políticas..... | 29 |
| 1.4 Políticas Públicas para Educação – o ensino fundamental em foco..... | 36 |
| 1.5 Programas para formação de professores alfabetizadores: a história e os contextos políticos explicam o porquê do PNAIC..... | 43 |
| 1.6 O desenho da Política do Pacto..... | 53 |
| 1.7 O PNAIC: alfabetização na perspectiva do letramento..... | 54 |
| CAPÍTULO 2 – PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA: DA AGENDA POLÍTICA AO INÍCIO DA SUA IMPLEMENTAÇÃO..... | 57 |
| 2.1 Ministério da Educação: construção de uma agenda à alfabetização infantil..... | 57 |
| 2.2 Gestão e estrutura do PNAIC..... | 70 |
| 2.3 Por que o CEEL? | 73 |
| 2.4 Lançamentos do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa..... | 76 |
| 2.5 Regime de colaboração em foco: acordos entre os entes federados | 77 |
| 2.6 MEC, SEB e UFRJ: a incursão do PNAIC no estado do Rio de Janeiro..... | 80 |
| CAPÍTULO 3 – O PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PNAIC) E SUA IMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO..... | 86 |
| 3.1 O Sistema Municipal de Educação do Rio de Janeiro..... | 86 |
| 3.2 O Contexto da Pesquisa..... | 89 |
| 3.3 O Pacto Federativo em destaque: Governo Federal (MEC e o PNAIC) e o município do Rio de Janeiro..... | 92 |
| 3.4 Limites e desafios da pesquisa sobre o PNAIC na cidade do Rio de Janeiro..... | 98 |

| | |
|--|------------|
| 3.5 Escuta às vozes que emergem com a participação dos profissionais de educação do município do Rio de Janeiro envolvidos no PNAIC..... | 100 |
| 3.5.1 As coordenadoras locais emergem..... | 101 |
| 3.6 Os relatos de experiência de orientadoras de estudos emergem..... | 114 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 115 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 118 |
| APÊNDICE 1..... | 125 |

CIP - Catalogação na Publicação

A447v Almeida, Maria Elisa Vieira da Cunha Cardoso de
AS VOZES QUE EMERGEM DO PACTO FEDERATIVO: O
PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA
(PNAIC) EM FOCO E SUAS IMPLICAÇÕES NA CIDADE RIO
DE JANEIRO / Maria Elisa Vieira da Cunha Cardoso
de Almeida. -- Rio de Janeiro, 2016.
125 f.

Orientadora: Daniela Patti do Amaral.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal
do Rio de Janeiro, Faculdade de Educação, Programa
de Pós-Graduação em Educação, 2016.

1. Políticas Públicas em Educação. 2. Pacto
Federativo. 3. Formação continuada de professores.
4. PNAIC. I. Amaral, Daniela Patti do, orient.
II. Título.

INTRODUÇÃO

A chegada ao mestrado em educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro foi resultado da minha trajetória de graduação na universidade. Minha 1ª graduação foi em Letras, pela UFRJ, mas ao me inserir na prática docente percebi que os estudos não eram suficientes para dar conta da realidade em uma sala de aula. Posteriormente, pedi reingresso na UFRJ para cursar Pedagogia, onde percebi ser um lugar especial para estudos e pesquisas para além da graduação e auxílio na prática como professora. Neste *locus*, ademais, conheci professores e suas respectivas pesquisas, o que fez com que me interessasse, especialmente, à formação de professores. Realizei minha monografia para conclusão do curso de Pedagogia buscando ouvir as vozes dos alunos de uma escola de ensino médio na modalidade Normal para saber suas expectativas sobre a profissão. O interesse em ouvir as vozes dos sujeitos da pesquisa me incitou a ir além. Houve a necessidade de aprofundar meus estudos sobre as políticas públicas, buscar em bases Legais lógicas que justificassem as falas dos sujeitos supracitados. Para isso, debrucei-me em uma bibliografia básica. Cativada por tal linha de pesquisa, fui em busca de professores da pós graduação em Educação, atrelados à linha de pesquisa Políticas e Instituições Educacionais, quando encontrei Daniela Patti, que já havia me dado aulas na graduação e a quem tinha grande admiração. Uma conversa breve e a descoberta de que a dita professora estava na pós-graduação, foi simples: idealizei um projeto unindo o que trabalhava com uma proposta de pesquisa estreitamente relacionada com o que se estuda na pós graduação em Educação pela UFRJ.

Conseqüentemente, a presente dissertação foi motivada a partir da minha experiência, considerando desde o último trimestre do ano de 2012, junto à equipe coordenadora do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) no âmbito da Faculdade de Educação da UFRJ, no estado do Rio de Janeiro, o qual contou com adesão das noventa e duas cidades e suas secretarias de educação. A princípio, atuava como um apoio técnico à coordenação e, posteriormente, tornei-me uma das supervisoras. O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa consiste em “um compromisso formal assumido pelos governos federal, do Distrito Federal, dos estados e municípios de assegurar que todas as crianças estejam alfabetizadas até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental” (BRASIL, 2013, p. 13).

As ações do Pacto são realizadas em quatro eixos de atuação, conforme orientações do Ministério da Educação (MEC): Formação Continuada de Professores

Alfabetizadores; Materiais Didáticos e Pedagógicos; Avaliações; Gestão, Controle e Mobilidade Social. O primeiro eixo, Formação Continuada, prevê um curso presencial de dois anos, com carga horária de 120 horas por ano, cuja metodologia propõe estudos e atividades práticas¹.

O quarto e último eixo, Gestão, Controle Social e Mobilização propõe a gestão do Pacto em quatro instâncias:

Um Comitê Gestor Nacional; Uma Coordenação Institucional em cada estado e no Distrito Federal, composta por diversas entidades, com atribuições estratégicas e de mobilização em torno dos objetivos do Pacto; Uma Coordenação Estadual, responsável pela implementação e monitoramento das ações em sua rede e pelo apoio à implementação nos municípios; e Uma Coordenação Municipal, responsável pela implementação e monitoramento das ações na sua rede. (BRASIL, 2013, p. 14).

Todo processo deste último eixo conta com um sistema de monitoramento disponibilizado pelo MEC, denominado SisPacto², o qual compreende um banco de dados para apoiar as redes e pretende, com isso, assegurar a implementação de diferentes etapas do Pacto, incluindo a liberação das bolsas de estudos aos participantes.

Nota-se que os eixos trazidos pelo Pacto preveem um curso de formação continuada que destaca uma mudança na trajetória política oriunda de 1990 e que até hoje vigora no país sobre o papel do Estado - saiu “de cena o Estado-executor, assumindo seu lugar o Estado regulador e o Estado-avaliador” Sousa (2003). Logo, conforme destaca a autora, monta-se o cenário: as políticas educacionais por meio das características com as quais se revestem os procedimentos de avaliação adotados pelo poder executivo federal, tornam-se base referencial para todo o território nacional (p.179).

Cabe considerar em um primeiro momento a percepção das diferentes esferas de governo, as vozes que constituem os entes federados; desde governo federal, além do estadual e o municipal. Logo, é essencial trazer à cena análises das experiências e práticas educativas realizadas buscando perceber a apropriação das orientações oriundas do Pacto por esta rede municipal de ensino público. No contexto da presente pesquisa

¹ Os encontros com os professores alfabetizadores estão sendo conduzidos por orientadores de estudos. Estes, por sua vez, também participam de um curso específico, com 200 horas de duração por ano, ministrado por Universidades Públicas, como no caso da UFRJ. Para aprofundamentos consultar: www.pacto.mec.gov.br.

² A autora atua como supervisora do sistema de monitoramento; o SisPacto.

nossa escolha foi pela rede de educação da cidade do Rio de Janeiro e se deu pela mesma obter a maior rede de escolas públicas da América Latina³, logo, conta com um número expressivo de participantes do Pacto, além de ser a cidade onde o PNAIC fluminense é coordenado, já que é onde a UFRJ possui sua sede. Ademais, houve a disposição da sua secretaria em colaborar com esta pesquisa.

Considerando a participação dos municípios, conforme Oliveira e Santana (2010), são necessários debates sobre o regime de colaboração em educação, a partir de uma perspectiva histórica. Logo, neste mesmo caminho, esta pesquisa teve como ponto de partida as orientações da Constituição de 1988, a qual trouxe novas perspectivas ao país, a partir da redemocratização do mesmo. Determo-nos à questão do federalismo no Brasil, entendendo o conceito como um tipo específico de Estado que, segundo Costa, Cunha e Araújo (2010, p.16)

pode ser caracterizado como um pacto de um determinado número de unidades territoriais autônomas com vistas a finalidades comuns. Trata-se de uma organização político-territorial do poder cuja base é a dupla soberania: a dos entes federados (governos subnacionais) e a do governo central (União). Os primeiros têm autonomia para gerir questões locais, e o segundo tem a finalidade de representar e fazer valer os interesses de toda a população do país.

Essa questão encontra respaldo nas palavras de Moraes (2005, p.671) ao pressupor que à União caberão as matérias e questões de predominância do interesse geral, ao passo que aos estados referem-se às matérias de predominância de interesse regional e aos municípios concernem os assuntos de interesse local. Adicionalmente, Haguette, 1989; Luce, 1993; Dall'igna, 1996; Werle, 2006 condicionam a concretização do regime de colaboração à existência de mecanismos legais – Constituição de 1988 e Lei de Diretrizes e Bases à Educação (LDB) de 1996 - e institucionais indutores da cooperação recíproca, que respeitem a autonomia própria de cada instância política. Em relação ao federalismo, Cury (2010) afirma que

cabe apontar a existência de um sistema federal de educação que, distinto do nacional, mas sob as normas nacionais, abrange as instituições e as redes que estão sob a jurisdição direta da União [...] Há competências próprias e responsabilidades legais, em matéria de educação escolar, que cabem aos sistemas de ensino dos Estados, Municípios e Distrito Federal (CURY, 2010, p. 151).

³ Dado obtido pelo site da SME (janeiro de 2011), disponível em <http://www.rio.rj.gov.br/web/sme>. Acesso em fevereiro de 2015.

Por ser a educação um campo amplamente discutido em meios acadêmicos, faz-se necessário estabelecer qual recorte foi utilizado para esse estudo.

O PNAIC estrutura-se baseado na Resolução Nº 4 de 27 de Fevereiro de 2013 e possui os seguintes grupos: coordenador geral, coordenador adjunto, supervisores, formadores, orientadores de estudos e professores alfabetizadores. Estes, hierarquicamente, organizam-se em uma espécie de pirâmide conforme destacado na figura 1.



Figura 1: Estrutura hierárquica do Pacto. Elaboração: própria autora

Cabe destacar que há um grupo de profissionais, o dos coordenadores locais, que possui um papel fundamental na execução e no sucesso em possibilitar de fato realização das formações, apesar de não estarem inseridos dentro do esquema apresentado na figura 1. Isso se justifica, porque na estrutura inicial proposta pelo MEC estes não faziam parte dos encontros de formação continuada. Ademais, os coordenadores locais são responsáveis pelo diálogo entre a universidade e os governos subnacionais – estado e municípios. Em suma, estes sujeitos são representantes das secretarias de educação dos seus municípios e parceiros da UFRJ na ação e execução do Pacto nas cidades do Rio de Janeiro.

Para a realização da presente pesquisa foram realizadas entrevistas semiestruturadas com três coordenadores locais participantes do Pacto na cidade do Rio de Janeiro a partir da facilidade com que há comunicações entre a universidade e o

município, a fim de perceber, a partir do lugar em que estes coordenadores ocupam como está sendo desenvolvido o Pacto em seu município. Convém ressaltar que esses atores sociais são fundamentais, pois é de sua responsabilidade a implementação e monitoramento das ações na sua rede municipal de ensino.

Tendo em vista as dimensões da rede municipal do Rio de Janeiro, o número de orientadores de estudos ultrapassa a centena; portanto para lidar com o grande quantitativo de orientadores de estudos, selecionou-se como outra fonte de pesquisa os relatos de experiências de três destes atores sociais, tendo como pressuposto a participação no PNAIC ao longo dos três anos em que está sendo implementado. Estes relatos contêm: experiência com a alfabetização no município, análise da implementação da política e uso do recurso no PNAIC pela UFRJ e como as prefeituras administraram os recursos para o Pacto ser implementado.

Tem-se como premissa a ideia de que o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) inseriu-se no cenário educacional brasileiro trazendo uma tentativa de diálogo frutífero entre os entes federados – União, Distrito Federal, estados e municípios – a fim de que estes dialoguem em consonância com os pressupostos Constitucionais de uma educação pública de qualidade e direito de todo cidadão. Acreditamos que esta política de governo pode e deve caminhar para uma política de Estado, visto que, conforme assinala Cury (2009), um dos cerne à educação brasileira ainda estar tão aquém dos países integrantes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) é a descontinuidade política com as frequentes trocas de líderes políticos e seus partidos e a falta de participação e mobilização de todos os atores sociais envolvidos na educação brasileira. Ademais, para Saviani (2004), é essencial que haja um diálogo entre os indivíduos que constituem o chão da escola (professores, direção, familiares, alunos etc.) com os grupos políticos, desde a esfera municipal, estadual quanto a federal.

Tendo os pressupostos políticos, em que nos baseamos, já esclarecidos, vamos nos deter ao objeto de pesquisa, pensado dentro da conjuntura política atual: a educação escolar como um direito a ser ofertado pelo Estado para todos.

Nesse sentido, convém analisar qual a concepção em que nos baseamos para nos respaldar sobre o sistema de escrita alfabética como um direito constitucional e que se pretende, por um regime de colaboração.

A educação escolar é, conforme a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9.394/96), um direito a ser ofertado pelo

Estado para todos. Entretanto, mesmo havendo quase o pleno atendimento escolar para os primeiros anos do ensino fundamental (IBGE, 2014), ainda há uma séria questão a ser vista: a permanência na escola e o êxito do estudante no aprendizado. A fim de possibilitar estratégias que convertam tal cenário, foi criado o PNAIC, um compromisso formal assumido pelos entes federados cujos eixos trazidos no Programa preveem um curso de formação continuada destinado aos professores alfabetizadores. Entretanto, o mesmo não leva em consideração as diferentes regiões brasileiras e acaba por desconsiderar as especificidades regionais, bem como cultura e experiências profissionais. No caso do estado do Rio de Janeiro, as particularidades existem dentro do próprio estado.

Ademais, sabe-se que o ensino fundamental atualmente possui duração de 9 (nove) anos, é gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade. É obrigação do Estado garantir a universalidade da educação nesta etapa de ensino. Segundo o livreto informativo do PNAIC (2013) chama a atenção para o fato de que, “entre 2000 e 2010, a taxa de analfabetismo no Brasil, até os 8 anos de idade, caiu 28,2%, com variações entre os estados da federação, alcançando uma taxa de alfabetização média de 84,8% (IBGE 2010)”.

Entretanto, ressalta-se que “os dados utilizados pelo IBGE para apurar estas taxas são provenientes de uma pergunta simples, feita ao informante do domicílio recenseado: “a criança sabe ler e escrever?”. Esta pergunta não reflete o que entendemos por alfabetização, indica que o problema é mais amplo e manifesta-se em diferentes intensidades em todo o país.

Tal dado traz uma alerta à sociedade, visto que a concepção que se tem sobre alfabetização advinda do senso comum está aquém do que pesquisadores da área, como o proposto no glossário do Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita (CEALE, 2014)⁴, o qual define alfabetização não somente como aquisição de um código, mas um processo de aprendizagem do sistema alfabético e de suas convenções. Conforme o documento:

a *alfabetização* deve integrar-se com o desenvolvimento das habilidades de uso do sistema alfabético – com o letramento; embora os dois processos tenham especificidades quanto a seus objetos de conhecimento e aos processos linguísticos e cognitivos de apropriação desses objetos, dissociá-los teria como consequência levar a criança a uma concepção distorcida e parcial da natureza e das funções da língua escrita em nossa cultura.

⁴ Disponível em: www.glossarioceale.com.br.

Portanto, vê-se a necessidade para que sejam discutidos e aprofundados estudos acerca da política pública do PNAIC, a fim de entender quais estratégias são pensadas para que a meta 5 (cinco) do Plano Nacional de Educação (Lei 13.0005/2014) seja alcançada: todas as crianças alfabetizadas até os 8 (oito) anos de idade.

Alçando conquistar tais desafios estratégicos, a presente dissertação objetivou analisar a proposta do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa como uma alternativa de regime de colaboração entre os entes federados, que intui intervir nas escolas de ensino fundamental, em busca da melhoria da qualidade do ensino público brasileiro.

Em busca realizada em bancos de dados como Scielo e a base de dados CAPES utilizando palavras chave como PNAIC, Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa observamos a carência de base ou subsídio teórico que aborde detalhes específicos dessa política pública. Inclusive, apoiados em Miranda e Lima (2013) nem nos documentos que a normatizam encontramos relevo suficiente. Isso pode se justificar pelo fato de que esta ser uma política recente, logo em processo de construção.

Para tanto, pretendeu-se, especificamente: investigar os principais fatores apontados ao processo dos municípios, em especial, ao do Rio de Janeiro, para atendimento aos anos iniciais do ensino fundamental, compreender as relações intergovernamentais na/da política educacional do Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa; investigar como se dão situações educativas por meio do Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa, no município do Rio de Janeiro; analisar como se articulam entre seus pares, a partir de suas vozes, a participação do município escolhido para o presente estudo.

Estruturalmente, ao longo da dissertação, há métodos relacionados com a proposta qualitativa de análise de dados, como também bibliográfica e documental, envolvendo principais fontes da política educacional, tendo como princípio guiar-se pela ética que circunda as ciências sociais. Os capítulos da dissertação organizam-se em:

O primeiro capítulo discorre sobre o desenho de uma política pública. Para tanto, nos basearemos nas contribuições de Cury, Ball, Mainardes, entre outros dando ênfase a questão do federalismo no Brasil tendo como recorte temporal a Constituição Federal de 1988. Tem-se como proposta central de análise o Ciclo de Políticas de Stephen Ball, acordado por Mainardes (2006) que advoga a favor deste como possibilidade para a

análise de políticas educacionais brasileiras. Além disso, o prevê como “um referencial analítico útil para a análise de programas e políticas educacionais” (p.48), além de perceber que tal abordagem “permite a análise crítica da trajetória de programas e políticas educacionais desde sua formulação inicial até a sua implementação no contexto da prática e seus efeitos” (p.48).

O segundo capítulo apresenta a história e o desenho do PNAIC. Buscou-se em fontes oficiais como se pensou na agenda brasileira tanto o desenho quanto a implementação de tal política, dando destaque ao estado do Rio de Janeiro. Para tanto foram entrevistadas professoras que consideramos peças-chave para que a UFRJ fosse responsável pelo PNAIC no Rio de Janeiro.

O terceiro capítulo versa sobre a implementação do PNAIC no maior município fluminense, em número de pessoas: a cidade do Rio de Janeiro. Para isso, foi feita uma pesquisa de campo com atores sociais envolvidos no PNAIC, coordenadores locais e orientadores de estudos selecionados advindos da prefeitura do Rio de Janeiro, entrelaçando com dados oficiais, tanto da esfera federal, como estadual e municipal (Rio de Janeiro).

Esperamos, nesse sentido, contribuir para o campo das políticas públicas em educação a partir de da pesquisa de uma política jovem⁵, porém de largo alcance nacional e alto impacto nas redes públicas de educação que busca alcançar um desafio histórico brasileiro que é a garantia de alfabetização das crianças até os oito anos de idade.

⁵ Utilizamos esse adjetivo para melhor caracterizar o fato de que o PNAIC é uma política que possui apenas 3 anos de existência.

CAPÍTULO 1

POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS SENTIDOS: UMA ANÁLISE, UM RECORTE E SUA HISTÓRIA

1. Políticas Públicas

1.1 As Políticas Públicas e o campo da Educação

As políticas públicas para educação são um tema bastante frequente à Academia, vide conceituados simpósios, encontros, seminários nacionais e internacionais⁶. No caso do Brasil, entretanto, cabe ressaltar que os trabalhos realizados, a partir de tal temática, possuem, normalmente, recortes distintos.

Pesquisar sobre políticas públicas permite um grande número de possibilidades de investigação, podendo se desenvolver estudos de cunho analítico e, normalmente, se reportar a uma política específica (sua criação, implementação, desenvolvimento e/ou resultados e efeitos). Alguns autores canalizam seus estudos a um determinado período histórico, perfazendo um resgate do passado a fim de compreender marcas pretéritas no presente. Adicionalmente, há pesquisadores que visam a situar o leitor, seja ele estudioso da área educacional ou apenas um interessado no debate, a conhecer a educação brasileira historicamente.⁷ Há autores que unem as duas temáticas a fim de demonstrar ao leitor, a partir da história sócio-política e econômica como se construiu, desenhou tal política pública, podendo ser na esfera federal, estadual, distrital, municipal ou em uma comparação entre os entes federados. Assim como as pesquisas exclusivas para análise de políticas, exemplificaremos este tipo de pesquisa com autores ao longo do capítulo.

Consideramos o resgate histórico necessário, posto que não existe uma construção política a partir do zero. Contudo, destacamos que, a fim de delinear uma dissertação de mestrado coerente com sua proposta, é preciso fazer um recorte

⁶ Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED); Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação (ANPAE); Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS); Seminário Internacional de Políticas e Processos Educativos; *I Encuentro latinoamericano de Profesores de política educativa*.

⁷ ARANHA, Maria Lúcia de Arruda - História da Educação e da Pedagogia - 3ª Ed, 2009 - Editora Moderna, São Paulo; ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. História da Educação no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2002.

temporal e, no caso, utilizaremos como marco inicial a Constituição Federal de 1988, na qual ficou estabelecido o regime democrático brasileiro, após um longo período ditatorial. Ademais, uma especificidade instituída no seu Artigo 211, atribui competências a cada instância (União, estados, distrito federal e municípios) e dará enredo ao presente trabalho: o regime de colaboração entre os entes federados.

Segundo Fernandes (2013) ao fazer um levantamento das produções acadêmico-científicas sobre a temática do regime de colaboração no Brasil foram encontradas dissertações que remetem a estudos de casos de realidades específicas brasileiras⁸ como o estado do Rio Grande do Sul, o estado do Pará e o município de Jequié, situado na Bahia. Os trabalhos desenvolvidos por Sari (2009), Barbosa (2006) e Raic (2009), destacam a importância da colaboração, mas também apontam limites e dificuldades. Apesar de esses trabalhos analisarem aspectos legais a partir de diferentes eixos, as pesquisas não se propuseram a analisar o regime de colaboração como uma política de Estado, fato que pode ser justificado pela não regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal que define, entre outras questões, que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação.

Os trabalhos encontrados voltaram-se para a análise das formas de colaboração, que diferentemente de regime de colaboração, são políticas de governo materializadas em ações pontuais, sem continuidade. O estudo de Fernandes, diferentemente, procurou analisar o estabelecimento da colaboração através da análise de programas de governo, relatórios de final de mandato e a ação do cadastro escolar, realizados pelo município de Juiz de Fora com o governo estadual de Minas Gerais.

Além das dissertações, a autora buscou artigos convergentes ao tema Regime de Colaboração e muitos foram encontrados, o que revela quanto o assunto tem sido debatido e questionado no meio acadêmico, e sempre apontando a necessidade de aprofundar a questão. Fernandes (2013) propõe que seu trabalho seja um contributo para a ampliação desse debate.

Dialogando com a estratégia da autora supracitada, para realizar a presente pesquisa, foi realizada uma revisão bibliográfica, em que foi feito um levantamento das produções acadêmico-científicas sobre a temática do regime de colaboração. Para tal, foram consultados os bancos de dissertações e teses da CAPES - Coordenação de

⁸ Dissertação disponível em: <http://www.ufjf.br/ppge/files/2013/09/Texto-Disserta%C3%A7%C3%A3o-Thamyres-Wan-de-Pol-Fernandes.pdf>

Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior; publicações da ANPED - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação; sítios dos programas de pós-graduação das universidades brasileiras; além das publicações em periódicos da área. Tal ação corrobora a ideia de que pesquisa é tarefa social (COSTA, 2002) além de precisar estar de acordo com as demandas do que requer o campo científico (BOURDIEU, 1983). Logo, é necessário procurar conhecer pesquisas dos outros autores, estar atento ao que já se produziu anteriormente e divulgar a sua própria pesquisa. Sendo assim, podemos destacar uma tese da autoria de Marchand (2013). O referido trabalho objetivou analisar de que forma a política Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação (TPE) no seu estado, instituído graças ao Plano de Ações Articuladas (PAR) estabeleceu uma forma de regulação singular entre União e os municípios com a finalidade de galgar, à educação básica, índices compreendidos pelo Ministério da Educação (MEC) e outros atores sociais como sendo indicadores de qualidade. Fundado em 2006, o TPE é:

um movimento da sociedade brasileira que tem como missão contribuir para que até 2022, ano do bicentenário da Independência do Brasil, o país assegure a todas as crianças e jovens o direito a Educação Básica de qualidade. (...) O Todos Pela Educação acredita que, pela dimensão do desafio e da desigualdade histórica da Educação no Brasil, apenas a ação dos governos não é suficiente. A participação dos diversos segmentos da sociedade⁹, reunidos em torno de metas comuns e alinhadas com as diretrizes das políticas públicas educacionais, é fundamental para promover o salto de qualidade de que a Educação Básica brasileira necessita.¹⁰

Os resultados do trabalho de Marchand mostraram que há uma forte interação entre o TPE (regulador) e o PAR, podendo observar tais indícios especialmente em: Planos Municipais de Educação, planos de carreira, necessidade de formação inicial e continuada de profissionais da educação, além de questões relativas à infraestrutura das instalações escolares: reformas e construções de prédios.

Destacamos, na análise do movimento do TPE, que conforme Voss (2011), o TPE constitui-se como uma rede política que congrega agentes sociais, intelectuais, empresas, instituições públicas e privadas e grupos de interesses heterogêneos,

⁹ Exemplos de entidades privadas participantes: Fundação Itaú Social, Fundação Roberto Marinho, Rede Empresas Energia Elétrica, Suzano Papel e Celulose, Fundação Educar Dpaschoal, Gerdau, Banco Real (ABN AMRO Bank), Santander, Fundação Bradesco, Grupo Pão de Açúcar

¹⁰ Endereço eletrônico: <http://www.todospelaeducacao.org.br/quem-somos/o-tpe/>

articulados em torno de um discurso comum (p.52). Adicionalmente, destaca a autora que

as lideranças empresariais e políticas que compõem o TPE, na sua maioria, não provêm do campo da Educação nem possuem formação acadêmica ou produção intelectual reconhecida nessa área. São, em sua maioria, profissionais ligados à economia, administração, comunicação, ao mundo dos negócios ou pessoas que ocuparam determinados cargos políticos nos governos federal ou estaduais. (p.52).

Neste momento, já atualizados quanto à produção acadêmica na área de políticas públicas e regime de colaboração entre os entes federados no Brasil, julgamos necessário abordar o conceito de políticas públicas, pois inúmeras são as definições. Nesta dissertação, citarei algumas, a fim de perceber o diálogo entre tais pontos de vista e trazer à tona o que definimos como políticas públicas para o estudo da presente dissertação.

Conforme Höfling (2001), na análise e avaliação de políticas implementadas por um governo, fatores de diferentes natureza e determinação são importantes, principalmente quando se focaliza as políticas sociais (como as de educação, saúde, previdência, habitação, etc.), os fatores envolvidos para a aferição de seu “sucesso” ou “fracasso” são complexos, variados, e exigem grande esforço de análise (pg.31). Para a autora, o processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo (p.38).

1.2 Políticas públicas: polissemia de sentidos

Souza (2006) propõe um estado da arte sobre tal temática, mas ressalta que não há uma só definição para políticas públicas e destaca a carência de traduções para a língua portuguesa de trabalhos que discutam tal temática. Para a autora, “a definição mais conhecida continua sendo a de Laswell¹¹, (...) decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (p.24). Cabe ressaltar a dificuldade da então discutida área de estudo em buscar, na atualidade, uma definição para política pública com a mesma confiabilidade

¹¹ Em 1936 introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública), como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. (p.23)

que se possui com relação ao estudo de um autor do início do século vinte. Embora observemos a necessidade de atualização, a presente dissertação em nenhum momento pretende desfavorecer os pilares históricos que são base para estudos políticos¹².

Ademais, concordamos com Souza quando a autora define política pública como um campo de conhecimento que busca o governo em ação, podendo ou não avaliar simultaneamente o processo, esta uma variação independente de quaisquer outros processos; e a ocasião em que a avaliação sinalizar problemas, que sejam propostas mudanças de rumo de tal política, esta uma variação dependente da anterior.

Diante da breve explanação é primordial perceber a distinção sobre: o que o governo pretende fazer e o que realmente faz; o que está no projeto e o que é realizado efetivamente. Como afirmado por Perez (2010) as políticas sobre educação e sobre o campo de implementação de políticas educacionais se tornaram uma “arena de acirrados conflitos e interesses com uma política de grandes orçamentos – do governo federal, dos estados e dos municípios” (p.1180).

Proponho nesta pesquisa analisar a política do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC e, para tanto, me colocar como uma analista política, ou seja, pretendo aqui analisar o que está na proposta original do PNAIC, isto é, no contexto de influência e de produção de textos e o que se efetivou no contexto da prática, conceitos que serão abordados a seguir. Como afirmado por Perez (op.cit.) é importante investigar sob que condições as diversas políticas educacionais são implementadas, como elas funcionam e se são exitosas. Desta forma, Marchand (2012 p.21) sintetiza que:

podemos definir política pública como um conjunto de ações de governo que buscam atender a demandas da sociedade, resolver problemas, produzir determinados efeitos ou resultados sobre determinado grupo de pessoas. Uma política pública se constitui em uma sequência ou fluxo de atos, envolvendo decisões e ações, para que um objetivo possa ser alcançado.

Lowi (1964; 1972 apud. SOUZA 2006, p. 28) em sua máxima a política pública faz a política, propõe que cada tipo de política pública pode ou não obter apoio e rejeição dos diferentes atores envolvidos e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas. Estas arenas advêm da ideia de que há um problema e algo

¹² Souza(2006) traz em seu texto um resgate histórico bastante pertinente para colocar o leitor mais interessado neste recorte sobre o estado da arte da área de estudo políticas públicas.

precisa ser feito diante de tal situação. Ao analisarmos o PNAIC como um exemplo prático, percebemos que há claramente esta lógica: o analfabetismo infantil no Brasil, dentro do recorte ciclo de alfabetização (seis a oito anos de idade) em que o número ainda é bastante alto como aponta a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) relatando que ainda tem-se 11,5% das crianças de oito e nove anos analfabetas no Brasil.¹³

Logo, é necessário que sejam pensadas políticas acerca de tal problema. Para a política ganhar destaque, a problemática deve ser exaltada sócio-política e economicamente, ou seja, devem ser divulgados indicadores oficiais que mostrem claramente a dimensão do problema; além disso, devem ressaltar os constantes programas políticos que não agregaram melhoras significativas ao problema, logo, permanece o problema. Por fim, necessita haver um *feedback* com informações que demonstrem falhas no que já fora colocado em prática, ressaltando que a política proposta já possui um diagnóstico do que já fora feito e avaliado de forma insatisfatória. Como destacado por Perez (2010) “há achados de pesquisas que ilustram a profunda influência que a implementação pode ter na efetividade dos programas sociais; enfim, investir na descoberta do que funciona melhor e para quem” (p. 1188).

Ademais, devemos chamar a atenção para as decisões políticas e quem elas envolvem. Pensando no PNAIC, podemos enquadrá-lo como sendo esta uma política distributiva, ou seja, é uma política *top down* (de cima para baixo) em que as decisões são tomadas pelo governo, logo, o Estado como mentor e orientador para que, politicamente, caminhemos sempre a uma convergência às questões de ordem econômica e ideológica, como estratégia política, a fim de manter uma afinidade com os preceitos da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura (UNESCO) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) dentre outros. Como uma consequência direta disso, os impactos são sentidos mais individualmente do que coletivamente, pois o desenho da política privilegia grupos sociais em detrimentos de outros.

¹³ Dados de 2010. Fonte: www1.folha.uol.com.br/fsp/.../ff1207200915.htm

1.3 Análise de Políticas Públicas: Ciclo de Políticas

Conforme já destacado por Souza (2006) e também citado em artigos por Mainardes (2006), Marchand (2012), Passone (2013) a bibliografia sobre análise de políticas é bastante precária no Brasil, logo, foi necessário recorrer às publicações em inglês a fim de entender questões primárias como a palavra política e seus sentidos em tal idioma. Há três termos para designar "política": *polity*, *politics* e *policy*, que designam a política, respectivamente, em suas dimensões: institucional, portanto, o que está constituído; processual, logo a dinâmica do processo democrático; e material, o conteúdo que gera as decisões governamentais. Diante das três definições, julgamos pertinente destacar que nos ateremos à política de acordo com o conceito de *policy*, já que no caso da dissertação será o de analisar uma política pública em curso no Brasil desde 2012¹⁴.

Analisar uma política consiste em descrever e explicar condicionantes e sentidos de uma ação governamental. Mainardes, Ferreira e Tello (2011) apontam um traçado sobre os debates teórico epistemológicos em torno do tema na medida em que situa o leitor em uma perspectiva teórico metodológica dentro dos rumos históricos que a *policy* foi conquistando ao longo do tempo. Para a realização da análise da política pública do PNAIC foi utilizado o modelo denominado Ciclo de Política que consiste em um ciclo deliberativo, formado por estágios que constituem um processo dinâmico, logo as políticas são formuladas, criadas, mas há sempre a possibilidade de recriação e ressignificações. Isto encontrando eco no que a perspectiva pós-estruturalista traz ao cenário teórico metodológico que norteará o presente estudo. Tal perspectiva contribui, na medida em que os pós-estruturalistas questionam a viabilidade de um discurso, e a perspectiva de que este pode ser “considerado neutro ou que possa representar uma síntese, qualquer discurso que possa expressar qualquer suposta unidade ou universalidade epistemológica ou que permita decidir entre visões, asserções ou discursos em conflito” (PETERS, 2000, p. 43-44).

Nesse sentido, não há uma dimensão temporal nem sequencial, ou seja, a linearidade entre as etapas do processo da política pública dependerá de inúmeros

¹⁴ Foi publicada no Diário Oficial da União no dia 14/12/2012 a Portaria 1.458. Neste documento são descritos os objetivos, os atores envolvidos, os critérios de seleção dos bolsistas, as regras gerais de implementação do curso e as principais restrições.

fatores, como o contexto de influência; as arenas, os lugares, os grupos de interesse enfim, as disputas e embates, estratégias e ações em que a política se envolve desde a produção do texto (agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções), a prática (implementação), a avaliação (resultados e efeitos). Mainardes; Ferreira; Tello (2006 p.158) destacam ainda a necessidade de serem considerados os antecedentes e o contexto das políticas (econômico, político, social e cultural), antecedentes históricos, relação com outros textos e políticas, além dos efeitos de curto e longo prazo que uma política gera nas práticas.

Se buscarmos historicamente como o ciclo de políticas se instaurou no cenário de análises políticas, teremos de nos remeter a um processo que perdurou décadas. Além disso, merece destaque pensar em qual teórico podemos chamar de “pai” para a formulação da teoria de ciclo de políticas. Pinto (2008) advoga sobre ciclo de políticas tendo como precursor Kingdon (1994) e este modelo como sendo uma variante de outro modelo analítico denominado *garbage can* de Cohen, March e Olsen (1972)¹⁵. Já Mainardes (2006) defende como idealizadores Ball e Bowe (1992). Para a presente dissertação, concordaremos com Mainardes, pois este, assim como Ball e Bowe, são pesquisadores da área de políticas educacionais, diferentemente de Pinto que é da área de serviço social. Mesmo assim, considero relevante trazer a importância que o ciclo de políticas é como modelo analítico para áreas das ciências humanas, e não somente à educação.

Jones, nos anos de 1970, citado em Muller e Surel (2002, p.26), com a abordagem sequencial foi precursor em pensar a política em várias sequências de ações, o que possibilitou, desde então, um estudo de fases distintas do processo que envolve a política. Posteriormente, Kingdon (1984) delineou a “atração política” de que soluções procuram por problemas, logo, estabeleceu que o modelo de análise que combina também elementos do ciclo da política pública, em especial, a fase de definição de agenda. Mais tarde, nos anos de 1990 (OZGA, 2000), analistas políticos internacionais começaram a perceber que as políticas devem ser entendidas como processo e produto que envolvem articulações não-lineares entre textos e processos de construção de uma política e, logo, as análises se diferenciarão conforme a finalidade e a clientela.

¹⁵Modelo *garbage can* consiste em um conjunto de escolhas que buscam em problemas, questões e sentimentos situações decisivas, que podem estar abstratas, soluções que buscam questões que podem ser a solução ou tomada de decisão que analistas políticos buscam para trabalhar. Problemas, soluções, participantes e oportunidades de escolha podem fluir para dentro ou para fora de uma lata de lixo (*garbage can*).

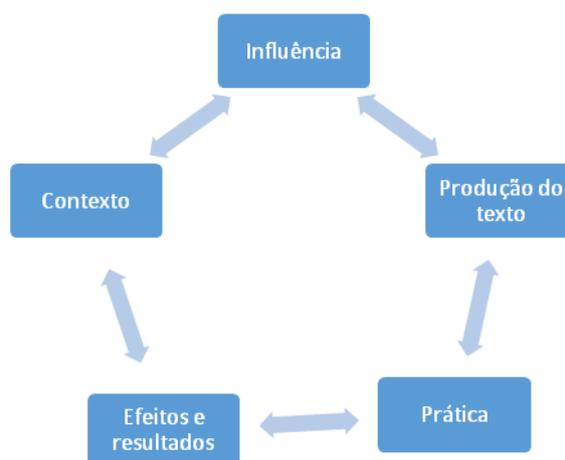
Ball & Bowe (1992) procuraram caracterizar o processo político com a noção de que tal processo insere-se em um ciclo contínuo composto por três arenas: a política proposta, a política de fato e a política em uso. Mais tarde, repensaram tal ciclo, pois “há uma variedade de intenções e disputas que influenciam o processo político e aquelas três facetas ou arenas se apresentavam como conceitos restritos, opondo-se ao modo pelo qual eles queriam representar o processo político” (2006, p.49). Logo, neste segundo momento, os autores demonstram que não há como separar as fases de formulação e implementação, pois não levam em conta as disputas e os embates que cercam a política e reforçam a racionalidade do processo de gestão. Ademais, os profissionais que atuam nas escolas ganham destaque, como coparticipantes dos processos de formulação e implementação.

Sobre a participação de atores sociais na formulação e implementação, Mainardes traz à cena terminologias de Roland Barthes para diferenciar em dois tipos de envolvimento nestas arenas – *writerly e readerly*. Um texto *writerly* (escrevível) é aquele que convida o leitor na interpretação do texto; este, além disso, pode até ser coprodutor a fim de preencher lacunas do texto. Já o *readerly* (prescritivo) limita o envolvimento do leitor, afinal, este é visto como um consumidor inerte ao que se propõe no texto. Apesar de serem dois tipos bastante distintos de produção escrita, é possível termos os dois estilos, partes mais fechadas e outras mais abertas. Portanto, o estilo de um texto vai variar de acordo com o processo de formulação de uma política, e este caminho se dá a partir de contínuas relações com uma variedade de contextos.

Segundo Mainardes, a abordagem do “ciclo de políticas” nos trabalhos de Ball e Bowe,

destaca a natureza complexa e controversa da política educacional, enfatiza os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais.(p.49).

Figura 2 (Contexto de formulação de uma política pública)



Fonte: (BOWE et al.1992, apud MAINARDES, 2006 p.51)

Em relação aos contextos que compõem o ciclo de políticas no campo educacional, o primeiro deles é o denominado contexto de influência, construído a partir do contexto em que grupos de interesse disputam o poder para influenciar em menor ou maior escala a definição das agendas sociais à educação. Estes grupos podem ser os partidos políticos, o governo, o poder legislativo e obter apoio ou críticas negativas dos meios de comunicação, tudo dependendo dos interesses sobre a política. E é graças a origem desses grupos, que o discurso para construção da política ganha legitimidade. Além disso, há grupos mais formais (BALL, apud MAINARDES, p. 51), onde pode haver espaço para uma forte articulação de influência, como comissões e representações de determinados grupos da esfera civil, como sindicatos e organizações.

Os trabalhos mais recentes de Ball contribuem para uma análise mais densa das influências globais e internacionais no processo de formulação de políticas nacionais. Segundo ele, a disseminação de influências internacionais pode ser entendida, pelo menos, de duas maneiras. A primeira e mais direta é o fluxo de idéias por meio de redes políticas e sociais que envolvem (a) a circulação internacional de idéias (Popkewitz, apud Ball, 1998a), (b) o processo de “empréstimo de políticas” (Halpin & Troyna, apud Ball 1998a) e (c) os grupos e indivíduos que “vendem” suas soluções no mercado político e acadêmico por meio de periódicos, livros, conferências e “performances” de acadêmicos que viajam para vários lugares para expor suas idéias etc. A segunda refere-se ao patrocínio e, em alguns aspectos, à imposição de algumas “soluções” oferecidas e recomendadas por agências multilaterais (World Bank e outras). (MAINARDES 2006, p51 e 52).

Estas agências multilaterais e organizações podem ser entendidas como instâncias com finalidade de promover um sistema mundial interligado diretamente com a ideologia mercantil. O World Bank, Fundação Lemann, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a UNESCO e o Fundo Monetário Internacional (FMI) podem ser considerados fortes influenciadores ao processo de criação de políticas nacionais.

Entretanto, vale destacar que tais influências participam dessa relação entre políticas pensando em uma recontextualização, já que o Estado e os atores sociais envolvidos na formulação de políticas não recebem as propostas como mera transposição e transferência (BALL, 2001), logo a dialética entre o que é global e o que é local; o internacional e o nacional está sempre sujeita a interpretação e reinterpretações.

O segundo contexto, muito relacionado com o primeiro é o da produção do texto, mas, diferentemente do primeiro que possui uma linguagem e objetiva ir ao encontro dos interesses político ideológicos de alguns, a produção do texto foca em ser entendível à população em geral, afinal, representa a política em si. Vale destacar que o que se objetiva, muitas vezes, não é o que se consegue, pois a temporalidade e espacialidade, onde e quando o texto é produzido influem profundamente nos limites e possibilidades da formulação e de possíveis ajustes que o texto, seja ele político, legal oficial, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, vídeos etc. logo, os textos podem ou não ser claros e coerentes ao leitor (MAINARDES, 2006), tenha ele alta ou baixa escolaridade. Ademais, não podemos deixar de destacar mais uma vez que a formulação de um texto político está longe de ser ingênua ou neutra, envolvendo disputas e acordos entre grupos de grande força político-econômica, competindo o controle de maior representação dos seus na política.

O que se escreve, o texto político na acepção da palavra, repercutirá diretamente na prática. Esses desdobramentos é que caracterizam o terceiro contexto, o contexto da prática. De acordo com Ball e Bowe (BOWE et al., 1992, In: MAINARDES 2006), são as ações realizadas, a partir de uma política, em que há produção de efeitos, consequências, já que uma política na prática é passível de mudanças e transformações, afinal, são os atores sociais, os cidadãos, suas vozes, melhor dizendo, que têm espaço para interpretações, recriações e adaptações diante do que está proposto no papel. Portanto, o que pensam, as ideologias defendidas por grupos sociais como professores e demais profissionais da educação à sua prática é que serão determinantes para a

proposta política ser posta em prática e, desta forma, ter uma identidade, esta tanto posta no discurso, quanto na prática.

Mainardes (2006) corrobora tal ideia quando afirma que

Os textos são produtos de múltiplas influências e agendas e sua formulação envolve intenções e negociação dentro do Estado e dentro do processo de formulação da política. Nesse processo, apenas algumas influências e agendas são reconhecidas como legítimas e apenas algumas vozes são ouvidas. Sobre a política como discurso, Ball (1993a) explica que os discursos incorporam significados e utilizam de proposições e palavras, onde certas possibilidades de pensamento são construídas. A política como discurso estabelece limites sobre o que é permitido pensar e tem o efeito de distribuir “vozes”, uma vez que somente algumas vozes serão ouvidas como legítimas e investidas de autoridade. Desse modo, com base em Foucault, Ball explica que as políticas podem tornar-se “regimes de verdade”. Na prática, os atores estão imersos numa variedade de discursos, mas alguns discursos serão mais dominantes que outros. Política como texto e política como discurso são conceituações complementares. Ao passo que a política como discurso enfatiza os limites impostos pelo próprio discurso, a política como texto enfatiza o controle que está nas mãos dos leitores. Ambos são processos complexos porque os textos não são somente o que eles parecem ser em sua superfície e, de acordo com Foucault, discursos nunca são independentes de história, poder e interesses (BALL, 1993^a, apud MAINARDES, 2006, p. 54).

O quarto contexto do ciclo de políticas vem a ser o contexto dos resultados ou efeitos, e possui como prioridades perceber a presença e o cumprimento de questões acerca da justiça, igualdade e liberdade individual. Logo, é mais coerente pensarmos em efeitos em detrimento de resultados, pois é mais coerente, quando se faz análise de políticas, pensar no seu impacto e nas interações com possíveis injustiças, desigualdades e privação de direitos individuais.

Segundo Mainardes (2006), esses efeitos podem ser divididos em duas categorias: gerais e específicos. Efeitos gerais tornam-se visíveis, “quando aspectos específicos da mudança e conjuntos de respostas (observadas na prática) são agrupados e analisados” (p.54). Já os efeitos específicos merecem cautela quando analisados, pois se o analista se detiver apenas a algo pontual, específico, pode, conseqüentemente, negligenciar um ou mais aspectos advindos de desdobramentos da política. Ball divide os efeitos em categorias com denominações diferentes da anterior; efeitos de primeira ordem e efeitos de segunda ordem. Segundo o autor, enquanto aqueles enquadram-se em mudanças na prática ou na estrutura e são evidentes em lugares específicos ou no

sistema como um todo; estes referem-se e, tão logo, concentram-se em possíveis impactos das mudanças de primeira ordem que venham a afetar padrões de acesso social, oportunidade e justiça social.

Complementando tal ideia, Mainardes (op.cit.) conclui que

Esta divisão apresentada por Ball sugere-nos que a análise de uma política deve envolver o exame (a) das várias facetas e dimensões de uma política e suas implicações (por exemplo, a análise das mudanças e do impacto em/sobre currículo, pedagogia, avaliação e organização) e (b) das interfaces da política com outras políticas setoriais e com o conjunto das políticas. Isso sugere ainda a necessidade de que as políticas locais ou as amostras de pesquisas sejam tomadas apenas como ponto de partida para a análise de questões mais amplas da política (p.54-55).

O quinto contexto do ciclo de políticas é o contexto de estratégia política e vem a ser um componente essencial da pesquisa social crítica e do trabalho de pesquisadores, por isso, tem grandes chances de resultar em material consistente para uso estratégico em embates e situações sociais específicas nas arenas onde se disputam poderio frente à oposição. No próximo capítulo haverá a demonstração de como isto aconteceu na prática, quando trataremos o processo em que o PNAIC foi instituído pelo governo federal.

Conforme já fora dito, é na língua inglesa que predominam estudos sobre ciclo de políticas. Entretanto, neste momento, iremos discutir sobre a influência do Estado, seja para controlar, monitorar ou simplesmente tomar ciência. Há autores que defendem a abordagem estadocêntrica, preponderância do estado como elemento explicador das políticas no processo de formulação e análise de políticas educacionais, como assegura Roger Dale. Embora não tenham influência direta sobre o tipo de federalismo exercido em um país, cabe trazeremos Cury (2006, p. 115) ao definir como um dos modos de organização do Estado, o federalismo centrípeto que é condicionado ao fortalecimento do poder da União, e, conseqüentemente, na relação concentração/difusão do poder, predominam relações de subordinação dentro do Estado Federal. Além disso, (DALE, 1992, apud MAINARDES, 2006), focalizar o Estado não é apenas necessário, mas constitui o “mais importante componente de qualquer compreensão adequada da política educacional” (p. 388). Ball (1994a) reitera a relevância da análise do Estado, afinal, para o autor, não há como haver qualidade em teorizar política educacional sem levar em conta o papel do Estado e seu funcionamento. Todavia, concordamos com a observação de Ball quando este ressalta que observar e respeitar o papel do Estado em

uma política não deve ser a única preocupação do analista. Logo, uma análise bem feita exige uma compreensão em que haja, constantemente, uma dialogicidade entre o macro e o micro, o geral e o específico, a fim de perceber relações entre estes diferentes níveis¹⁶.

1.4 Políticas Públicas para Educação – o ensino fundamental em foco

Esta parte da presente dissertação, buscou, tendo como recorte inicial a Constituição Federal de 1988 até a atualidade, traçar historicamente como se deram os movimentos sócio-políticos, tendo como cenário as políticas públicas em educação voltadas à alfabetização infantil.

Vivemos no Brasil uma República Federativa, governada sob um regime de colaboração entre os entes federados. São eles: União, os estados, municípios e o Distrito Federal. A Constituição Federal vigente ao longo de quase trinta anos possui inúmeras emendas e correções. Isso encontra eco no que assinala Cury:

no circuito dos entes federativos, o regime escolhido para integrá-los foi o de colaboração recíproca. **O regime de colaboração, seja em termos de conteúdo, seja em termos de mecanismo, é difícil, lento e necessariamente negociado** (grifo da autora). É o que acontece com um Brasil cuja União congrega 27 estados, mais de 5.600 municípios e o Distrito Federal. (2010 p.160).

Ademais, o Artigo 211 do supracitado documento dispõe que a União, os estados, o distrito federal e os municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino, exaltando que:

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Emenda Constitucional nº 14, de 1996).

Sendo assim, cada ente federado será designado a uma função. Porém, para organizar qual etapa é responsabilidade de qual ente federado em relação à oferta de educação básica e superior foi sancionada pelo poder executivo a Lei 9.394/1996,

¹⁶ Mainardes, em um outro momento de seu artigo, aborda as críticas quanto aos usos analíticos do ciclo de políticas baseado em autores ingleses, americanos e australianos ligados ao campo da análise de políticas educacionais.

nomeada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Primordialmente, a LDB legisla sobre o direito à educação e o dever de educar. Em seu Artigo 4º, delega ao Estado a responsabilidade por garantir a todos, sem distinção, a educação escolar pública e o ensino fundamental, obrigatório e gratuito. Além disso, determina, organizada em artigos e incisos concernentes aos mesmos, o que cada ente federado deve cumprir. O artigo 9º incumbe a União de elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os outros entes federados; prestar assistência a estes, tanto financeiramente quanto tecnicamente, a fim de ajudá-los na promoção de seus sistemas de ensino, priorizando o atendimento à escolaridade obrigatória, exercendo, portanto, sua função redistributiva e supletiva. Não somente essas funções, mas os entes federados devem estabelecer “competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental (...), que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum” (BRASIL, 1996). Isso significa dizer que a União é incumbida de uma diversidade de tarefas, mas em todas as supracitadas, o regime de colaboração deve ser exercido, a fim de que se contemple, conforme a Lei, o que se pretende.

Dando continuidade ao que há na LDB sobre educação básica, os Artigos 10 e 11 são, respectivamente, voltados ao que os estados e municípios devem se responsabilizar, lembrando que “ao Distrito Federal aplicar-se-ão as competências referentes aos Estados e aos Municípios” (BRASIL, 1996). Dentro destes artigos, há Incisos que chamam a atenção por dialogarem com a perspectiva do regime de colaboração. No Artigo 10, referente aos deveres estaduais, dialogam com as questões discutidas na presente dissertação, os incisos:

II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;

VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio. (BRASIL, 1996)

E no Artigo 11, relativo aos deveres municipais, ressaltamos os incisos:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

(...)

IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. (Idem, 1996)

Ora, percebemos em tais trechos oficiais que a legislação educacional brasileira, mais especificamente, os artigos relativos à educação, contemplam, em toda sua redação, a necessidade de diálogo constante entre os entes federados, com o objetivo de, a partir desta relação, haver a colaboração entre si. Conforme assevera Cury, o atual pacto federativo brasileiro dispõe, na educação escolar, de um desenho constitucional que prevê a existência, em cada unidade federativa, de um sistema adequado de ensino, quando postula um regime de colaboração recíproco com uma coexistência coordenada e descentralizada de sistemas de ensino com unidade, divisão de competências e responsabilidades, diversidade de campos administrativos, diversidade de níveis de educação escolar e assinalação de recursos vinculados. Portanto, o caráter de administração escolar revela-se complexo, devido ao considerável número de espaços e poderes implicados (CURY, 2010).

Diante de tal cenário, cabe citar Durham, quando sinaliza ao leitor que:

toda análise de políticas educacionais precisa partir do reconhecimento de que nem os seus sucessos nem os seus insucessos são de responsabilidade exclusiva do governo federal. De fato, todo o ensino básico, da pré-escola ao ensino médio, é de responsabilidade de estados e municípios. O desenvolvimento da educação depende, em grande parte, da atuação das entidades federadas. Mas as políticas estaduais e municipais são tão ou mais importantes do que as intervenções federais para assegurar a frequência à escola e melhorar o desempenho dos alunos (2010, p.153).

Logo, sob as palavras de Cury e Durham, percebe-se que o arranjo político delineado no Brasil, federalismo pautado em um regime de colaboração entre os entes federados necessita de uma constante articulação, comunicação entre as entidades

federativas, com a finalidade ímpar de promover, no caso do tema da presente dissertação, a educação pública de qualidade às crianças brasileiras, sem distinção e a plena garantia da alfabetização até os oito anos de idade.

Tendo os componentes documentais já descritos, a seguir, delinearemos como foram os anos após a Constituição Federal de 1988, a LDB de 1996 e as políticas voltadas à alfabetização no ensino fundamental pós esses dois marcos históricos.

Até a década de 1980, o foco do governo era o de alcançar três metas: acesso integral de todas as crianças aos anos iniciais do ensino fundamental, o fim do analfabetismo, o maior problema do país (DURHAM, 2010 p.154) e a necessidade de se aumentar o número de matrículas nos anos finais do ensino fundamental. Nenhuma das três metas foi alcançada, apenas a terceira parcialmente realizada. Na década seguinte, anos de 1990, há novamente uma tentativa de consegui-las, mas, além destas, são trazidas novas questões, como a melhora na qualidade do ensino e a instituição de um sistema de avaliação a aprendizagem em âmbito nacional. Cabe destacarmos, todavia, um grande avanço nacional conseguido em finais de 1990, início dos anos 2000: a quase total universalização do acesso à escola.

Entretanto, a alteração do pacto federativo proposta na Constituição de 1988 e reforçada na LDB de 1996 foi o que gerou mais reviravolta ao desenho das políticas brasileiras à educação, pois foi a primeira vez no Brasil em que se concedeu autonomia aos municípios para organizar seus próprios sistemas de ensino, independentemente de supervisão dos estados ou da União. Assim, passados quase trinta anos, hoje temos, segundo o IBGE, 5.570 mil municípios no país, em que a maioria possui sistemas educacionais próprios, o que resulta em um novo modo de pensar o desenho, a formulação e a execução de uma política, seja em qualquer um dos níveis da federação.

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), cujos mandatos perduraram de 1995 até 2002, muitos feitos foram pensados para a educação básica brasileira. A LDB já citada foi sancionada pelo então presidente e o sistema de avaliação SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica), criado em 1995, foi regularizado e institucionalizado com o objetivo de acompanhar a qualidade do ensino básico das escolas públicas e privadas de todo o país. Hoje em dia, o SAEB¹⁷ é um conjunto de provas de avaliação em larga escala para aferir o desempenho dos sistemas de ensino com avaliações que vão desde o segundo ano até o nono ano do ensino

¹⁷ Para maiores detalhes sobre o SAEB e sua história, consultar: BONAMINO, A. Tempos de avaliação educacional: o SAEB, seus agentes, referências e tendências. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.

fundamental, também contemplando o ensino médio com uma prova no terceiro ano. Concernentes ao presente estudo ressaltarei apenas as provas que convergem para o ciclo de alfabetização que são: a Provinha Brasil para alunos do 2º ano do ensino fundamental e a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA)¹⁸ para alunos do 3º ano do ensino fundamental, ambas objetivando aferir o nível de alfabetização das crianças dentro do ciclo de alfabetização. Ademais, foi ao final desta mesma década que houve a inclusão do Brasil na avaliação internacional feita pela OCDE, o PISA (Programa Internacional de Avaliação de Alunos).

Acompanhados de entidades internacionais e munidos com a ampla divulgação pelo Ministério da Educação (MEC) e pelo INEP dos resultados das provas do SAEB, a questão da qualidade da educação passou a ser discutida na grande imprensa, alarmando a sociedade para o alto índice de reprovação e abandono escolar. Ribeiro (1991) criou o termo “pedagogia da repetência” e sua análise sobre o fenômeno da repetência nos esclarece a relação entre a ampliação das matrículas escolares a uma queda da qualidade do ensino.

Diante de tal cenário, logo no início do governo FHC, uma das medidas tomadas foi pensar sobre a questão do financiamento para o ensino fundamental. Com isso, foi instituído o FUNDEF (Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério), regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996, pelo Decreto n.º 2.264, de junho de 1997 e conforme Emenda Constitucional N.º 14 /1996. A novidade por ele trazida foi a estruturação de um sistema de redistribuição dos recursos orçamentários destinados exclusivamente ao ensino fundamental, tanto estes sendo vinculados às esferas estaduais ou municipais. A distribuição da verba, ou melhor, a redistribuição horizontal de recursos se dava de acordo com o número de alunos do Ensino Fundamental público atendidos em cada rede de ensino (estadual ou municipal), conforme os dados do Censo Escolar¹⁹ do ano anterior. Assim, 60%, no mínimo, era destinado à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental regular público e 40% no máximo, a outras ações de

¹⁸ De acordo com a assessoria de imprensa do Inep, a ANA não será realizada em 2015, mas deve retornar em 2016. Após a realização do exame em 2013 e 2014, é necessário produzir um estudo sobre os resultados para aprimoramentos. A partir de 2016 a ANA seguirá sendo anual e uma importante ferramenta de avaliação do Pacto Nacional de Alfabetização na Idade Certa (Pnaic).

Disponível em: http://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2015/07/11/interna_nacional,667325/governo-federal-cancela-avaliacao-de-alfabetizacao.shtml. Acesso em 16/agosto/2015.

¹⁹ O Censo é realizado a cada ano pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, do MEC, em parceria com as Secretarias Estaduais de Educação e visa coletar o número de estudantes por ano escolar em cada escola.

manutenção e desenvolvimento²⁰ do ensino fundamental público. Podemos afirmar que o FUNDEF foi uma maneira eficaz para a melhoria das taxas de inclusão de alunos no ensino fundamental, posto que estados e municípios recebiam conforme o número de alunos matriculados. Isso vai ao encontro da pesquisa de Semeghini (2002), até então, diretor do Departamento de Acompanhamento do Fundef. Segundo sua coleta e análise de dados:

um dos mais importantes efeitos do FUNDEF nestes primeiros anos de funcionamento: o acréscimo de 2 milhões de alunos ao contingente do Ensino Fundamental (crescimento de 6,7%). Com isso, em 2001, estima-se que 97% das crianças na faixa etária de 7 a 14 anos estarão na escola. Esse aumento concentrou-se sobretudo nas regiões Nordeste (crescimento de 16,5%) e Norte (mais 10,5%). Essas duas regiões responderam por 1,9 milhão de novas matrículas. Também o Centro-Oeste registrou aumento, de 6%. Por outro lado, Sul e Sudeste mantiveram praticamente seus efetivos.

Além disso, analisando políticas implantadas durante o governo FHC verificamos que não houve discussão e conseqüente formulação de políticas específicas voltadas à alfabetização infantil (temática da presente dissertação). O mais próximo que podemos citar como um programa político de larga escala voltado às camadas populares foi o Comunidade Solidária, que se desmembrou em outros programas como Alfabetização Solidária (educação de jovens e adultos), todos “intrinsecamente vinculados à montagem de parcerias entre o Estado e a sociedade. O caráter democrático da descentralização, mais do que o aspecto fiscal, foi a tônica dessa política” (ABRUCIO, 2005 p.53).

Todavia, como já discutimos anteriormente, uma política precisa ser constantemente repensada, analisada e avaliada. Passados os dois mandatos de FHC, tornava-se presidente Luís Inácio Lula da Silva. Durante seu segundo mandato foi instituído o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), através da Emenda Constitucional nº 53/2006, regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelos Decretos nº 6.253/2007 e nº 6.278, de 29/11/2007. Segundo Cury, o FUNDEB:

preserva pontos positivos do FUNDEF, amplia sua abrangência para a educação básica em seus níveis e modalidades, dispõe prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público, explicita em valores pecuniários a complementação da União, aperfeiçoa os Conselhos de Controle do

²⁰ Como exemplo, capacitação de professores, aquisição de equipamentos, reforma e melhorias de escolas da rede de ensino e transporte escolar.

Fundo, reitera a obrigação dos planos de carreira e remuneração, com capacitação profissional em que a formação continuada deve promover a qualidade do ensino. (2007, p.848).

Ademais, podemos destacar que o período dos dois mandatos do governo Lula (2003 -2010) convergiu com a Década das Nações Unidas para a Alfabetização (2003-2012). Coincidentemente, estava como Ministro da Educação, em 2003, Cristovam Buarque e este, em seu discurso de posse, chamou a atenção para o fato de que alfabetização e qualidade na educação eram as questões prioritárias na agenda educacional do governo. Para tanto, Lucio (2010) cita e analisa trechos do discurso do ministro²¹. Ao final, a pesquisadora destaca que, na verdade, “percebeu-se que, não haveria ruptura e transformação, mas haveria a continuidade das mudanças orquestradas pelo Estado desde os anos 90” (Idem). Isso vai ao encontro do que Durham (2010) afirma em seu artigo:

Deu-se continuidade tanto no governo Fernando Henrique como no governo Lula a uma política já antiga utilizada pela União e pelos estados, qual seja, a oferta de cursos de aperfeiçoamento para professores em exercício nas redes públicas. Entretanto, pesquisas realizadas com dados do SAEB têm demonstrado que eles pouco ou nada contribuíram para melhorar o desempenho dos alunos. A raiz do problema parece residir na formação inicial dos docentes, especialmente no que diz respeito às séries iniciais. (p.175).

Nesse caminho, podemos compreender que, a partir de dezembro de 2006, criam-se emendas na LDB para criação de novos espaços institucionais destinados à formação dos docentes. Assim, havia uma indicação de que o lugar da formação de professores estava flexibilizado e

a carreira docente deveria ser encaminhada para o profissionalismo, logo, uma nova lógica alicerçada na formação flexibilizada de professores, na certificação docente e na avaliação de desempenho firma a projeção da formação do quadro docente para educação básica brasileira nos próximos anos. (LUCIO, 2010, p.69).

A partir de então, vários programas começaram a ser postos em prática, em vias de se pensar uma mudança no quadro brasileiro sobre alfabetização infantil, frente os

²¹ Disponível em:

http://www.educacao.ufrj.br/ppge/dissertacoes/Lucio_Elizabeth_Orofino_Dissertacao.pdf. Acesso em: 12/05/2015

organismos internacionais e o Banco Mundial – principais financiadores para viabilizá-los.

Com isso, julgamos necessário ser feito um trajeto histórico em que buscamos trazer ao leitor a ideia de que houve uma sucessão de acontecimentos correlacionados e que, conseqüentemente, geraram políticas para a alfabetização infantil. Logo, nada aconteceu por acaso ou por decisão individual e espontânea.

1.5 Programas para formação de professores alfabetizadores: a história e os contextos políticos explicam o porquê do PNAIC.

Conforme destacado anteriormente, desde os anos de 1990, existe uma discussão travada sobre as políticas nacionais voltadas para melhorar a educação básica no Brasil, tendo como parâmetros as avaliações de larga escala em nível nacional (SAEB) e internacional (PISA). Portanto, urgia se pensar em alternativas, propostas políticas corroboradas por organismos internacionais. A presente dissertação se propõe a discorrer sobre um pacto federativo para a alfabetização de crianças que está em implementação desde 2012.

Partindo de tal cenário é fundamental sabermos que o desenho de uma política pública não é algo simples e previsível e está sempre sujeito a interpretação e reinterpretações, posto que a formulação e implementação demandam organização de diversos grupos; o Estado e os atores sociais envolvidos na formulação de políticas. Vale destacar que estes não as recebem passivamente, pois há uma arena de disputa entre os interessados, enfim. Logo, nesta seção, buscamos uma possível origem do que hoje temos no Brasil como política educacional à alfabetização infantil: o PNAIC. Como destacado por Perez (2010), três dimensões são fundamentais para se pensar na análise de implementação de uma política: 1.as relações entre o desenho ou a formulação da política e os formatos que os programas adquirem ao final do processo; 2.a dimensão temporal do processo e seus efeitos diferenciados no tempo sobre a organização em que se processam, sobre os atores que implementam e as modificações das condições iniciais e, por fim, 3.as condições que propiciam ou entram o processo de implementação (p.1189).

O ano de 1999 marcou o princípio do movimento de criação e implementação de políticas públicas para formação continuada de professores, com o projeto Parâmetros em Ação, um programa com propósito de apoiar e incentivar o desenvolvimento

profissional continuado de professores que atuassem no Ensino Fundamental (1ª a 4ª e 5ª a 8ª séries)²², de forma articulada com a implementação dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN)²³, dos Referenciais Curriculares Nacionais (RCN)²⁴ para a Educação Infantil e para a Educação Indígena e da Proposta Curricular para a Educação de Jovens e Adultos. Como justificativa para tal proposta, o então ministro da educação Paulo Renato de Souza, informou aos participantes do projeto Parâmetros em Ação que a:

ideia central desse projeto é favorecer a leitura compartilhada, o trabalho conjunto, a **reflexão solidária**, a aprendizagem em parceria. Pretende também ampliar o universo de conhecimento dos participantes, ajudar a elaborar propostas de trabalho com os colegas de grupo e realizá-las com seus alunos (...) intensificando o gosto pela construção coletiva do conhecimento pedagógico, favorecendo o desenvolvimento pessoal e profissional dos participantes e, principalmente, criando novas possibilidades de trabalho com os alunos para melhorar a qualidade de suas aprendizagens. (Brasil, 1999) (Grifo da autora).

É relevante salientar aqui na expressão “reflexão solidária” um claro indício de que as propostas governamentais do então presidente FHC vigoravam a todo vapor, com fortes influências de formação e estruturação do Brasil como um Estado neoliberal, fortalecendo e legitimando parcerias entre o Estado e a sociedade civil.

Dois anos após, em 2001, foi introduzido em todo país o Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (PROFA), resultado de um processo iniciado com o lançamento dos PCN, voltado à formação de professores alfabetizadores, tanto de adultos, quanto de crianças. Dados das avaliações de larga escala (PISA e SAEB) mais uma vez constatavam que havia um elevado índice de fracasso escolar, principalmente na aprendizagem da leitura e escrita. As propostas do governo federal ressaltavam, logo no módulo 1 do curso, que o não aprendizado gerou uma “cultura escolar da repetência, da reprovação, que, como toda cultura que se instaura, acabou por ser aceita como um

²² Com a Lei federal nº 11. 274/06 hoje as séries são anos e contemplam o que chamamos de ensino fundamental I e II, obrigatório e com duração de nove anos.

²³ Os PCNs são um conjunto de textos, cada um sobre uma área de ensino, que serviram para nortear a elaboração dos currículos escolares em todo o país, foram propostas para que Secretarias e unidades escolares pudessem se basear para elaborar seus próprios planos de ensino. Fonte: MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. "PCNs (Parâmetros Curriculares Nacionais)" (verbete). *Dicionário Interativo da Educação Brasileira* - EducaBrasil. São Paulo: Midiamix Editora, 2002, <http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=117>, visitado em 12/5/2015.

²⁴ Conjunto de reflexões de cunho educacional sobre objetivos, conteúdos e orientações didáticas para os educadores, instituídos a partir da LDB de 1996. Os RCNs foram desenvolvidos para aproximar a prática escolar às orientações expressas nas Diretrizes Curriculares Nacionais. Fonte: Idem

fenômeno natural”²⁵. No guia do formador, presente no módulo 1 do PROFA, há a proposição de que dentre as causas disso, duas se destacam: a formação inadequada dos professores e de seus formadores (formação inicial de professores) e a falta de referências de qualidade para o planejamento de propostas pedagógicas que atendam às necessidades de aprendizagem dos alunos – situações didáticas e materiais adequados.

Além disso, segundo o guia, “**o país foi se acostumando** com o fato de mais ou menos metade de suas crianças não se alfabetizarem ao término do primeiro ano de escolaridade no Ensino Fundamental” (grifo da autora). Estes dizeres já mostram que a diretriz pensada no MEC, na época, era a de que todas as crianças deveriam ser alfabetizadas no primeiro ano do ensino fundamental, o que, de fato, não ocorreu (BRASIL, 2001). Em contrapartida, hoje, a política vigente, o PNAIC, articula de forma diferente, pois pretende assegurar que todas as crianças estejam alfabetizadas até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental. (BRASIL, 2012).

A primeira proposta política voltada exclusivamente à alfabetização infantil foi o Programa Toda Criança Aprendendo (TCA), em 2003, já no governo Lula. Este é apresentado aos parlamentares, educadores, sindicalistas, diretores da União Nacional dos Dirigentes Municipais (Undime), MEC e secretarias de educação estaduais e municipais quando foram propostos quatro eixos básicos: 1) a implantação de uma política nacional de valorização e formação de professores, a começar, em 2003, com o incentivo à formação continuada dos professores dos ciclos ou séries iniciais do ensino fundamental; 2) a ampliação do atendimento escolar, por meio da extensão da jornada e da duração do ensino fundamental; 3) o apoio à construção de sistemas estaduais de avaliação da educação pública, também focalizando, em 2003, o alunato dos ciclos ou séries iniciais do ensino fundamental; 4) a implementação de programas de apoio ao letramento da população estudantil. (BRASIL, 2003. p.197 -198).

Logo após a apresentação, as determinações supracitadas sofreram duras críticas de trabalhadores da educação, como o Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). Estes chamaram a atenção para a falta de diálogo entre os formuladores da política e os destinatários da mesma. Ora, se temos uma política de formação de professores sendo proposta, o ideal democrático é de haver consulta pública em que sejam consultados professores, gestores, Secretarias, comunidade, por exemplo. Entretanto, mais uma vez, o governo mostrou-se afim com as políticas

²⁵Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Profa/guia_for_1.pdf. Apresentação, p.1 Acessado em 19/07/2015.

internacionais e suas diretrizes, e, em outras palavras, manteve seu programa, endossando-os, dando ênfase a políticas voltadas exclusivamente à educação básica, com materiais didáticos prontos, treinamento e certificação de professores – preferencialmente a distância pela redução de custos - e a avaliação em larga escala, tanto para discentes, quanto para docentes.

Além dessas questões, outra política proposta que também causou bastante alvoroço entre professores e o MEC foi o Exame Nacional de Formação de Professores que na sua premissa:

avaliará, por meio dos instrumentos adequados, os conhecimentos, competências e habilidades dos professores e demais educadores em exercício nas redes de ensino, dos concluintes dos cursos normais de nível médio, e dos concluintes dos cursos de licenciatura oferecidos pelas instituições de ensino superior (Artigo 2º, 2003).

Diversas entidades como Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPED), o Fórum de Diretores de Faculdades/Centro de Educação das Universidades Públicas Brasileiras (FORUMDIR), o Congresso Nacional de Educação (CONED) e o Fórum em Defesa da Escola Pública, uniram-se e enviaram ao MEC uma Carta Protesto denominada de “Formar ou Certificar”? Nesta, argumentavam principalmente contra a política que fora formulada e proposta pelo Ministério aos profissionais do magistério, sem quaisquer diálogos entre as partes. Afinal, como poderiam ser contemplados em uma política nacional de avaliação os projetos político-pedagógicos de cada escola, isso sem pensarmos no contexto social e nas especificidades regionais do Brasil?

O movimento político dos professores e as entidades que os representam não cessaram. Portanto, nesse mesmo ano, houve o I Encontro Nacional de Formação Continuada e Formação de Professores, com a presença da Secretária de Educação Infantil e Fundamental do Ministério da Educação - SEIF/MEC, Prof.^a. Feres, e do Conselho Nacional de Educação-CNE/MEC, Prof. Cury.

Este debate se centralizaria sobre a formação inicial e continuada de educadores e na implementação da Rede Nacional de Formação Continuada, fundada nas universidades brasileiras, com investimento público e a realização de um pacto federativo distinto nas relações educacionais, acerca de disposições constitucionais, presentes na Constituição Federal de 1988 nos Artigos 23 (do Regime de Cooperação entre os entes federados) e 211 (do Regime de Colaboração entre sistemas de ensino) (LÚCIO, p.75).

O I Encontro Nacional trouxe à tona o que já havia virado consenso em vários dos encontros estaduais: a arbitrariedade do MEC para aprovar, a qualquer custo, as referidas matrizes, de modo a garantir a anuência dos educadores ao conteúdo do Exame de Certificação (FREITAS, 2003a, p.2). Em contrapartida, o movimento criado pelos docentes em todo país, além dos intelectuais que se faziam presentes no I Encontro conseguiram mobilizar os formuladores da política para que, ao invés de um Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores, houvesse um Sistema Nacional de Formação Continuada e Certificação de Professores. Além disso, outras conquistas foram alcançadas: as matrizes não seriam mais referências para o Exame de Certificação, mas para a formação continuada e a acadêmica, mais especificamente as universidades em diálogo com o MEC repensariam tais matrizes.

Em um segundo momento, foi divulgado o Edital N° 01/2003 – SEIF / MEC, publicado no Diário Oficial em novembro de 2003 para ser formada uma Rede Nacional de Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação com a prerrogativa de se estabelecer em instituições universitárias brasileiras, a fim de integrar centros de pesquisa científica, de desenvolvimento tecnológico e de prestação de serviços para as redes públicas de ensino de todo país, podendo haver uma ou mais áreas de especialidade. A seleção foi feita por meio de edital público, subsidiado pelo MEC.

O supracitado Edital difundiu as diretrizes para o encaminhamento de propostas das universidades para o Ministério da Educação, corroborando as diretrizes da Portaria N° 1.403, de 9 de junho de 2003 e clarificando aos interessados em fazer parte da Rede que

são considerados '*centros de pesquisa e desenvolvimento da educação*', doravante simplesmente *centros*, qualquer órgão ou unidade existente ou que venha a ser constituído no âmbito de uma universidade brasileira, independentemente de sua denominação e formato institucional (centro, núcleo, instituto, laboratório, grupo etc), desde que se dediquem ao desenvolvimento de programas de formação continuada de professores ou gestores e ao desenvolvimento tecnológico e prestação de serviços para as redes públicas de ensino, em uma ou mais áreas referidas no item 1.7 deste Edital. (BRASIL, 2003, p.2).

Sobre a formação de uma Rede Nacional em solo universitário, podemos presumir que o conceito de Rede pode possuir uma forte conexão com os preceitos neoliberais e, por isso, trazer consigo a condição implícita da flexibilidade na gestão das

organizações. Tal conceito transformou-se, nas últimas duas décadas, em uma alternativa prática de organização, possibilitando processos capazes de responder às demandas de flexibilidade, conectividade e descentralização das esferas contemporâneas de atuação e articulação social (OLIVIERI, 2003)²⁶. Conseqüentemente, há a ampliação da capacidade de ação e realização dos participantes, além de ganho econômico, pois as decisões são tomadas mais democraticamente e o Estado ganha status como “mobilizador” de diversas iniciativas, em detrimento do seu papel de “promotor” de direitos sociais como o direito à educação.

Diferentemente do PNAIC, a proposta de formação de professores presente no Catálogo de Orientações Gerais, datado de 2006, para as universidades pertencentes a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica contém:

1. Desenvolvimento de programas e cursos de formação continuada de professores e gestores para as redes de educação infantil e fundamental, à distância e semipresenciais, incluindo a elaboração de material didático para a formação docente (livros, vídeos, softwares);
2. Desenvolvimento de projetos de formação de tutores para os programas e cursos de formação continuada;
3. Desenvolvimento de tecnologia educacional para o ensino fundamental e a gestão de redes e unidades de educação pública;
4. Associação a instituições de ensino superior e outras organizações para a oferta de programas de formação continuada e a implantação de novas tecnologias de ensino. (BRASIL, 2003, p. 54)

Ademais, ao final de 2003, foi divulgado pelo governo federal o Plano Plurianual, um instrumento orientador tanto ao governo quanto sociedade civil cujas finalidades à educação são:

1. erradicação do analfabetismo no Brasil. 100% da população com idade entre 7 a 14 anos na escola;
2. capacitação de professores da Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio – Professores Capacitados (até 2,5 milhões em 2007). (BRASIL, 2003).

O Plano Plurianual (BRASIL, 2003) detectava em seu estudo que dentre os maiores problemas da educação brasileira estava a

²⁶ Manual de Redes Sociais e Internet do Centro de Direitos Humanos (www.cdh.org.br). A autora, Laura Olivieri, coordena a área de Redes da RITS (Rede de Informações para o Terceiro Setor).

fragilidade da formação dos professores e a falta de estímulo para que renovem sua prática pedagógica. Não existe um plano sistemático e efetivo de formação continuada dos professores que possibilite sua atualização permanente em termos científicos e pedagógicos, nem mecanismos institucionais de valorização do seu conhecimento e da prática científica e pedagógica. Predominam currículos centrados na transmissão de conteúdos, com frágil abordagem prática e problematizadora, devido à ausência de processos formativos que promovam a renovação. O programa Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação vem de encontro a esses problemas, prestando assistência técnica e financeira aos sistemas de ensino para a concepção e a prática de um plano de formação de professores e de valorização do magistério. O programa será implantado em parceria com estados, Distrito Federal, municípios e instituições governamentais e não-governamentais afins e instituições federais de ensino superior, promovendo ações conjuntas entre as três esferas da administração pública. Essas ações possibilitarão a capacitação de cerca de 2,5 milhões de professores e outros profissionais que atuam na educação básica, desde a educação infantil até o ensino médio. (BRASIL, 2003, p.81)

Podemos observar que o referido Plano reforça a ideia de federalismo cooperativo, como definido por Cury (2006), posto que em seu desenho político objetivou que o mesmo fosse implantado em parceria com estados, distrito federal, municípios e instituições governamentais, ao mesmo tempo em que trazem à cena à área educacional de formação de professores uma articulação entre as esferas pública e privada. Fortaleciam as possibilidades de expansão de programas de formação de professores fortemente atrelados à lógica mercantilizadora.

Já no ano seguinte, em 2004, o MEC, tendo Tarso Genro a frente do Ministério, traça como metas: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB); a formação continuada de professores e a melhoria da educação infantil” (GENRO, 2004). Cabe destacar que no FUNDEB existe uma preocupação com programas de aperfeiçoamento continuado dos profissionais do magistério, posto que 40% da verba é destinada à formação de professores (BRASIL, 2004).

Meados de 2004, o então Ministro da educação por meio da Portaria Federal nº 1.472 instituiu o Sistema Nacional de Formação Continuada de Professores e, no 3º artigo, expôs que:

a implantação do Sistema de Formação Continuada de Professores será gradual, tendo início com a instalação da rede referida no art. 1º, inciso II, desta Portaria, e o atendimento às necessidades de formação continuada dos professores das séries ou ciclos iniciais do ensino fundamental, em exercício nos sistemas oficiais de ensino dos estados e municípios. (BRASIL, 2004, p.2)

Mais uma vez, reforça-se a ideia de um pacto federativo, convocando o país e seus entes federados a articularem entre si, sobre e para as necessidades da melhoria na formação continuada de professores. No mesmo mês em que se lançou a supracitada Portaria, houve também o lançamento da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores e Cury, palestrante em tal evento, discorre:

A certificação, por sua vez, tem um polo diferente, que é o indivíduo, a pessoa singular, aquele profissional que já está em exercício na docência dos estabelecimentos escolares dos sistemas de ensino...

Assim, a formação inicial e continuada fazem parte de um processo contínuo que forma o profissional da educação e, ao mesmo tempo, a profissão de educador e a própria escola...

Caso o sujeito queira *autenticar, tornar certo* estes conhecimentos reelaborados ele pode recorrer à certificação. Trata-se, pois, de um momento da identificação e do reconhecimento do mérito individual. (CURY, 2004, p.187)

O ministro Genro, em 2005, propõe o Plano de Qualidade para a Educação Brasileira, um conjunto de ações e programas com a finalidade de combater o grave problema da qualificação dos professores, do baixo nível de ensino das nossas crianças, efetivamente. Como o recorte de nossa pesquisa é pensar políticas para os anos iniciais do ensino fundamental, nos deteremos a um dos dois projetos de médio prazo, o Pró-letramento, percussor do PNAIC. Ao ser levado para votação no Senado a então senadora Ideli Salvatti²⁷ ressalta que trata-se de um programa de atualização de conteúdos, inserido na modalidade de educação a distância, para os professores das séries iniciais do Ensino Fundamental em Língua Portuguesa e em Matemática, áreas em que os estudantes avaliados pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB – mostraram as suas imensas dificuldades. Ademais, a senadora em discussão no Senado, conclui sua fala delimitando o desenho do Pró-Letramento:

Esse Programa constitui-se de 4 módulos, com 100 mil professores em cada módulo, chegando a 400 mil professores ao final do Programa. E o investimento, nestes 2 anos, será de R\$120 milhões.

(...) o Pró-letramento visa requalificar os professores das séries iniciais, naquelas duas áreas onde os exames estão mostrando o baixo aproveitamento dos nossos alunos em Língua Portuguesa e Matemática.

São medidas que o Ministério da Educação, por intermédio do Ministro Tarso

²⁷ Disponível na íntegra em:

<http://www.senado.gov.br/publicacoes/diarios/pdf/sf/2005/03/21032005/05582.pdf>

Genro, está propondo, a partir de agosto de 2005, para que em dois anos tenhamos a reversão desse quadro tão grave, que é o quadro do resultado da qualidade de educação para nossas escolas e para os profissionais da área. (BRASIL, 2005, p.5583).

Ao fim da tramitação e posterior aceite do referido projeto no Senado, o MEC lançou em seguida o Manual da Rede cujo objetivo era “de uniformizar e disciplinar, em consonância com a legislação em vigor, os procedimentos adotados para transferências de recursos por meio de convênios” (BRASIL, 2004, p.4), conseqüentemente, buscava-se com tal documento, conjugar de forma eficiente os recursos públicos descentralizados e sua aplicação ao Projeto convergindo com as normas reguladoras. Como estratégia inicial, a proposta era unir os sujeitos que compunham a Rede Nacional de professores e, para tal, foram sugeridos Seminários para que neste fossem definidas as diretrizes ao funcionamento da Rede, como acertos quanto à construção do plano de trabalho, que contou com um conjunto de objetivos e processos a serem alcançados.

Vale destacar também que, em paralelo aos Seminários da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores, ocorriam os Seminários Regionais Qualidade Social da Educação, promovidos pelo MEC em parceria com as secretarias municipais e estaduais de educação e representantes de organizações atuantes na educação infantil e ensino fundamental nos estados. Percebe-se nesse caso que há mais uma vez uma tentativa de articulação de propostas para formação de professores tendo como viés principal estreitar a relação entre os entes federados (União, Estado, Distrito Federal e Município) para que haja a parceria não só no planejamento, mas na prática ou na ação da política, se formos pensar de acordo com o modelo analítico de Ball sobre Ciclo de Políticas.

Durante o ano de 2005, foram realizados também o II e o III Seminários da “Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica”. Estes, respectivamente, objetivaram expor os objetivos da Rede como

o desenvolvimento da autonomia intelectual e profissional dos docentes, desencadeando uma dinâmica de interação entre os saberes pedagógicos produzidos pelos centros durante a formação docente e aqueles produzidos pelos professores em sua prática cotidiana, e a institucionalização e fortalecimento do trabalho coletivo como meio de reflexão teórica e construção da prática pedagógica. (Lúcio, 2010, p.84)

E, no encontro seguinte,

foram apresentados os pareceres técnicos dos consultores/ avaliadores sobre os materiais entregues pelos Centros em abril/2005; a análise das planilhas sobre as parcerias apresentadas na reunião do Comitê Gestor; informações e orientações sobre o plano de trabalho para 2006 e prestação de contas. (IDEM, p. 85)

Após terem havido tais seminários, já estavam consolidadas as diretrizes que vieram a fazer parte da publicação do catálogo da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores. Este catálogo sofreu alterações nos anos seguintes, chegando a um modelo final em 2008. Conseqüentemente, pode-se dizer que foram traçadas e explicitadas no catálogo as diretrizes norteadoras, a fim de que todo o Brasil estivesse em consonância. São elas: a formação continuada como uma exigência da atividade profissional no mundo atual, devendo ter como referência a prática docente e o conhecimento teórico; a necessidade de ir além da oferta de cursos de atualização ou treinamento; a precisão para integrar-se ao dia-a-dia da escola e ser vista como componente essencial da profissionalização docente (BRASIL, 2008). Logo,

é preciso pensar a formação docente (inicial e continuada) como momentos de um processo de construção de uma prática qualificada e de afirmação da identidade e profissionalização do professor. Exigência do mundo atual, a formação continuada não pode ser reduzida a paliativo compensatório de uma formação inicial aligeirada. (IDEM, p.24)

A divulgação do catálogo visou à adesão de secretarias municipais e estaduais de educação ao Programa do Pró-Letramento. Isto pode ser percebido exitosamente, pois hoje contamos com a adesão de Universidades Públicas de excelência como: Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Universidade Federal de Sergipe (UFS), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), Universidade de Brasília (UNB) e Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) dentre outras.²⁸

É diante de tal cenário que se consolida o papel do MEC como mobilizador das universidades públicas envolvidas em políticas nacionais de formação continuada de

²⁸ Para maiores detalhes, consultar a dissertação de mestrado (Verdum, 2010 p.68), no endereço eletrônico: <http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/2686/1/000422044-Texto%20Completo-0.pdf>. Acessado em 24 de maio de 2015.

professores em todo o Brasil. Como afirmado por Aguiar (2010), uma das características do Governo Luiz Inácio Lula da Silva, nas duas gestões, foi o de procurar o apoio da comunidade acadêmica universitária na etapa de formulação e implementação de programas e projetos educacionais. Primeiramente, o MEC assume tal posição no Pró-Letramento e, atualmente, no Pacto Nacional pela Educação na Idade Certa (PNAIC). Destaquemos que os objetivos cruciais dos dois programas supracitados convergem para uma mesma posição: a de instituir a formação continuada de professores como uma política nacional onde se articulem, efetivamente, os diferentes níveis e sistemas, assumindo o MEC sua função como órgão de definição de um sistema educacional nacional através de uma efetiva cooperação entre União, estados, distrito federal e municípios, legitimando o que está proposto na Constituição Brasileira: um regime de colaboração entre os entes federados.

1.6 O desenho da Política do Pacto

Atualmente, o processo de reorientação das políticas públicas do Estado brasileiro vem se pautando no repensar sobre sua “missão” (PINTO, 2008).

Primordialmente, o presente trabalho vislumbrou estudar uma política educacional para além das fragilidades da relação Estado e sociedade, que, muitas vezes, tornam as políticas públicas apenas instrumentos estatais, mas também apreender como se configuram as políticas nos diferentes contextos em que são aplicadas e as formas pelas quais os grupos sociais envolvidos buscam adaptar-se, transgredir ou resistir a estas ações.

Há modelos explicativos de políticas públicas para que haja melhor compreensão sobre como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos. Souza (2006) lista alguns, julgando serem os principais. Para a presente pesquisa vamos nos detemos à apreciação dos elementos principais dos modelos de políticas públicas, por ela destacados, desde que estes dialoguem com o objeto que estamos estudando: o Pacto Nacional pela Educação na Idade Certa (PNAIC).

Inicialmente, ressalta a possibilidade de uma política pública distinguir entre o que o governo faz de fato e o que pretendia – o documento e as ações concretas na realidade. Em um segundo momento, a autora destaca o envolvimento de vários atores sociais e níveis de decisão em uma política pública, mesmo sabendo que a

materialização da política se dá através dos governos – participação na construção do desenho da política possui tanto participantes visíveis (políticos, mídia, partidos), quanto invisíveis (acadêmicos e burocratas). Em terceiro, Souza destaca a amplitude de uma política pública para além de leis e regras – em um Estado federalista sob o regime de colaboração, os entes federados com seus sujeitos envolvidos articulam com a autonomia que lhes é direito por Lei Federal (Constituição de 1988) a partir da política de Estado. Como quarto elemento, a autora enaltece a intencionalidade de uma política pública, com objetivos e metas a serem alcançados – o PNAIC possui relação direta com o Plano Nacional de Educação (Lei 13.0005/2014) e a meta 5 do Plano: Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental. Em quarto lugar, destacamos que a política pública possui impactos de curto e longo prazo, embora normalmente, só haja destaque para impactos de curto prazo – o PNAIC é uma política desenhada concordando com tal afirmação. A curto prazo objetiva-se alcançar a meta 5 do PNE, entretanto, sabe-se que, em uma ideia a longo prazo, o PNAIC é visto como uma política de valorização do magistério, especificamente com a formação de professores alfabetizadores à alfabetização infantil. Em sexto e último destaque concordamos com Souza quando a autora afirma que uma política pública envolve processos subsequentes após sua proposição que são: a implementação, execução e avaliação. Na presente dissertação não objetivaremos dar conta de todos esses fatores, visto que a demanda cronológica não converge para tantas elucidações.

1.7 O PNAIC: alfabetização na perspectiva do letramento

No contexto brasileiro, desde o final do século XIX e em boa parte do século XX, a alfabetização foi, por um bom tempo, reduzida ao ensino das habilidades de “codificação” e “decodificação”. Com a criação de diferentes métodos de alfabetização, métodos sintéticos (silábicos ou fônicos) e métodos analíticos (global)²⁹, estabeleceram-se modelos quanto ao ensino e à aprendizagem da leitura e da escrita nas salas de aula de todo país. Como consequência, criaram-se cartilhas relacionadas a esses métodos e as mesmas passaram a ser utilizadas nas escolas como livro didático para ensinar a ler e a escrever (MORTATTI, 2000).

²⁹ Para maior detalhamento sobre tais métodos de alfabetização, consultar: **Alfabetização e letramento conceitos e relações**. Carmi Ferraz Santos e Márcia Mendonça (Orgs).

Observa-se que, nos últimos vinte anos, principalmente a partir da década de 1990, o conceito de alfabetização passou a ser vinculado a outro fenômeno: o letramento.

No Brasil, o termo letramento não substituiu a palavra alfabetização, mas aparece associada a ela. Segundo Soares (1998), o termo letramento é a versão para o Português da palavra de língua inglesa *literacy*, que significa o estado ou condição que assume aquele que aprende a ler e a escrever. Esse mesmo termo é definido no Dicionário Houaiss (2001) “como um conjunto de práticas que denotam a capacidade de uso de diferentes tipos de material escrito”. (ALBUQUERQUE p.16-17).

Soares (1998a) distingue as ações de alfabetizar e letrar, mas não as separa, pois prevê como alfabetizar letrando um ideal. “Ensinar a ler e escrever no contexto das práticas sociais da leitura e da escrita, de modo que o indivíduo se tornasse, ao mesmo tempo, alfabetizado e letrado” (p. 47).

A partir de tais pressupostos teórico-metodológicos sobre alfabetização e letramento, no ano de 2013, foram disponibilizados à equipe do PNAIC, em todo país, cadernos voltados à formação de professores, cuja temática centra-se na alfabetização em língua portuguesa. O caderno de apresentação, intitulado *Formação do Professor Alfabetizador*, traz, ao leitor e participante da política, os pressupostos do PNAIC sobre alfabetização na perspectiva do letramento. Segundo o mesmo, alfabetização é percebê-la como “um processo que integra a aprendizagem do Sistema de Escrita Alfabética, à apropriação de conhecimentos e habilidades que favorecem a interação das crianças por meio de textos orais e escritos que circulam na sociedade” (BRASIL, 2012, p.17). Além de salientar que “não basta dominar o Sistema de Escrita Alfabética, mas a criança deve desenvolver a habilidade de fazer uso desse sistema em diversas situações comunicativas” (Idem, p.7) Por fim, traz a ressalva de que, mesmo sendo criança, o público alvo do PNAIC, toda a pessoa considerada alfabetizada deve ser

capaz de ler e escrever em diferentes situações sociais, para que possa, então, inserir-se e participar ativamente de um mundo letrado, frente às demandas sociais e aos avanços da tecnologia, que exigem sujeitos cada vez mais proficientes nas práticas de linguagem diversas (Idem, p.26).

Diante de tais afirmativas e descrições sobre o que os formuladores do PNAIC e de seus cadernos entendem como deve ser uma pessoa alfabetizada, a seguir abordaremos o que trouxe ao cenário sócio-político brasileiro tal programa de governo.

Sabemos que nada acontece por acaso, então, faz-se necessário retrocedermos um pouco, a fim de entender quais as ações e interações político-sociais que demandaram a criação de uma política voltada à formação continuada de professores alfabetizadores.

CAPÍTULO 2

PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA: DA AGENDA POLÍTICA AO INÍCIO DA SUA IMPLEMENTAÇÃO

2.1 Ministério da Educação: construção de uma agenda à alfabetização infantil

Neste capítulo, da presente dissertação, nos deteremos à necessidade de situarmos o PNAIC, desde a ideia deste como prioridade na agenda política de governo até a sua chegada à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), instituição de ensino superior que tornou-se responsável, desde 2012, pela implementação do PNAIC em todo estado do Rio de Janeiro englobando seus 92 municípios fluminenses. Abordaremos o cenário, as ações e interações político-sociais que geraram o PNAIC - uma política voltada à formação continuada de professores alfabetizadores, essencialmente.

Para tanto, realizamos a transcrição da fala pública da Professora Maria Luiza Martins Aléssio³⁰, docente da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), em sua palestra realizada no Fórum das Universidades Participantes do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, cuja temática fora: Folheando as Histórias do PNAIC: Política Educacional, Formação Continuada de Professores e Universidades. Além da fala da referida professora, houve realização de entrevistas semiestruturadas que geraram depoimentos de atores sociais diretamente envolvidos no processo de regulamentação da parceria entre a UFRJ e o MEC para implementação do PNAIC no estado do Rio de Janeiro. Contamos com a contribuição da Professora Ana Maria da Costa Monteiro da UFRJ, Diretora da Faculdade de Educação da referida instituição pública de ensino superior no período 2008-2015 e da Professora Ludmila Thomé de Andrade, professora titular da UFRJ e Coordenadora do Laboratório de Estudo de Linguagem, Leitura, Escrita e Educação (LEDUC). A aceitação das professoras foi imediata, desde o primeiro contato, quando as expliquei o objeto de estudo. A 1ª entrevista, com a professora Ana, foi realizada dia 10 de setembro de 2015 no próprio gabinete da direção, localizado na Faculdade de Educação da UFRJ e teve duração de

³⁰ Palestra proferida no IV Fórum das Universidades participantes do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, realizado na Universidade Federal do Paraná (UFPR), em Curitiba, nos dias 16 e 17 de setembro de 2014.

33 minutos. Na 2ª entrevista, realizada dia 7 de agosto de 2015, por conta da greve na universidade, a Faculdade encerrava o expediente às 17 horas e foi necessário entrevistar a professora Ludmila, já que sua disponibilidade era para após esse horário, em um local improvisado, porém silencioso, no campus da Praia Vermelha (UFRJ). A duração de sua entrevista foi de 20 minutos.

Com base nas falas das três professoras supracitadas, pode-se dizer que um desenho sobre o percurso do PNAIC, em um primeiro momento como item à agenda política nacional, até sua chegada à implementação deste na UFRJ, já possui contornos que serão descritos a seguir.

No ano de 2014, durante a apresentação da professora Aléssio, no Fórum³¹ das Universidades Integrantes do PNAIC obteve-se uma aula de história sobre o caminho percorrido até o momento em que estávamos. Conforme a mesma afirmou:

um dia ela (Yvelise³²) disse que precisava que eu fizesse um resgate de como é que tinha sido o processo, porque muitas coisas levavam a se perguntar - mas porque que feito assim e não foi feito de outro jeito; porque envolveu tal na universidade, tal grupo e não envolveu outro - e aí ela me pediu para fazer esse resgate histórico e eu gostei (...) eu acho bom que fique registrado esse processo, porque a gente tem em entendimento se está possuindo uma política pública coerente ou não. Se tem caminhos que estão sendo truncados para se mudar de direção e isso prejudica um processo, ou não. Então, para mim a história dá essa visão para a gente e ajuda a gente a corrigir os caminhos. (Aléssio)

Ressalta-se, contudo, que, para compreendermos o PNAIC hoje, precisamos voltar aos anos 2000. A referida professora destacou tal ano como chave para o início de constatações, críticas e movimentos para o que temos hoje como política pública, o PNAIC. Ademais, enaltece que é preciso sempre pensar em um recorte para começar uma política pública que tenha como princípio a universalidade no atendimento. Ao discorrer sobre tal temática, podemos nos amparar no conceito de ciclo de políticas em que Ball & Bowe (1992) procuram caracterizar o processo político com a noção de que tal processo insere-se em um ciclo contínuo que estrutura-se por etapas pelas quais uma política pública passa até chegar ao destinatário. Uma demanda de determinados grupos

³¹ O Fórum das Universidades participantes do Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) foi criado a partir da demanda advinda da 3ª Reunião de coordenadores gerais e adjuntos do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), realizada no auditório do MEC, em Brasília. Este já possui 6 edições e todas contam com a participação das 39 universidades envolvidas no PNAIC em todo país.

³² Yvelise Freitas de Souza Arco-Verde foi, em 2014, Secretária interina de educação básica do MEC.

da sociedade que destaca a necessidade desta fazer parte da agenda política, a incorporação pelos segmentos que formulam as políticas e os programas de governo, até chegar aos processos de implementação e aos resultados (BARRETO, 2008). A realidade brasileira era a de que dados do PISA³³ mostravam que, dentre os avaliados, cerca de 50% foram enquadrados como analfabetos funcionais, logo, detectou-se que os brasileiros leem, mas estão limitados a localizar e recuperar informações explícitas. Tais dados são resultado do desempenho em leitura do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA, 2000) e do Índice de Analfabetismo Funcional (INAF³⁴, 2001). O IBGE também reforçou tal realidade alarmante, ao publicizar que em 2000, a taxa de crianças não alfabetizadas aos 8 anos no Brasil era de 21,2%. Não era de fácil constatação os resultados sobre alfabetização. Havia a necessidade de implementadores de políticas repensarem os programas de formação docente desenvolvidos até então. Para tanto, em junho de 2003, foi lançado pelo MEC o Programa Toda Criança Aprendendo (TCA).

Diante de tal cenário é válido destacar, corroborando Aléssio, a grande quantidade de programas que já existiram a fim de tentar sanar tal abismo social, logo não houve na criação do PNAIC uma invenção a ser patenteada. Segundo a mesma, já haviam ocorrido programas de formação com parceria das universidades públicas, entretanto, até então, não eram políticas institucionalizadas com as universidades.

Pode-se dizer que o TCA fora o precursor às políticas para a educação básica que seriam desenvolvidas pelo Ministério, em parceria com as Secretarias de Educação e Instituições de Ensino Superior, nos anos seguintes.

É nesse programa de governo supracitado que nascem as diretrizes que levaram à constituição, em 2004, da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores, com o objetivo de contribuir para a melhoria da formação dos professores e alunos dos sistemas públicos de educação; em 2007, do Sistema Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica, Lei nº 11.502, que designa à Capes³⁵ subsidiária ao Ministério da Educação “na formulação de políticas e no desenvolvimento de atividades

³³ Fonte:

<http://www.oecd.org/edu/school/programmeforinternationalstudentassessmentpisa/33683964.pdf>. Acessado em 18 de agosto de 2015.

³⁴ O Inaf, realizado pelo Instituto Paulo Montenegro, avalia habilidades de leitura, escrita e matemática, classificando os respondentes em quatro níveis de alfabetismo: analfabetos, alfabetizados em nível rudimentar, alfabetizados em nível básico e alfabetizados em nível pleno, sendo os dois primeiros níveis considerados como analfabetismo funcional.

³⁵ Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, fundação do Ministério da Educação (MEC).

de suporte à formação de profissionais de magistério para a educação básica e superior” (Artigo 2º). Enaltece-se ainda o objetivo da Política Nacional de Formação de Professores de expandir a oferta e melhorar a qualidade nos cursos de formação dos docentes.

Além disso, o TCA também fora fundamental na criação das bases para as decisões sobre a avaliação, vide Prova Brasil e o IDEB, Portaria Ministerial nº 931, de 21 de março de 2005, na qual institui o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), da expansão do Ensino Fundamental para nove anos Lei Federal n. 11.274/2006.

Diante de tal cenário político-educacional, nasce uma nova forma de relação do Ministério da Educação com as universidades públicas brasileiras. Através da Portaria 1.179/2004, as universidades concorrentes e vencedoras do edital³⁶ passaram a constituir centros de integração para pesquisa, desenvolvimento tecnológico e prestação de serviço para as redes públicas de ensino. Tiveram proposta aprovada, segundo edital, na área de alfabetização e linguagem³⁷ a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), Universidade de Brasília (UnB) e Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Estas foram articuladas como centros de pesquisa de universidades, todas credenciadas pelo MEC como centros de formação e que poderiam, além das ações de formação continuada, receber financiamento, por meio de convênios com o MEC para a elaboração de materiais didáticos destinados ao apoio da atividade dos docentes da educação básica, tal como havia sido previsto no edital supracitado.

A seguir há uma lista dos centros de pesquisa e desenvolvimento da educação criados em cada instituição: Centro de Estudos em Educação e Linguagem (CEEL/UFPE), Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita (CEALE/UFMG), Centro de Formação Continuada, Desenvolvimento de Tecnologia e Prestação de Serviços para as Redes Públicas de Ensino (CEFORTEC/UEPG), Centro de Formação Continuada de Professores (CEFORM/UnB) e Centro de Formação do Instituto da Linguagem (CEFIEL/UNICAMP).

³⁶ Edital feito pela Secretária de Educação Infantil e Fundamental do Ministério da Educação (SEIF/MEC), no uso de suas atribuições regimentais e tendo em vista o disposto no art. 5º, § 1º, da Portaria n.º 1.403, de 9 de junho de 2003, do Senhor Ministro de Estado da Educação, publicada na Seção 1 do Diário Oficial da União do dia 10 subsequente.

³⁷ Propõe-se destacar os aprovados apenas para a área de alfabetização e linguagem, visto que a presente dissertação concerne sobre tais proposições, fomentadoras para a criação do PNAIC. Para maiores informações acessar: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/livrodarede.pdf>

Segundo as orientações gerais presentes no livro sobre a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica, há descritores sobre como devem ser os Centros de Formação de Professores, sediados nas Universidades Públicas; mais especificamente no

item 1.9, tabela 2, do edital 01/2003-SEIF/MEC, assim se descrevem as ações dos Centros apoiadas pelo MEC:

1. Desenvolvimento de programas e cursos de formação continuada de professores e gestores para as redes de educação infantil e fundamental, a distância e semipresenciais, incluindo a elaboração de material didático para a formação docente (livros, vídeos, softwares).
2. Desenvolvimento de projetos de formação de tutores para os programas e cursos de formação continuada. (MEC, 2005 P.29)

Portanto, a professora Aléssio, em sua fala no evento do PNAIC no Paraná, resume a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores como a união de Universidades públicas que se “constituíram como Centros de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação, voltados para a formação continuada dos professores de Educação Básica, em exercício nos sistemas estaduais e municipais de educação”. A mesma ressalta ainda que:

as orientações gerais para a realização da formação continuada, a gente pode contar com todos os pressupostos de uma política de formação continuada com definição clara das suas metas. A rede sempre foi reelaborada em parceria com as universidades, com pessoas que faziam o Pacto dessas discussões e eram chamadas com o MEC para elaborar. Não era um documento elaborado pelos técnicos do MEC. Eram sempre em parceria com as universidades.

Tal parceria ganha robustez, na medida em que vai se tecendo, nessa malha de articulações entre os diferentes entes federados, o alcance de uma capilaridade tão almejada a partir da Rede (Brasil, 2005 p.29), convergindo com um dos objetivos centrais do Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC), Departamento de Políticas de Educação Infantil e Ensino Fundamental (DPE) e Coordenação Geral de Política de Formação (COPFOR). Nesse contexto, foi concebida a formação continuada para professores dos anos iniciais do ensino fundamental, com o programa Pró-Letramento, na área de linguagem e matemática. Este respondeu, naquele momento, às demandas de políticas voltadas à questão da alfabetização infantil, intensamente debatidas, com destaque para o seminário realizado pela Secretaria de

Educação Básica, em Brasília, em 2004, com o tema: Alfabetização e Letramento em debate, como resposta aos resultados obtidos, muito aquém do que se desejava desde os anos 2000.

Segundo Thomé, uma das coordenadoras do Pró-Letramento e professora da UFRJ, a formação de professores no supracitado programa:

não fica naquela caminho hegemônico que tudo parece a mesma coisa. Você está falando de literatura, você está falando de alfabetização, você está falando de oralidade, você está falando de gênero, você está falando... parece que é sempre a mesma maneira de pensar, teórico.

Passam-se cinco anos e, em 2005, há discussão acerca de um novo modelo de avaliação de larga escala, a Prova Brasil, cujo resultado gerou o que hoje tem-se como um dos elementos mais cruciais para se tentar entender, medir, quantificar e qualificar a educação básica brasileira: o Índice de desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Este fora criado em 2007 e vem a ser um indicador que engloba dois conceitos igualmente importantes para a mensuração da qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações de larga escala.

Unindo todos os dados acerca da situação do aprendizado escolar, houve uma grande mobilização nacional, liderada pelo Ministério da Educação, que culminou com a formulação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação Decreto Nº 6.094, de 24 de abril de 2007, cuja ideia central perpassa pela “conjunção dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica” (BRASIL, 2007). Ademais, no Artigo 7º de tal decreto lê-se:

Podem colaborar com o Compromisso, **em caráter voluntário**, outros entes, públicos e privados, tais como organizações sindicais e da **sociedade civil, fundações, entidades de classe empresariais**, igrejas e entidades confessionais, famílias, pessoas físicas e jurídicas que se mobilizem para a melhoria da qualidade da educação básica (grifo da autora).

Agrega-se a tal decreto e aos grifos da autora, a oportunidade legal que se abriu para o crescimento do Movimento Todos pela Educação (TPE) e suas cinco metas³⁸,

³⁸ As metas do Todos pela Educação (TPE) são: 1º Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola; 2º Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos; 3º Todo aluno com aprendizado adequado ao seu ano; 4º Todo jovem de 19 anos com Ensino Médio concluído e 5º Investimento em Educação ampliado e bem gerido

criados em 2006. Este vem a ser um movimento político-empresarial interessado em colaborar com a educação no Brasil. Apoiado pelo governo federal, compõem-se por representantes de fundações privadas ou organizações sociais, gestores da educação pública no Brasil e representantes, em especial, de significativos grupos econômicos. Como destacado por Passone (2013):

A partir dos estudos contemporâneos de implementação de políticas educacionais, ampliou-se, também, a noção de atores envolvidos com a política educacional, abarcando pessoas e grupos que se situam além do escopo das políticas, como as famílias, as associações sociais, de saúde, grupos profissionais, empresariais etc. Essas pessoas, embora não sejam alvo do desenho dessas políticas, acabam participando e influenciando na implementação destas. Como exemplo, pode-se citar a participação de setores empresariais que surgem como liderança no setor (p.607).

Da mesma forma, estão articulados com organizações internacionais, como a UNICEF e UNESCO³⁹, bem como com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), com o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED) e diferentes grupos da sociedade civil para intervir no cenário educacional. Neste sentido, cabe estabelecer a relação da temática da presente dissertação, um estudo sobre o PNAIC, com o TPE. Em sua segunda meta, este ambiciona para que toda criança esteja plenamente alfabetizada até os 8 anos de idade.

Em 2010, aconteceu a Conferência Nacional de Educação (CONAE), um espaço de discussão de atores sociais diretamente envolvidos em decisões para o país tomar em todos os níveis de ensino. Mais especificamente, a CONAE é responsável pelas diretrizes que darão origem ao PNE posterior, somente sancionado pela Presidente em 2014. Nesta conferência, houve um consenso acerca da necessidade de haver maior clareza sobre origem e destinação dos recursos públicos. Ademais, legitima a necessidade de haver, não só na legislação, mas na prática, um regime de colaboração entre os entes federados.

O Plano Nacional de Educação (2001-2011) com suas 295 metas estava longe de ser o protagonista na CONAE. Segundo Aléssio

a gente não podia nem ler, e não tinha o principal, que eram os recursos. Por causa dos vetos presidenciais (...) e a maioria deles com

³⁹ Fundação Itaú Social, Fundação Roberto Marinho, Rede Empresas Energia Elétrica, Suzano Papel e Celulose, Fundação Educar Dpaschoal, Gerdau, Banco Real (ABN AMRO Bank), Santander, Fundação Bradesco, Grupo Pão de Açúcar.

relação ao financiamento, inclusive percentagem do PIB para a educação, que não podia ser citado e assim por diante.

Então, diante de tamanhas críticas e controvérsias para que sujeitos envolvidos diretamente na política fizessem algo, afinal, o grande número de metas e a falta de objetividade em lidar com as mesmas fomentou a criação e aprovação pelo Presidente Lula do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Aléssio, em sua palestra, destaca o PDE como um estrato do PNE, uma estratégia para cumprir algumas das metas, que estavam claramente colocadas no Plano Nacional.

Em 2010, com a divulgação do IBGE, o Brasil pôde conhecer tanto seus avanços, como desafios nas diversas áreas e as grandes disparidades regionais ainda persistentes. Como a presente dissertação se detém ao ciclo de alfabetização infantil, logo o ensino fundamental, nos deteremos aos dados concernentes a tal etapa escolar.

A seguir será descrito, em nível nacional, a situação do Brasil, de acordo com o Censo 2010 (IBGE).

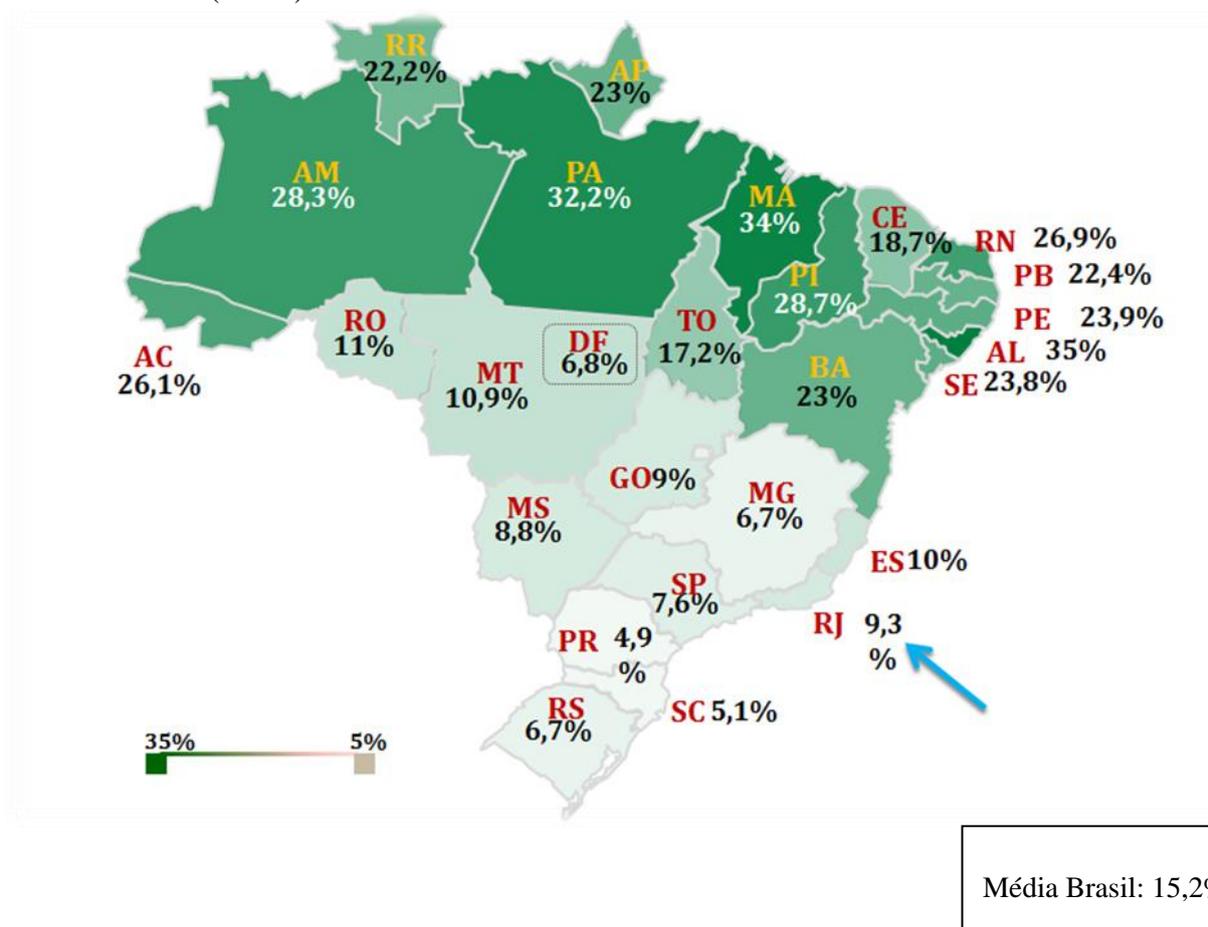


Figura 3: Taxa de crianças não alfabetizadas até os 8 anos. Fonte: ALÉSSIO (2014)

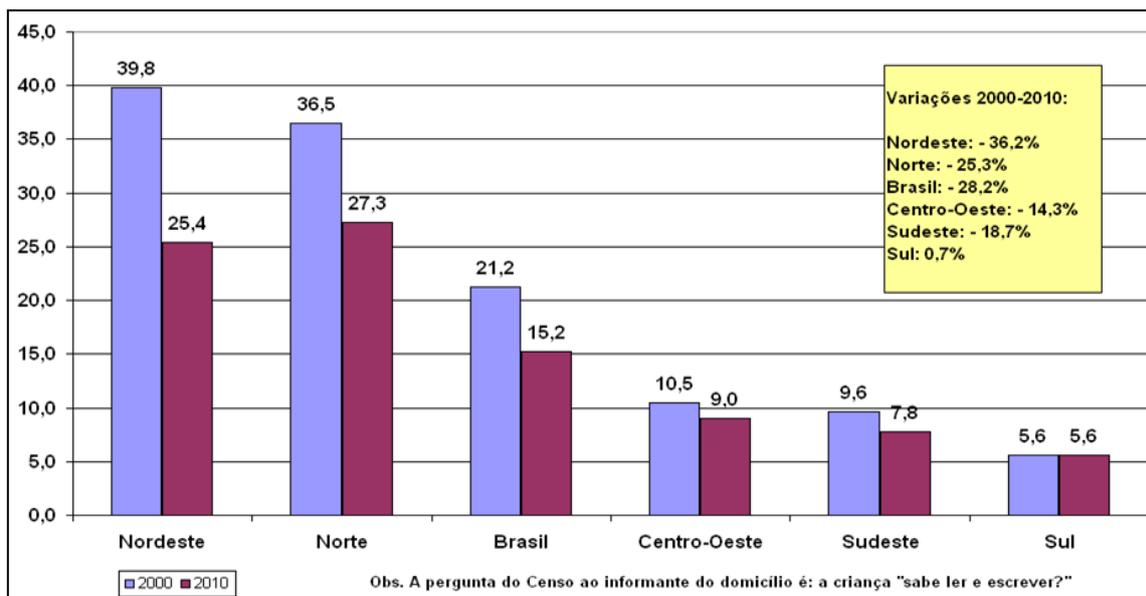


Figura 4: Taxa de crianças não alfabetizadas aos 8 anos por região (CENSO 2010/ IBGE)

Tanto na Figura 3, quanto na Figura 4, pode-se perceber a discrepância regional, ao avaliarmos os níveis de alfabetização das crianças até 8 anos, conforme o PNAIC a “idade certa”. As regiões Norte e Nordeste são as mais carentes, havendo estados em que o índice é duas vezes maior do que a média brasileira (15,2%). O estado do Rio de Janeiro possui um índice menor do que a média brasileira, entretanto, 9,3% é alarmante, visto que o Estado do Rio de Janeiro é a segunda maior unidade federativa em termos de participação no Produto Interno Bruto (PIB)⁴⁰. Portanto, com verba mais elevada do que a maior parte dos estados brasileiros, torna-se urgente que o estado e seus 92 municípios pensem políticas e execução das mesmas à educação básica, mais especificamente, à alfabetização infantil.

Na figura 5, a seguir, podemos perceber que os dados dentro de uma década – de 2000 a 2010 – sintetizam variações da taxa de analfabetismo aos 8 anos em nível nacional e por estado brasileiro.

⁴⁰ Fonte: <http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/pib/pib.html>

| UF | 2000 | 2010 | UF | 2000 | 2010 |
|---------------|--------------|--------------|-----------|--------------|-------------|
| BRASIL | 21,2% | 15,2% | PA | 42,3% | 32,2% |
| AC | 40,6% | 26,1% | PB | 37% | 22,4% |
| AL | 51,1% | 35% | PE | 37,3% | 23,9% |
| AM | 38,7% | 28,5% | PI | 47,4% | 28,7% |
| AP | 28,7% | 23,0% | PR | 5,3% | 4,9% |
| BA | 35% | 23% | RJ | 11,6% | 9,3% |
| CE | 39,5% | 18,7% | RN | 26,9% | 26,9% |
| DF | 9,6% | 6,8% | RO | 13,9% | 11,0% |
| ES | 12% | 10% | RR | 17,2% | 22,2% |
| GO | 10,5% | 9% | RS | 6,3% | 6,7% |
| MA | 46,7% | 34,0% | SC | 4,9% | 5,1% |
| MG | 11,2% | 6,7% | SE | 39,4% | 23,8% |
| MS | 9% | 8,8% | SP | 7,8% | 7,6% |
| MT | 12,2% | 10,9% | TO | 31,4% | 17,2% |

Figura 5: Variação da taxa de analfabetismo aos 8 anos em nível nacional e por estado brasileiro (Censo 2010/ IBGE)

Percebe-se que nestes dez anos houve avanços tanto em nível nacional, afinal, diminuimos cerca de 6%, quanto em nível estadual, onde o Rio de Janeiro reduziu em 2,3%. Por outro lado, nota-se que a diminuição não garantiu o fim do analfabetismo infantil, ou seja, este problema deve estar dentre as prioridades nacionais na formulação da agenda política para educação brasileira. Logo, devem ser pensados mecanismos que funcionem como indutores de políticas nacionais voltadas a esse problema.

A partir do que fora acima exposto, traçado o panorama sobre necessidades prioritárias à educação básica brasileira, o governo federal, apoiado nas metas estabelecidas em torno do PDE de 2007, em especial a meta 2 para garantia do direito à

alfabetização: “Alfabetizar todas as crianças até os 8 anos de idade, com avaliação sistemática”, mobilizou-se a construção de uma estratégia nacional (Aléssio) para alcançar o objetivo da meta 5 do PNE (Lei 13.0005/14) que visa a alfabetização de todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental. Cabe destacar o enfoque neste momento, para a alfabetização infantil, visto que no PNE (Lei 10.172/2001) não há nenhuma especificidade para a referida temática.

Ademais, é prudente atentarmos ao fato de que também ganhos foram alcançados desde o início do século 21, apesar do que fora dito. Houve “estratégias de enfrentamento ao desafio de garantir o direito de aprender, com uma política séria para a educação nacional”, destaca Aléssio. São estas: universalização e a ampliação do ensino fundamental para nove anos (Emenda Constitucional nº 53/2006); ações do PDE de 2007, por meio das políticas de apoio às redes públicas nas quatro dimensões dos Planos de Ação Articuladas (PAR) elaborados por todos os Estados e Municípios em uma estratégia de regime de colaboração; ampliação do apoio à gestão escolar, tais como Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE escola), Programa Nacional de Tecnologia Educacional (Proinfo), Mais Educação, Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), Programa Nacional da Biblioteca Escolar (PNBE); consolidação de uma Rede Nacional de Formação de Professores, e um Plano Nacional de Formação de Professores, a partir de 2009.

É relevante salientar que, inicialmente, o foco para criação do PNAIC era de alfabetizar até o 2º ano todas as crianças das escolas municipais e estaduais. Entretanto, segundo Aléssio, “logo passou para os três anos iniciais do ensino fundamental”, posto que: o ensino fundamental agora é de 9 anos e nele é incluído o ciclo de alfabetização; o parecer *CNE/CEB Nº: 4/2008*, que coloca o primeiro ano do ensino fundamental como parte integrante de um ciclo de três anos de duração, também denominado como “ciclo da infância”. Ademais, ressaltar a “necessidade de se considerar esses três anos iniciais como um bloco pedagógico ou ciclo sequencial de ensino, entendendo-se que a alfabetização dar-se-á nos três anos iniciais do ensino fundamental” (Aléssio).

É nesse cenário sociopolítico que nasce o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, com foco no atendimento de todas as crianças do ciclo de alfabetização: cerca de oito milhões de alunos matriculados nos três primeiros anos do ensino fundamental, das escolas públicas, conforme o censo MEC/INEP de 2010.

As políticas públicas necessárias para construir uma proposta nacional de apoio ao professor alfabetizador estavam dadas e precisavam ser articuladas. Sobretudo,

fortalecendo-se a colaboração com Estados e Municípios, como estabelecido no Caput do Art. 211 da Constituição de 1988 e como prevê o Art. 7º do PNE (2014-2024): “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano”.

Para tanto, cabe destacarmos a vivência de Aléssio nos bastidores do Ministério e suas secretarias. Segundo ela, o Ministro da Educação na época, Fernando Haddad, em diálogo com Maria Pilar Lacerda, então Secretária de Educação Básica, pediu a mesma que queria “um programa que a gente possa propor estrategicamente para todo o Brasil no sentido de garantir a alfabetização. Vamos conhecer o que tem”.

Pilar formou uma equipe e foi pesquisar o que havia no âmbito dos estados e municípios sobre programas para alfabetização de crianças. São Paulo com o Programa Ler e Escrever, iniciado em 2007; Minas Gerais com o Programa de Intervenção Pedagógica/Alfabetização no Tempo Certo (PIP/ATC) e o Ceará com o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC). Este último, pode-se dizer, trouxe um esboço prático de como seria o desenho do PNAIC. Isto porque, primeiramente, o objetivo pela garantia da alfabetização de crianças no ciclo de alfabetização é um componente fundamental que converge com o PNAIC. Segundo, o fato de o PAIC ser uma política de cooperação entre estado e municípios promovida pelo governo do Ceará, com apoio do MEC. Esse programa assegurou a implantação de um arranjo organizacional para fortalecimento da cooperação entre estado e municípios. Isso viabilizou a gestão e monitoramento do programa pela secretaria estadual e a consolidação de uma prática de avaliação externa, as provinhas do PAIC, como uma tentativa, segundo a gestão pública local, para a intervenção pedagógica. Dessa experiência ficou basicamente a questão da organização da gestão, mas não a formação. Essa diferenciação merece destaque, visto que o programa cearense possui os seguintes parceiros: UNICEF, APRECE, UNDIMECE, APDMCE, SECULT e Fórum de Educação Infantil do Ceará. Portanto, há nesse caso uma distinção clara entre PAIC e PNAIC: enquanto o primeiro é desenvolvido pela secretaria estadual apoiada pelos parceiros supracitados; a segunda possui as universidades públicas como peça chave na construção e desenvolvimento de materiais para a formação de professores, incluindo, no caso do Rio de Janeiro, o ente federal como parceiro.

Ademais, a nomeação do PNAIC como Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa teve como referência o Ceará, com o PAIC e segundo Aléssio:

sobretudo porque ninguém conseguiu convencer que tivesse outro nome, ninguém era a favor desse nome. Lá eu não era, ninguém era. Lembra dos debates? Não tem época errada para alfabetizar. Adequada? Não. Então, que era? Não. A gente, todos nós não fomos capazes de criar um nome que fosse tão bom, a gente teve que engolir o que era ruim né. E ficou o nome “idade certa”, no sentido que eles diziam, que a gente não quer dizer em qualquer idade. Tem direito. A criança tem direito de aprender quando ela quiser, mas ela tem direito de ter as condições de ser alfabetizados, até os 08 anos de idade.

A referida professora cita Scaliger⁴¹, cujo pensamento referendou para o seu convencimento sobre a terminologia “idade certa”: a gente sempre pode perder, pode aprender em qualquer momento da vida, mas é sempre às custas de um tempo futuro (Aléssio). Para Aléssio, seguindo essa linha de raciocínio, crianças que hoje estão com dez, onze, doze anos, aprendendo a ler, poderiam estar em outra fase que não aprender a ler e escrever. É interessante perceber a coerência nesta afirmativa do autor, corroborada por Aléssio, caso estivéssemos em uma sociedade pautada na equidade; entretanto, hoje assistimos a uma sociedade em que a escola pública é essencialmente voltada às classes sociais menos favorecidas, para os que “não podem pagar um estudo melhor”. Apesar de percebermos uma diminuição considerável da miséria e da fome no país, segundo estudo do Banco Mundial de abril de 2015, cabe ressaltar que há 18 milhões de brasileiros que ainda vivem na pobreza e 1/3 da população sem conseguir ingressar na classe média, ficando em uma condição de vulnerabilidade econômica, sem ter a formação e a empregabilidade necessárias para sair dessa condição. Ademais, entre os principais motivos para a persistência desses problemas, segundo o referido estudo, estão a baixa qualidade dos serviços públicos (como saúde e educação, embora muitos indicadores tenham melhorado).

Portanto, cabe persistir na criticidade sobre o nome do PNAIC estar vinculado a uma idade certa, visto que as condições socioeconômicas brasileiras, em especial os serviços públicos, não estão pautadas no princípio da equidade – respeito à igualdade de direitos; oferecendo mais a quem mais precisa e menos a quem requer menos cuidados. Busca-se, com este princípio, reconhecer as diferenças nas condições de vida e nas necessidades das pessoas, considerando que o direito à educação passa pelas diferenciações sociais e deve atender a diversidade.

⁴¹ Disponível biografia e algumas obras em: <http://www.britannica.com/biography/Julius-Caesar-Scaliger>

2.2 Gestão e estrutura do PNAIC

Como já fora dito, a forma de gestão do PNAIC foi pensada de acordo com o que já havia sendo feito no PAIC, no Ceará. Logo, o governo federal organizou-se para que houvesse colaboração dos estados e municípios brasileiros para uma política Nacional, em parceria com a rede de Universidades Públicas, o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e Programa Nacional de Biblioteca Escolar (PNBE), portanto, para que permanecesse a articulação das políticas públicas que o MEC já desenvolvia, admitindo um processo de continuidade de políticas públicas de educação no Brasil. Ademais, inseria-se a ideia de uma avaliação, voltada ao final do ciclo de alfabetização – terceiro ano do ensino fundamental – baseada na experiência nacional de avaliação censitária da Prova Brasil⁴² e avaliação diagnóstica da Provinha Brasil⁴³, todas aplicadas pelo INEP.

Já em outubro de 2011 estabeleceram-se quatro eixos de atuação para a estrutura e funcionamento do PNAIC, sendo eles: fornecimento do material didático, formação de professores, aplicação da avaliação e os processos de monitoramento e gestão.

Sobre o 1º eixo, podemos descrever como este uma garantia de fornecimento de material didático, acompanhado de formação presencial para seu uso articulado; os materiais seriam aqueles já distribuídos pelo MEC, pelo PNLD, PNBE, Jogos Pedagógicos e Tecnologias disponibilizadas no Portal do Professor e outros materiais apoiados pelo MEC.

O 2º eixo se deteve à formação dos professores alfabetizadores e fora consenso entre a equipe formuladora da política que a experiência acumulada pelo Pró-Letramento, em parceria com os Centros de referência em Alfabetização em Linguagem deveria ser a base para elaboração do material focado na alfabetização.

O 3º eixo, relacionado à avaliação norteia-se pela aplicação de uma avaliação externa anual para alunos do 3º ano do ensino fundamental.

O 4º eixo detém-se à implementação de processos de monitoramento e gestão do programa, estes executados em quatro instâncias: um Comitê Gestor Nacional; uma Coordenação Institucional em cada estado e no Distrito Federal, composta por diversas entidades, com atribuições estratégicas e de mobilização em torno dos objetivos do

⁴² Envolve alunos do 5ºano e 9ºano do Ensino Fundamental das escolas públicas das redes municipais, estaduais e federal.

⁴³ É aplicada duas vezes ao ano, que visa investigar o desenvolvimento das habilidades relativas à alfabetização e ao letramento em Língua Portuguesa e Matemática, desenvolvidas pelas crianças matriculadas no 2º ano do ensino fundamental das escolas públicas brasileiras.

Pacto; uma Coordenação Estadual, responsável pela implementação e monitoramento das ações em sua rede e pelo apoio à implementação nos municípios; e uma Coordenação Municipal, responsável pela implementação e monitoramento das ações na sua rede.

Embora já estivessem os eixos delineados, os dados do IBGE mostravam as disparidades regionais e isto era uma questão a ser pensada visto que PNAIC desde o início é proposto como uma política pública universal. Norte e nordeste bastante distintos do centro-oeste, sul e sudeste. Aléssio destaca em sua fala que houve a proposta de que “fosse feito um programa para os estados do Nordeste e da região Norte, o Pará”, especificamente. Contudo, quem seria a Universidade responsável? O princípio do PNAIC seria desconstruído depois de tantos embates?

Como resposta às indagações, Aléssio ressalta a necessidade do resgate de uma política pública à alfabetização infantil bem-sucedida, pois

existia um embate em todos os momentos, eu tenho que dizer isso, porque são as Universidades em todos os momentos tinha um embate, porque o modelo que era colocado lá no Ceará era de editais para compra de material para alfabetização e a formação era feita pelas editoras, lá no Ceará, né. Até é bom que a gente conheça como é que era o modelo. Não é que é ruim não, nem é bom. É esse o modelo. É à medida que você faz a apresentação disso para o CONSEB⁴⁴, a reação com relação a participação das universidades é muito grande.

Podemos depreender diante da fala de Aléssio que a continuidade de uma política pública empodera as decisões coletivas dos formuladores das mesmas. Uma política que está sendo construída desde 2003, 2004 partindo da Rede Nacional de Formação de Professores onde as universidades públicas constituem-se em seus espaços, tanto físico quanto político, um local à formação de professores. Apesar da vitória neste sentido, segundo a professora

era um desgaste assim, a cada reunião, a gente entrava e saía com uma crise de ansiedade, porque a gente sabia que era por um, por um detalhe, porque tinha uma pressão muito grande, que continua até hoje.

Sob pressão e crises de ansiedade, a referida professora está exaltando o embate frequente que existe entre a produção de materiais didáticos. Às editoras e seus

⁴⁴ CONSEB: Conselho de Secretários de *Educação* do Brasil

empresários, esta produção e consequente venda é fonte de grande lucratividade⁴⁵. Entretanto, às universidades públicas, estar à frente da formulação de material didático às escolas públicas brasileiras retrata o estreitamento nas relações entre tais entidades públicas, além do fato de não haver gastos públicos exorbitantes para confecção de material para a educação básica brasileira. Dessa maneira, a organização e planejamento sobre como a execução de gastos públicos pode ser repensada e voltada às questões como: infraestrutura das escolas e universidades, aumentos salariais aos professores, projetos de fomento a estudos e pesquisas a fim de melhorar os índices brasileiros sobre qualidade na educação pública.

Nesse caminho, a equipe do MEC responsável pelo PNAIC, convencida de que seria a partir do pró-letramento, da Rede Nacional articulada pelas universidades participantes, o CEEL então ficou encarregado da elaboração de uma proposta aos 10 estados (regiões nordeste e Pará, no norte), já que este centro de estudos e pesquisa era o responsável pelo pró-letramento no nordeste e possuía bagagem na formulação e produção de materiais ao MEC, com o foco no professor alfabetizador e sua prática na sala de aula.

Já em novembro de 2011, para o andamento à execução do PNAIC era necessário, nesse momento, apresentar ao Ministro da Educação a estrutura dos eixos propostos pelo programa e o levantamento dos dados. Segundo Aléssio:

Quando ele viu a apresentação, ele disse, “eu quero para todo o Brasil, e eu quero que entre a educação do campo”. A gente ficou quase louco né?! Aí a educação não é nem na SEB, é na SECADI, e aí a gente teve que, passar o programa a ser coordenado pela secretaria executiva. Então, sai da SEB porque envolve todo mundo. Envolve a SEB, o INEP, o FNDE por causa das compras de materiais, a SECADI e a DPI por causa da formação de todo o material de sistema, que terminou no SISPACTO, que vocês conhecem, que era fundamental. Então, passou a ser um programa do Ministério da Educação.

Soma-se, então, mais um desafio: a intersetorialidade na articulação de todas as políticas do MEC, um fato inédito se formos pensar a construção de uma política pública educacional – possibilidade de pensar uma Política de Estado. Não havia necessidade de buscar mercadologicamente material, já que a esfera pública em parceria com diversos setores faria tal trabalho. Nessa arena de disputas, as universidades

⁴⁵ Em 2013, mais de 1 bilhão de reais foram investidos para compra e distribuição de livros didáticos no Brasil. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/educacao/2013/01/pais-investe-bilhoes-para-garantir-material-escolar-gratuito-a-alunos-da-rede-publica>. Acesso em: 06/01/2016.

puderam adentrar e interagir com as políticas públicas. Afinal, conforme ressalta Aléssio:

Quem é que selecionou o livro didático? Quem é que seleciona os livros de literatura? O acervo complementar? (...) Foi uma política que tem sido construída em parceria com vocês⁴⁶. E ela é forte e tem qualidade, por conta disso. Porque não é uma equipe técnica que dá conta de fazer sozinho lá dentro do MEC. Então, se a gente chegar à conclusão, a gente está construindo em parceria com as universidades, o Pacto desde 2013. A formação da Rede, o Pró-letramento, a escolha dos livros, e assim por diante.

Aléssio destaca ainda a importância que devemos dar à experiência, afinal, um número grande de participantes do PNAIC, participaram do Pró-Letramento e, anteriormente, do PROFA. “A gente nunca inventa nada do zero” (Idem).

2.3 Por que o CEEL?

Desde o início da pesquisa para a presente dissertação, um incômodo persistia: por que o Centro de Estudos em Educação e Linguagem (CEEL⁴⁷) como protagonista na produção do material à formação dos orientadores de estudos e professores alfabetizadores? Aléssio, em sua apresentação clarificou o percurso:

porque que o CEEL foi chamado? Porque era para fazer para o Nordeste e eles eram responsáveis pelo Pró-Letramento na região. Quando foi, na verdade, em 2010 ele tinha submetido num edital da Rede⁴⁸. Quando eu descobri isso, eu achei interessantíssimo, porque a gente estava querendo justamente articular uma formação com os materiais que a gente já tinha. Ele foi chamado para fazer para os Estados do Nordeste. Diante da proposta apresentada para o Ministro, obviamente que não mais o CEEL seria responsável pela formação.

A SEB, pautada na proposta do Ministro da educação de realizar o PNAIC em nível nacional, convocou nos dias 01 e 02 de março de 2012, uma reunião com todas as Universidades responsáveis pelo Pró-Letramento. São estas: Universidade Federal do Espírito Santo (UFES); Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF); Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP); Universidade Federal do Pará (UFPA); Universidade

⁴⁶ Representantes das universidades públicas participantes do PNAIC.

⁴⁷ CEEL: Centro de Estudos localizado na Universidade Federal de Pernambuco. Para mais informações: <http://www.portalceel.com.br/principal/>

⁴⁸ Edital REDE: divulgado no Diário Oficial n. 36, em 24 de fevereiro de 2010. Projeto intitulado “**Alfabetização e Letramento nas diferentes áreas do currículo usando obras complementares**”

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

a gente chamou as 19 universidades responsáveis pelo Pró-Letramento para uma reunião em março de 2012. Foi no início de 2012. Olha que loucura! Março de 2012 pensando que você tem produzir os cadernos, fazer a licitação, começar em 2013. Vocês não imaginam o ritmo de trabalho que foi no MEC. (Aléssio).

A partir da supracitada reunião, iniciou-se um esforço para que houvesse a expansão do número de Universidades que poderiam participar da formação proposta pelo PNAIC, com o objetivo de ter pelo menos uma Universidade responsável pela formação em cada Estado da Federação. Para tanto, a equipe liderada por Aléssio buscou os seguintes caminhos para construção e solidificação do PNAIC: aproximar-se das Universidades parceiras e seus formadores, afinal estas eram responsáveis pelo Pró-Letramento e algumas vezes em mais de um Estado⁴⁹. Para os casos em que não havia professores que tivessem participado do Pró-Letramento, foi realizada uma pesquisa no diretório dos grupos de pesquisa do CNPq para identificação de docentes envolvidos com a área de alfabetização e letramento. Desta maneira fora se constituindo um grupo de trabalho para elaboração dos cadernos a serem utilizados na formação do PNAIC. Participaram de tal feito, as seguintes instituições: Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Universidade do Estado da Bahia (UNEBA), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA), Universidade

⁴⁹ A UFPE, em Pernambuco, era responsável pelo Pró-Letramento em seu próprio estado, além de João Pessoa e Alagoas. Durante o ano de 2013, no PNAIC, os estados continuaram sob a coordenação da UFPE.

Federal Rural de Pernambuco (UFRPE, Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ), Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Pernambuco (IFPE).

Concomitante a reunião para a junção da rede de formação, havia a preocupação com a constituição do material didático; o CEEL já estava com o “esqueleto” pronto, mas a produção dos cadernos precisava da contribuição das universidades parceiras. Segundo Aléssio:

Muitas universidades entraram, outras entraram e saíram por conta do tempo limite que era de produção. Inclusive o CEALE mesmo contribuiu muito, mas disse “não vou pegar com um caderno para ficar responsável por redação, porque com esse tempo a gente não tem condições de fazer”. Então, foi assim.

A própria constituição da rede não foi tarefa fácil, pois vale a pena lembrar a fala do Ministro da educação: “Eu quero isso (PNAIC) para todo país”. Com tal idealização, era necessário pensar agora em uma política universal. Era para todos os estados, para todos os municípios. Como alcançar tamanha proporção?

A equipe SEB/MEC realizou viagens frequentes por todo país, a fim de esclarecer o PNAIC e buscar a parceria entre os sujeitos envolvidos. Segundo Aléssio

achei extremamente positivo, porque o que rebete na formação inicial, na produção de conhecimentos e no processo de extensão das Universidades, apoio e envolvimento com alfabetização e letramento. Era uma pena que não tivesse em todas as Universidades.



Figura 6: Material impresso para a formação de professores alfabetizadores no PNAIC, em 2013.

2.4 Lançamentos do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa

Em oito de novembro de 2012, foi lançado, pela Presidenta Dilma Rousseff, a proposta de um Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, cujos pressupostos pautaram-se na viabilização de um percurso de construção de uma política pública coerente com o compromisso da busca da garantia do direito de aprender.

Cabe exaltar que, com o lançamento, precisou haver um planejamento das universidades para atender às especificidades dos três primeiros anos do ensino fundamental. Logo, o Ministério da Educação (MEC) acordado com universidades parceiras, avaliou, selecionou e distribuiu às salas de aula das turmas do ciclo de alfabetização obras complementares ao PNLD 2013. Foram distribuídos cinco acervos distintos (com 30 títulos diferentes) e um manual, destinado às salas de aula supracitadas. É interessante ressaltar que todas as escolas públicas cadastradas no censo escolar receberam esses acervos. Ademais, o PNBE, juntamente com a estruturação do PACTO, expandiu a aquisição das obras selecionadas com intuito de garantir a instalação de cantinhos de leitura em cada sala de aula de alfabetização. Não menos relevante, em 2011 foram distribuídas caixas com jogos de alfabetização, produzidas pelo CEEL/UFPE, em parceria com a SEB/MEC para todas as escolas brasileiras, seguindo a mesma ideia da distribuição dos livros.



Figuras 7 e 8: Material impresso e jogos para a formação de professores alfabetizadores no PNAIC, em 2013.

Não há como, ingenuamente, pensar que tais ações do governo federal tenham acontecido por “sorte”; “por acaso”. Isso só foi possível, pois ao longo do tempo, fora se consolidando uma política nacional, cujos sujeitos envolvidos na formulação e execução da mesma já trabalhavam em outros programas como PNLD e PNBE e haviam selecionado anteriormente acervos, direcionados aos destinatários da política do PNAIC: os três anos iniciais do ensino fundamental.

Gontijo (2014) analisa movimentos sociais iniciados em 2003 para nortear os rumos da alfabetização infantil na atualidade. Com isso, traz a constatação de que “os fundamentos para implementação de políticas educacionais, no campo da alfabetização infantil, estejam ainda pautados na correlação entre os níveis satisfatórios de aprendizagem e classe social” (p.93).

Passone (2013) destaca que alguns estudos mais recentes defendem que os implementadores das políticas criam seus próprios significados para as políticas educacionais, independentemente de quanto a comunicação seja clara, objetiva, coerente e intencional no momento da formulação e da implementação. Assim, a constituição desses significados depende tanto da forma como as mensagens são transmitidas, por meio do sistema administrativo até chegar aos implementadores na escola, como da maneira como a política é representada subjetivamente.

Isto encontra eco em Costa, Cunha & Araújo (2010) quando destacam que a compreensão do estágio em que se encontra a educação brasileira está vinculada às características do modelo federalista que se desenvolve no país, tendo em vista o impacto dessa forma de organização para a criação e implementação de políticas públicas para a educação e a repercussão destas nos estados, municípios e distrito federal (p.20).

2.5 Regime de colaboração em foco: acordos entre os entes federados

“Precisamos dizer para os russos o jogo”⁵⁰

Em dezembro de 2011 houve o início do processo de mobilização nacional pela construção do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, ou seja, a Secretaria de Educação Básica (SEB) iniciou o diálogo com as redes estaduais. Segundo Aléssio “Foi

⁵⁰ A professora Aléssio, em sua palestra, chama a oposição política de “russos”, em uma referência ao período histórico da Guerra Fria.

o mais trabalhoso. Teve que ceder, teve que mudar aquilo que a gente pensava, teve que abrir algumas coisas que a gente não queria, para ganhar outras. A história dos anéis para não perder os dedos (...)

Houve reuniões, que segundo a professora supracitada, foram cruciais para a mobilização e aceitação dos demais entes federados para o PNAIC. Estas foram: a V Reunião Extraordinária do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSED), realizada em novembro de 2011 na cidade de São Paulo, onde foram apresentadas as ideias gerais sobre o programa nacional, já com os eixos: materiais, formação de professores, avaliação; IV Encontro Nacional de fortalecimento dos Conselhos Escolares, em maio de 2012, onde a DAGE destacou a importância da Mobilização Social para o sucesso de um Pacto nas dimensões propostas; 13ª Reunião do GT das Capitais Grandes Cidades, em Brasília/DF – de 26 a 28 de junho de 2012, com o tema: Política de Educação Infantil, Inclusão, Alfabetização na Idade Certa e a Garantia dos Direitos de Aprendizagem e Desenvolvimento das Crianças do Ciclo de Alfabetização do Ensino Fundamental; Encontro com a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE, realizado 4 de setembro de 2012 em Brasília; I Reunião Ordinária do CONSED, no início de março de 2013 no Rio Grande do Norte, em que o Ministro Mercadante apresentou as linhas gerais das políticas do MEC, destacando o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC); Reunião em Brasília, ao final do mesmo mês supracitado, com a presença da Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME e o 5º Fórum Nacional Extraordinário da UNDIME, em São Bernardo do Campo/SP, durante três dias, em maio de 2013; e Reunião com as Representações Estaduais no MEC e com as Coordenações Estaduais e equipes técnicas, nos Estados, como a visita da equipe à UFRJ para firmar parceria à coordenação do PNAIC no estado do Rio de Janeiro. Na próxima seção da dissertação haverá uma melhor descrição deste fato.

A SEB, desde o início do diálogo com prefeituras e governos estaduais, deixou claro que a posição do MEC seria sempre de abertura para um trabalho de colaboração com as mesmas, respeitando as experiências exitosas em andamento em diversas redes.

Esse diálogo é que foi muito delicado. Porque em alguns locais, a gente acha inclusive que não havia possibilidades de fazer esse casamento, porque os programas eram muito diferentes. Como Ceará, sobretudo (...). No Mato Grosso também, que tinha o Alfa e Beto, né. A gente reuniu o GT das grandes cidades, a gente tinha o encontro nacional do fortalecimento dos conselhos escolares, com essa

temática. O encontro com a CNTE⁵¹ com essa temática. E uma reunião com as representações estaduais, coordenações estaduais e equipe técnica nos Estados. Então, depois dessa apresentação geral, a gente chamou cada equipe técnica de cada estado dos 27 estados lá na SEB para sentar e conversar como é que acontecia no estado, qual é a experiência dele, o que a gente podia negociar, para impor no País. (Aléssio).

Havendo ocorrido as reuniões acima citadas, a equipe da SEB promoveu para grupos de pessoas que não tivessem entendido a proposta do PNAIC, reuniões particulares nos próprios estados.

a gente começou a ir nos estados, a reunião foi com 22 Estados (...) reunir com a equipe e resistência a alguns Estados era (pausa). Eu não vou citar estados. Mas era de uma agressividade assim. Eu não sou técnica, nem eu não sou pesquisadora de alfabetização e letramento. Então, como eu sentia aquele problema era de discussão conceitual (...)

A adesão, segundo Aléssio, foi bastante rápida dos municípios e estados brasileiros. Segundo ela, o sistema de acompanhamento e monitoramento, SIMEC, foi um grande facilitador,

Vou dizer para você como foi essa história. A gente quis abrir duas opções, você poderia aderir ao Pacto e aí ponto. Eu adiro ao pacto, então as minhas ações daí eu vou alfabetizar. Então, eles comprometiam o Estado a acompanhar os municípios, a facilitar a história, a monitorar etc. Mas não aderiu às ações do Pacto; essa foi a pior coisa para mim na hora de dividir, porque tinha o Pacto e as ações do Pacto. Só que na verdade ao Pacto hoje são as ações do Pacto. É ou não é. Então, queria dizer que o Pacto era uma coisa e as ações do Pacto outra. Para mim o Pacto hoje é a formação, basicamente a articulação que precisaria sair um pouco disso também, em termos da nova gestão, do monitoramento, da articulação da mobilização social que eu acho que a gente precisa avançar.

O Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC), permite ao MEC planejar o Orçamento público no que diz respeito aos gastos em educação do Governo Federal. Um dos subsistemas que integram o SIMEC é o SisPacto, o sistema de monitoramento do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). Este é destinado a apoiar as redes municipais e estaduais além

⁵¹ CNTE: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

de assegurar a implementação de diferentes etapas do Pacto. Sobre estas, nos debruçaremos no próximo parágrafo.

É necessário, em um primeiro momento, entendermos como se dá o trâmite das ações no sistema. Divide-se em: Elaboração do Projeto e Execução. Aquele caracteriza-se pela construção e estruturação das turmas, tanto de Orientadores de Estudos (ministram formação no seu município), quanto dos Professores Alfabetizadores (assistem às formações em seu município). Em um segundo momento, há a execução, logo, Orientadores de Estudo e Professores Alfabetizadores podem preencher seus cadastros, o que significa aceitar o termo de compromisso⁵² e, posteriormente, dar início às avaliações indicadas no sistema, e serem avaliados, o que, conseqüentemente, habilita ao recebimento da bolsa do FNDE.

Com isso, percebemos a forte ligação entre o sistema e o PNAIC, posto que os programas voltados à formação de professores dos anos iniciais do ensino fundamental que surgiram anteriormente não possuíam a ferramenta digital (SisPacto) de acompanhamento e monitoramento das atividades de formação ocorridas ao longo das mesmas. Sendo assim, há uma proximidade maior entre os diferentes entes federados, as Universidades e a SEB/MEC, abrindo espaço para diálogo.

2.6 MEC, SEB e UFRJ: a incursão do PNAIC no estado do Rio de Janeiro

A chegada do PNAIC e aceitação de tal política pela UFRJ só se fez, pois havia historicamente programas do MEC, seguindo o mesmo modelo, desde 2007⁵³. Segundo Monteiro:

⁵² Retirado da página pessoal do SisPacto: Declaro ter ciência dos direitos e das obrigações inerentes à qualidade de bolsista na função de Coordenador da Instituição de Ensino Superior e COMPROMETOME a respeitar as cláusulas descritas na Resolução que trata sobre a Formação de Professores Alfabetizadores no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa; Declaro ainda, estar ciente que não é permitido acumular mais de uma de bolsa de estudo ou pesquisa proveniente de outros programas regidos pela Lei nº 11.273/2006. Desta forma, estou ciente que caso eu já seja bolsista terei direito de receber apenas uma bolsa; Declaro também, sob as penas da lei, que as informações aqui prestadas são a expressão da verdade e que, caso não receba outra bolsa, preencho plenamente os requisitos para o recebimento desta, expressos na referida Lei nº 11.273 de 6 de fevereiro de 2006 e na Resolução que trata sobre a Formação de Professores Alfabetizadores no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa; Estou ciente que a inobservância dos requisitos citados acima implicará no cancelamento da(s) bolsa(s), com a restituição integral e imediata dos recursos, de acordo com as regras previstas na Resolução que trata sobre a Formação de Professores Alfabetizadores no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa.

⁵³ O recorte temporal, a partir de 2007, se deve ao período em que a professora Ana Monteiro ingressou na direção da Faculdade de Educação da UFRJ.

Lembro em 2007 quando vem a proposta do Programa Escola de Gestores, Programa Nacional Escola de Gestores (...) era uma especialização Lato Sensu e eu “tô” chamando a atenção porque ele se desenvolve a partir de uma chamada pública de um edital do Ministério da Educação, que apresenta já uma proposta que é finalizada na universidade, né. Mas eles já dão um meio caminho andado em termos de um modelo de ação, de materiais já produzidos e a universidade vai então articular isso com as suas regulamentações, as suas possibilidades, enriquece essa proposta e desenvolve a partir da sua especificidade (...) logo em seguida, 2009, houve a mudança e a Capes assumiu também os programas ligados à formação de professores e a partir daí veio um impulso muito forte em termos de verbas e de formulação de novos projetos voltados pro objetivo de melhorar a qualidade da formação dos professores tanto inicial, mas principalmente a formação continuada em serviço.

Partindo da perspectiva colocada por Monteiro, em entrevista concedida à realização da presente dissertação, podemos dizer que o fator que alavancou o início do movimento para fomento à formação inicial e continuada de professores que já atuassem como docentes foi com o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica (PARFOR). Este teve início com a Capes, em 2009, ofertando cursos formação inicial e continuada, nas modalidades presencial e a distância, por meio da Plataforma Freire.

A partir de 2011, a formação continuada ficou sob responsabilidade da SEB e da SECADI, ambas do MEC, sendo ofertada no âmbito da Rede Nacional de Formação Continuada (Renafor). A Capes permaneceu com a oferta de formação inicial e continuada, na modalidade a distância, por meio da DED; e a DEB com a ação emergencial da oferta de formação inicial, na modalidade presencial. As duas Diretorias ficaram responsáveis pela gestão da Plataforma Freire. No final de 2012, os cursos de formação inicial e continuada, na modalidade a distância passaram a ser ofertados e geridos, exclusivamente, por meio do sistema do Sistema de Gestão da Universidade Aberta do Brasil. A Plataforma Freire passou, então, a realizar exclusivamente a gestão dos cursos de formação inicial na modalidade presencial. (Relatório da Capes, 2013, p.28).

Apesar disso, cabe destacar que a UFRJ, desde 2006, já estava participando do Pró-Letramento. O caminho percorrido deveu-se, primeiramente à articulação feita pela Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro, através da coordenação de formação continuada entre a universidade e as secretarias municipais de educação. Percebe-se nesse sentido uma tentativa de articulação para um regime de colaboração entre os entes federados, um movimento bastante semelhante ao proposto pelo PNAIC. O Pró-Letramento perdurou no estado fluminense durante os anos de 2006, 2007, 2008 e 2009.

Este programa, entendido como um precursor do PNAIC, foi coordenado pelo professor do Instituto de Matemática Luiz Carlos Guimarães, coordenador do Laboratório de Pesquisa e Desenvolvimento em Ensino de Matemática e Ciências (Limc) e Marta Feijó Barroso, professora do Instituto de Física e também integrante do laboratório. Para dar conta da demanda relativa à área de alfabetização e linguagens, a professora Ludmila Thomé, da Faculdade de Educação, integrou-se ao grupo. O laboratório supracitado faz parte, desde 2004, da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores, construída pelo Ministério da Educação (MEC).

Segundo a professora Ana Monteiro, Luiz Carlos Guimarães e Marta Feijó Barroso “ficaram mais na parte de coordenação, de ver o uso dos recursos, pagamento de bolsas. Esse programa foi bastante bem-sucedido, assim, em termos de resultados, o que se ouvia era isso”. Ludmila Thomé concorda com o êxito do programa, mas ressalta que havia dificuldade para haver comunicação e conseqüente entendimento entre os atores sociais envolvidos na coordenação: “foi muito dramático a maneira deles nos coordenarem, parecia que a gente não conseguia falar a mesma língua”.

Em contrapartida, a proposta do PNAIC chegou à UFRJ em 2012, simultaneamente ao início da discussão sobre Plano Nacional de Educação e o sucesso do Pacto lá no Ceará – PAIC. Segundo Monteiro, em seu depoimento, esta destaca os possíveis desdobramentos para assumir a coordenação do PNAIC quando se reuniu com a equipe do LIMC, professora Maria Luiza Aléssio, na época encarregada de conseguir adesão dos 27 estados brasileiros ao PNAIC, Professora Ana Monteiro e Ludmila Thomé, ambas da Faculdade de Educação:

pela forma como estava sendo já constituído isso aqui, a professora Marta e o Luís Carlos, do Limc, que tinham coordenado o Pró-letramento se apresentam para ser os coordenadores do Pacto. Só que o Pacto era efetivamente um programa de anos iniciais, que tinha que ser alguém do curso de Pedagogia, que é quem trabalha com isso, pesquisa isso, estuda isso. E aí eles nos procuraram e a primeira, a primeira pessoa que a gente pensou logo quando eles me falaram e de uma certa forma o PNAIC sendo alfabetização foi a Ludmila⁵⁴.

Thomé reforça tal posição ao contar em seu depoimento o impasse que foi a reunião entre os atores sociais que possivelmente coordenariam o PNAIC:

⁵⁴ Ludmila Thomé: professora titular da Faculdade de Educação, participou do Pró-Letramento e também foi chamada para coordenar o PNAIC.

o primeiro ano foi de alfabetização, a gente estava dizendo: "Olha, só. Dá licença. Porque se a gente for escolhida, a UFRJ realmente está a fim de assumir esse negócio, nós⁵⁵ vamos ser mais importantes que vocês" e eles querendo aquele poder ali (...) querendo que eles coordenassem.

A então diretora da Faculdade de Educação, Ana Monteiro, pediu que antes de haver o aceite do PNAIC a ser comandado pela Faculdade de Educação, deveria passar pelo aval de especialistas na área; Patrícia Corsino e Ludmila Thomé, afinal, a professora Ana Monteiro defendeu, nesse momento, a ideia de unidade da instituição e em sua fala expõe que “eu não vou brigar por esse programa se a gente discorda dele, né?” (Monteiro). Havendo a concordância das especialistas para dar início ao PNAIC, a ideia conseqüentemente era de a coordenação ser da Ludmila Thomé, visto que a mesma já trazia consigo a bagagem do Pró-Letramento. Todavia, por motivos profissionais, já que a mesma coordenava na época o Observatório da Educação⁵⁶ logo, não poderia estar à frente de outro grande projeto. Entretanto, era de seu interesse estar envolvida na formação pedagógica, logo, esta ficou como coordenadora adjunta.

Com a negativa da referida professora para coordenação geral, por excesso de funções na academia, iniciou-se a busca por alguém que estivesse a fim de coordenar o PNAIC. Segundo Monteiro:

ficamos aqui pensando quem seria uma pessoa possível para assumir essa coordenação e encontrando por parte Luís Alberto e da Marta uma desconfiança enorme, um discurso assim muito de derrota, "Olha, que isso é muito difícil, é muito complicado. Porque vocês vão ter que lidar com uma massa de recurso. Vocês têm condição “pra” fazer isso? Vocês têm um financeiro?", eu dizia já desde esse momento que não seria e não poderia ser pelo nosso financeiro, porque eu sabia das nossas dificuldades aqui. E eu dizia: pelo financeiro da faculdade não dá “pra” fazer a gestão desse programa, tem que ir pra Fundação José Bonifácio, por aqui não dá. Então tinha esse lado e eles dizendo e eles diziam se a gente tinha espaço, porque a gente aqui “tava” precário e não tinha lugar e você sabe como que é essa história do espaço aqui, vocês têm lutado, mas a gente conseguiu fazer, né? Aí eu dizia: não, espaço a gente vai dar um jeito, eu preciso saber é quem vai assumir, quem é que quer.

Então, mesmo com dificuldades para gerenciamento financeiro, espaços físicos para trabalhar cotidianamente e para reuniões, o aceite estava garantido; a Faculdade de Educação da UFRJ ia assumir a coordenação geral e adjunta do PNAIC. Restava saber quem iria coordenar. Vários nomes chegaram a ser cogitados até que, segundo Monteiro

⁵⁵ Refere-se à Faculdade de Educação (FE)

⁵⁶ Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=12309:observatorio-da-educacao>

durante uma discussão, pensou-se na professora Elaine Constant, concursada na área de avaliação, mas que possui uma enorme bagagem em anos iniciais, pois fora professora da rede municipal do Rio de Janeiro por mais de vinte anos. Foi perguntado a referida professora se ela gostaria de coordenar e a mesma confirmou seu interesse. O nome foi ao colegiado e com o aceite dos demais membros presentes no dia, foi feita a Ata com os nomes da coordenadora geral⁵⁷ e coordenadora adjunta⁵⁸: a professora Elaine Constant e Ludmila Thomé, respectivamente.

⁵⁷ Atribuições do coordenador-geral da IES: a) articular e monitorar o conjunto das atividades necessárias ao desenvolvimento da Formação; b) encaminhar ao gestor nacional da Formação, na SEB/MEC, por intermédio do SisPacto, cópia de seu Termo de Compromisso (Anexo I) e da portaria ou outro ato administrativo que o designou para exercer a função, bem como os dados relativos à sua certificação digital, para que estes sejam registrados nos sistemas informatizados do MEC e do FNDE; c) coordenar ações pedagógicas, administrativas e financeiras, responsabilizando-se pela tomada de decisões de caráter administrativo e logístico, incluindo a gerência dos materiais e a garantia da infraestrutura necessária para o desenvolvimento da formação; d) escolher o coordenador-adjunto da Formação, que deverá ser homologado pelo dirigente máximo da Instituição; e) coordenar o processo de seleção dos supervisores e formadores da Formação Continuada de Professores Alfabetizadores na respectiva Instituição, homologando os selecionados no SisPacto; f) organizar a equipe técnico-pedagógica que será responsável pela implementação da Formação, supervisionando suas atividades; g) coordenar a elaboração dos projetos e planos de trabalho e acompanhar a tramitação dos documentos; h) coordenar a gestão do curso e zelar pelo cumprimento das metas pactuadas com o MEC e com os sistemas públicos de ensino; i) homologar a concessão de bolsas ao coordenador-adjunto, aos supervisores, aos formadores, aos coordenadores das ações do Pacto nos estados, Distrito Federal e municípios, aos orientadores de estudo e aos professores alfabetizadores sob sua responsabilidade; j) assinar os Termos de Compromisso (Anexo I) de todos os bolsistas, previamente preenchidos e assinados por eles, para que sejam incluídos no SisPacto; k) assegurar fidedignidade e correção ao cadastramento de seus dados pessoais bem como aos dados dos demais bolsistas vinculados à IES e registrados no SisPacto e no Sistema de Gestão de Bolsas (SGB), l) garantir a permanente atualização dos dados cadastrais de todos os bolsistas nos sistemas do MEC e do FNDE, comunicando oficialmente à SEB/MEC alterações cadastrais efetivadas, substituições ou desistências, com a respectiva justificativa; m) solicitar mensalmente, por intermédio do SGB e com certificação digital própria, os pagamentos a todos os bolsistas que fizerem jus à bolsa no período de referência, responsabilizando-se pela veracidade e fidedignidade das solicitações; n) manter banco de dados atualizado com todas as informações sobre os participantes da Formação, incluindo registro de frequência e avaliações individuais; o) garantir, juntamente com o coordenador-adjunto, a imediata substituição de formadores e orientadores de estudo que sofram qualquer impedimento no decorrer da formação, registrando-as no SGB; p) elaborar e encaminhar relatórios parciais e final das atividades da Formação por intermédio do SisPacto; q) participar ou fazer-se representar nas reuniões técnicas da Formação; r) coordenar o processo de certificação dos orientadores de estudo e dos professores alfabetizadores; s) responsabilizar-se pela organização da prestação de contas dos recursos recebidos para financiar a Formação, conforme a legislação vigente; t) incumbir-se, na condição de pesquisador, de desenvolver, adequar e sugerir modificações na metodologia de ensino adotada, bem como conduzir análises e estudos sobre o desempenho do curso;

⁵⁸ atribuições do coordenador-adjunto da IES: a) coordenar a implementação da formação e as ações de suporte tecnológico e logístico; b) organizar, em articulação com as secretarias de Educação e os coordenadores das ações do Pacto nos estados, Distrito Federal e municípios, os encontros presenciais, as atividades pedagógicas, o calendário acadêmico e administrativo, dentre outras atividades necessárias à realização da Formação; c) exercer a coordenação acadêmica da formação; d) homologar os cadastros dos orientadores de estudo e dos professores alfabetizadores nos sistemas disponibilizados pelo MEC; e) indicar ao coordenador-geral da IES a manutenção ou o desligamento de bolsistas; f) assegurar,

A partir de então, iniciou-se a implementação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), no estado do Rio de Janeiro, sob a coordenação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). As formações de professores iniciaram em 2013 e continuam até a presente data.

Tendo em vista a dimensão da análise da implementação em todos os 92 municípios fluminenses, a presente dissertação optou por analisar o processo no maior de todos os municípios do estado do Rio de Janeiro: a cidade do Rio de Janeiro, que conta com 1463 unidades escolares⁵⁹ sob tutela do município, sendo 1003 voltadas ao ensino fundamental. Conseqüentemente, a implementação do PNAIC na cidade do Rio de Janeiro será o foco do 3º capítulo, que virá a seguir.



Figura 8: Linha do tempo da implementação do PNAIC. Elaboração: própria autora

juntamente com o coordenador-geral da IES, a imediata substituição de formadores que sofram qualquer impedimento no decorrer do curso, registrando-as nos sistemas disponibilizados pelo MEC; g) recomendar a manutenção ou o desligamento dos coordenadores das ações do Pacto nos estados, Distrito Federal e municípios, dos orientadores de estudo e dos professores alfabetizadores, em articulação com as respectivas Secretarias de Educação, comunicando-as ao coordenador-geral da IES; h) solicitar, durante a duração do curso, os pagamentos mensais aos bolsistas que tenham feito jus ao recebimento de sua respectiva bolsa, por intermédio do SGB; i) organizar o seminário final do estado, juntamente com o coordenador-geral da IES; j) incumbir-se, na condição de pesquisador, de desenvolver, adequar e sugerir modificações na metodologia de ensino adotada, bem como conduzir análises e estudos sobre a implementação da formação, divulgando seus resultados; e k) substituir o coordenador-geral nos impedimentos deste.

⁵⁹ Dado disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/sme/educacao-em-numeros>

CAPÍTULO 3

O PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PNAIC) E SUA IMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

3.1 O Sistema Municipal de Educação do Rio de Janeiro

(...) no Rio, a gente tem as coordenadorias, são 11 coordenadorias de educação, **são 11 cidades diferentes que a gente tem dentro do próprio Rio de Janeiro** (...) Se você pensar em números de escolas, número de pessoas atendidas... A gente **tem coordenadoria com número de escolas consideradas como município de tamanho médio**, em uma única coordenadoria. (trecho retirado da entrevista com a Coordenadora Local Veneno).

O município do Rio de Janeiro⁶⁰ foi criado em 1975 e, desde então assumiu, de forma crescente, apoiado por leis federais, como a LDB (1996), estudantes para as primeiras etapas da educação básica - educação infantil e ensino fundamental, além das modalidades da educação de jovens e adultos e educação especial. Como afirmado por Cavaliere e Soares (2015), o “novo” estado do Rio de Janeiro, fruto da fusão do então estado do Rio de Janeiro com o estado da Guanabara, mostra, ainda hoje, os efeitos dessa condição de estado nascido tardiamente na Federação brasileira, como corolário da transferência da capital do país do Rio de Janeiro para Brasília, em 1960. Conforme os autores,

na capital, após a fusão, a rede de escolas estaduais foi estabelecida, criando-se desde então uma sensível disparidade de qualidade entre as unidades escolares ligadas à administração municipal, mais bem estruturadas, e as unidades escolares estaduais, improvisadas e precárias, configurando-se na capital uma situação inversa àquela reinante na maior parte dos demais municípios fluminenses (p.8).

Para dar conta do grande número de pessoas a serem geridas, desde alunos a professores, funcionários, responsáveis, etc. a Secretaria Municipal de Educação se dividiu em 11 coordenadorias regionais de educação (CRE). Cada uma é responsável por uma região carioca, tendo como atribuições coordenar, orientar e supervisionar escolas oferecendo suporte administrativo e pedagógico para a viabilização das políticas da Secretaria. Além disso, as CRE investem na integração entre alunos, famílias e a comunidade, enfim, almejam a integração da escola à prática social.

⁶⁰ Houve a fusão dos Estados da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro e a cidade passou a ser capital do novo estado.

A fim de melhor entender o município carioca, buscamos em fontes do Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP - para sabermos mais sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação (Ideb)⁶¹ dos anos iniciais, relativo ao município do Rio de Janeiro. O Instituto disponibilizou dados, assim como no *blog* QEdU⁶² de 2013⁶³ e verificamos que, neste ano, a cidade do Rio de Janeiro obteve 4,9 como valor do seu Ideb, cabendo ressaltar que a meta do governo federal era de 5,1. Analisando comparativamente o resultado que possuímos com a meta a ser alcançada, podemos depreender que o governo municipal do Rio de Janeiro está próximo do que a União demanda.

Convém ressaltar que, diferentemente da maioria dos municípios brasileiros, o Rio de Janeiro possui além do Ideb, o Índice de Desenvolvimento da Educação do Rio (IDERIO)⁶⁴ sempre realizado nos anos pares e fonte para o Prêmio Anual de Desenvolvimento, em que professores e funcionários da escola a ser premiada recebem o 14º salário.⁶⁵

Hoje podemos perceber a rede municipal de educação do Rio de Janeiro como uma das maiores redes públicas de ensino da América Latina, que possui atualmente⁶⁶ mais de 40 mil professores, 1.463 unidades escolares públicas municipais, sendo 1.003 escolas de Ensino Fundamental. Do total de 654.454 alunos matriculados nestas unidades, 491.822 são alunos do Ensino Fundamental.

O quadro 1 apresenta destacadas nas colunas, respectivamente: a coordenadoria regional de educação, o número de escolas que tal coordenadoria tem para administrar e, adicionalmente, os bairros cariocas que abarcam cada uma destas.

⁶¹ O Ideb foi criado pelo Inep em 2007, em uma escala de zero a dez. Sintetiza dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: aprovação e média de desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Saeb e a Prova Brasil. Fonte: <http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb>. Acessado em dezembro 2015.

⁶² Fonte: <http://www.qedu.org.br/estado/119-rio-de-janeiro/ideb>. Acessado em dezembro de 2015.

⁶³ Último índice disponibilizado pelo INEP – Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

⁶⁴ IDERIO é composto pela nota da Prova Rio e o índice de frequência e evasão das unidades escolares. A Prova Rio, criada em 2009, é uma avaliação externa com testes de português e matemática, aplicados aos alunos do 3º, 6º, 7º e 8º anos. Fonte: <http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=5468174>. Acesso em dezembro de 2015.

⁶⁵ Essa é uma temática de extrema relevância por tratar de políticas de responsabilização ou *accountability*, mas que não será objeto de análise aprofundamento na presente dissertação.

⁶⁶ Dados relativos ao mês de outubro de 2015. Disponível em:

<http://www.rio.rj.gov.br/web/sme/educacao-em-numeros>

| Coordenadoria Regional | Número de escolas | Bairros que abarca |
|-------------------------------|--------------------------|--|
| 1 ^a | 96 | Saúde. Rio Comprido - Turano. Cidade Nova. Praça Mauá. Praça Onze. Estácio. Santa Tereza. Mangueira - Morro dos Telégrafos. São Cristóvão - Barreira do Vasco. Bairro de Fátima. Santa Teresa. Rio Comprido. Caju. Vasco da Gama - São Cristóvão. Mangueira. Centro. Benfica. São Cristóvão - Tuiuti. Paquetá. São Cristóvão - Santo Cristo. Catumbi. Gamboa. Santa Teresa - Morro dos Prazeres. |
| 2 ^a | 151 | Cosme Velho. Catete. Maracanã. Humaitá. Andaraí. Tijuca - Andaraí. Praia Vermelha. Botafogo. Andaraí - Jamelão. Lagoa. Leblon. Grajaú. Rocinha. Flamengo. Andaraí - Morro do Andaraí. Ipanema. Gávea. Alto da Boa Vista. Praça da Bandeira. Leme. Tijuca. Alto Boa Vista. Usina. São Conrado. Jardim Botânico. Vidigal. Laranjeiras. Copacabana - Morro dos Cabritos. Grajaú - Morro Nova Divinéia. Urca. Tijuca - Comunidade Chacrinha. Glória. Rio Comprido. Lagoa. Vila Isabel. Copacabana. |
| 3 ^a | 132 | Del Castilho. Engenho De Dentro. Cachambi. Méier. Bonsucesso. Tomás Coelho. Sampaio. Abolição. Bonsucesso - Complexo do Alemão. Higienópolis. Água Santa. Complexo do Alemão - Ramos. Jacaré. Praça do Terço. Todos os Santos. Jacarezinho. Pilares. Maria da Graça. Engenho de Dentro. Piedade. Lins de Vasconcelos. Ramos. Engenho Novo. Rocha. Riachuelo. Engenho Novo. Inhaúma. Encantado. Largo do Jacaré. Engenho da Rainha. Triagem. |
| 4 ^a | 148 | Penha. Brás de Pina. Vigário Geral. Vila do João / Maré. Bonsucesso. Ramos. Manguinhos. Parada de Lucas. Benfica. Jardim América. Praça Do Carmo/Penha. Vila Da Penha. Olaria. Penha Circular. Cordovil. |
| 5 ^a | 130 | Vicente de Carvalho. Turiaçu. Rocha Miranda. Quintino Bocaiúva. Campinho. Colégio. Irajá. Vaz Lobo. Vista Alegre. Cascadura. Cavalcante. Bento Ribeiro. Marechal Hermes. Vila Kosmos. Honório Gurgel. Vila Da Penha. Osvaldo Cruz. Madureira. |
| 6 ^a | 107 | Parque Anchieta. Acari. Deodoro. Coelho Neto. Jardim Cristina Capri - Anchieta. Guadalupe. Irajá. Barros Filho. Anchieta. Caminho do Job - Pavuna. Pavuna. Conj. Hab. Amarelinho - Irajá. Costa Barros. Ricardo de Albuquerque. |
| 7 ^a | 164 | Gardênia Azul. Cidade De Deus. Praça Seca - Jacarepaguá. Rio das Pedras. Jacarepaguá - Taquara. Itanhangá. Pechincha. Vargem Pequena. Barra da Tijuca. Taquara. Recreio dos Bandeirantes. Vila Valqueire. Freguesia - Jacarepaguá. Camorim. Anil - Jacarepaguá. Vargem Grande. Curicica. Tanque. Praça Seca. |
| 8 ^a | 184 | Padre Miguel. Vila Kennedy. Senador Camará. Deodoro. Guadalupe. Sulacap. Bangu. Jabour. Vila Militar. Realengo. Magalhães Bastos. Jardim Sulacap. G. Da Silveira. Santíssimo. |
| 9 ^a | 143 | Campo Grande/Centro. Campo Grande. Santíssimo. Inhoaíba. Carobinha - Campo Grande. Campo Grande/Dumont. Inhoaíba/. Campo Grande/Loteamento Joari. Inhoaíba/ Dumont. Campo Grande/Cachamorra. Cosmos. Campo Grande. Senador Vasconcelos. Campo Grande. Campo Grande/ Monteiro. Inhoaíba. Cosmos/Santa Margarida. Campo Grande/Benjamin Dumont. Nova Iguaçu. Campo Grande/Posse. |
| 10 ^a | 165 | S. Fernando Santa Cruz. Sepetiba. Paciência. Pedra de Guaratiba. Ilha De Guaratiba. Santa Cruz. Guaratiba. Barra De Guaratiba. Cosmos. Jardim dos Vieiras, Paciência. |
| 11 ^a | 43 | Zumbi. Portuguesa. Bancários - Ilha do Governador. J. Carioca. Pitangueiras. Cocotá. Tubiacanga. Ilha do Governador - Freguesia. Itacolomi. Cidade Universitária. Moneró. Jardim Guanabara. Guarabu. Praça da Bandeira. Bancários. Tauá. Ilha do Governador. Freguesia. Galeão. |

QUADRO 1: Composição das CRE no município do Rio de Janeiro. Fonte:

<http://webapp.sme.rio.rj.gov.br/jcartela/publico/pesquisa.do?cmd=listarEscolasDaCre&idSetor=>

Somando a epígrafe acima, de uma das coordenadoras locais, com os números supracitados, podemos justificar a escolha deste como o município para estudo sobre a implementação do PNAIC no estado do Rio de Janeiro, dado a sua grandiosidade e representatividade nacional em número de alunos e professores inseridos em uma rede municipal de ensino.

Destacamos que, no âmbito da Secretaria municipal de Educação foi criada, em 2012, através do Decreto Municipal n. 35.602 aprovado na gestão do Prefeito Eduardo Paes e da Secretária Municipal de Educação Claudia Costin, a Escola de Formação do Professor Carioca Paulo Freire. É um espaço criado para “produção de saberes e práticas pedagógicas para subsidiar o planejamento e a implementação da Política de Formação do Professor Carioca” (website RIOEDUCA)⁶⁷ que tem como missão desenvolver e aprimorar os saberes e as práticas do professor carioca para ser um agente de transformação da educação pública. Essencialmente seu trabalho é voltado aos professores ingressantes na rede municipal de educação, além de também absorver formações continuadas a professores já atuantes na rede, podendo estas formações acontecerem nas modalidades presencial, semipresencial e a distância. Dentro da casa há também o Centro de Referência da Educação Pública da Cidade do Rio de Janeiro Anísio Teixeira, o qual dispõe de importante acervo sobre a história da Educação Pública na Cidade do Rio de Janeiro, logo um importante espaço público para fomento de estudos e pesquisas que ampliem o processo de formação dos professores da Rede Pública Municipal de Ensino do Rio de Janeiro.

3.2 O Contexto da Pesquisa

Neste item apresentamos a análise da implementação do PNAIC no município do Rio de Janeiro. Para tanto foram feitas análises de documentos disponíveis pela Internet, relatos de experiências de 3 orientadoras de estudos, além de entrevistas com as 3 coordenadoras locais responsáveis, primordialmente, pela manutenção do vínculo entre a Universidade e o município que representa.

Como destacado por Mainardes (2006),

a utilização do ciclo de política envolve uma diversidade de procedimentos para coleta de dados. Por exemplo, o contexto de influência pode ser investigado pela pesquisa bibliográfica, entrevista

⁶⁷ <http://epf.rioeduca.net/sobrenos.html>. Acessado em 09 de janeiro de 2016.

com formuladores de políticas e com demais profissionais envolvidos (professores e demais profissionais, representantes de sindicatos, associações, conselhos etc.). A análise do contexto da produção de texto pode envolver a análise de textos e documentos, entrevistas com autores de textos de políticas, entrevistas com aqueles para os quais tais textos foram escritos e distribuídos. O contexto da prática envolve uma inserção nas instituições e em espaços onde a política é desenvolvida por meio de observações ou pesquisa etnográfica, e ainda entrevistas com profissionais da educação, pais, alunos etc. (p.59).

É relevante, antes de expormos as análises feitas, a partir das falas das profissionais acima destacadas, esclarecermos, segundo o Site do MEC, a descrição das responsabilidades de cada função na execução da referida política. Os orientadores de estudos são responsáveis por:

participar dos encontros presenciais junto às Instituições de Ensino Superior (IES), alcançando no mínimo 75% de presença; assegurar que todos os professores alfabetizadores sob sua responsabilidade assinem o Termo de Compromisso do Bolsista; ministrar a formação aos professores alfabetizadores em seu município ou polo de formação; planejar e avaliar os encontros de formação junto aos professores alfabetizadores; acompanhar a prática pedagógica dos professores alfabetizadores; avaliar os professores alfabetizadores cursistas quanto à frequência, à participação e ao acompanhamento dos estudantes, registrando as informações no SisPacto; efetuar e manter atualizados os dados cadastrais dos professores alfabetizadores; analisar os relatórios das turmas de professores alfabetizadores e orientar os encaminhamentos; manter registro de atividades dos professores alfabetizadores em suas turmas de alfabetização; avaliar, no SisPacto, a atuação dos formadores, dos coordenadores das ações do Pacto no Distrito Federal, nos estados e nos municípios e do suporte dado pelas IES; e apresentar à IES formadora os relatórios pedagógico e gerencial das atividades referentes à formação dos professores alfabetizadores. (Manual do PNAIC: <http://pacto.mec.gov.br/31-outros-destaques/80-papel-do-orientador-de-estudo>).

Já os coordenadores locais devem:

Cadastrar os Orientadores de Estudo e os Professores Alfabetizadores nos sistemas disponibilizados pelo MEC; Apoiar as Instituições de Ensino Superior na organização do calendário acadêmico, na definição dos polos de formação e na adequação das instalações físicas para a realização dos encontros presenciais; Monitorar a realização dos encontros presenciais ministrados pelos Orientadores de Estudo junto aos Professores Alfabetizadores; Assegurar, junto à Secretaria de Educação, as condições de deslocamento, alimentação e hospedagem dos Orientadores de Estudo e dos Professores Alfabetizadores para participação nos encontros presenciais, sempre que necessário; Articular-se com os gestores escolares visando ao

fortalecimento da formação para os Professores Alfabetizadores; Organizar e coordenar o seminário de socialização de experiências no próprio município, estado ou Distrito Federal; Monitorar o recebimento e devida utilização dos materiais pedagógicos previstos nas Ações do Pacto; Acompanhar as ações da Secretaria de Educação na aplicação da Provinha Brasil no início e no final do 2º ano, e o registro dos resultados, pelos Professores Alfabetizadores, em sistema disponibilizado pelo MEC; Acompanhar as ações da Secretaria de Educação na aplicação da avaliação externa no final do 3º ano do ensino fundamental, assegurando as condições logísticas necessárias; Manter canal de comunicação permanente com o Conselho Estadual ou Municipal de Educação e com os Conselhos Escolares, visando disseminar as Ações do Pacto, prestar os esclarecimentos necessários e encaminhar eventuais demandas junto à Secretaria de Educação e ao MEC; e Reunir-se constantemente com o titular da Secretaria de Educação com o intuito de avaliar a implementação das Ações do Pacto e implantar as medidas corretivas eventualmente necessárias. (Manual do PNAIC: <http://pacto.mec.gov.br/31-outros-destaques/78-atribuicoes-do-coordenador-local>).

Com a lista supracitada referente às funções de orientador de estudos e coordenador local, podemos perceber o alto número de responsabilidades voltadas para cada cargo. São utilizados verbos de comando para coordenador local: cadastrar; apoiar; monitorar (2x); assegurar; articular-se; organizar; coordenar; acompanhar (2x); manter; reunir-se. Já para os orientadores de estudos são esses: participar; assegurar; planejar; avaliar (3x); acompanhar; efetuar; manter; apresentar. Logo, daremos destaque aos verbos que mais se repetiram; aos coordenadores locais são as questões do monitorar e acompanhar. Já aos orientadores de estudos destaca-se a avaliar. Pode-se depreender analiticamente, nesta primeira leitura, disponível pelo site do MEC que objetiva-se, em maior intensidade: monitoramento, acompanhamento e avaliação dos sujeitos envolvidos nas funções acima destacadas no PNAIC. Isso converge diretamente para o objetivo principal do SisPacto – sistema de acompanhamento, monitoramento e avaliação, conforme descrito no capítulo 2 da presente dissertação. Logo, podemos destacar que a formulação da agenda para o quesito formação de professores à alfabetização infantil manteve-se coerentemente na formulação da política e em sua divulgação ao público.

Entretanto, conforme asseguram Ball e Bowe (1992) e Mainardes (2006), uma análise política necessita vislumbrar todo o seu ciclo – montagem de agenda (contexto de influência), formulação de política e tomada de decisão (produção do texto), implementação e tomada de decisão (contexto da prática) e avaliação (resultados e efeitos). Portanto, vê-se, na redação referente às atribuições de cada função no PNAIC,

que houve uma estratégia política, pensada, formulada e avaliada para então ser posta em prática. Como afirmado por Mainardes (2006, p.54), discursos nunca são independentes de história, poder e interesses.

3.3 O Pacto Federativo em destaque: Governo Federal (MEC e o PNAIC) e o município do Rio de Janeiro

Já fora dito, no capítulo 1 da presente dissertação, que o Brasil possui como base Legal - Constituição de 1988 e LDB de 1996 - para a constituição de sua República, o regime de colaboração entre os entes federados que o constituem; União, estados, distrito federal e municípios. Contudo, também é sabido das dificuldades para que tal arranjo seja efetivamente posto em prática. Costa, Cunha, Araújo (2010) ressaltam exatamente isso: “O pacto federativo ainda apresenta muitos desafios no tocante à cooperação para promover a educação nacional, situação que tem gerado implicação para os municípios brasileiros, instância que mantém relações de proximidade com a população e suas demandas” (Idem, p.14).

Abarcando os pressupostos acima explicitados, nos debruçaremos agora sobre o caso específico da secretaria municipal de educação do Rio de Janeiro e como se deu a implementação do PNAIC, uma política federal, em seu município. Apoiados na perspectiva do ciclo de políticas de Ball (1992 e 2006), faremos uma análise sobre o contexto político que regia o município do Rio de Janeiro no campo da educação. Ademais, decidimos, por conta dos atores sociais envolvidos na presente pesquisa, iniciarmos a história quando a então Secretária Claudia Costin⁶⁸ assume o cargo, em 2009 e pautava no princípio de que “não existem dogmas na alfabetização”. Isto foi relatado por Ana Cristian Veneno, atual gerente da Casa de Formação do Professor Carioca, que, em 2010, é chamada no gabinete pela supracitada Secretária para um trabalho bastante específico e convergente com a temática do PNAIC: a alfabetização infantil.

Segundo a concepção dela (Claudia Costin) – era inspirado em Montessori, nas casas dos bambinos e ela queria criar um espaço. Como pensou na ideia do espaço do desenvolvimento infantil, criar um espaço para a alfabetização, que na época ela chamou de **Casa da**

⁶⁸ Claudia Costin possui mestrado em Economia pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo - Fundação Getúlio Vargas. Além disso, é uma das fundadoras do Movimento Todos Pela Educação e atualmente atua como diretora global de educação do Banco Mundial (Bird) e vice-presidente da Fundação Vitor Civita. Fonte: <http://www.worldbank.org/en/about/people/claudia-costin>

Alfabetização (...) não era uma concepção só de espaço, mas de espaço, metodologia, de tudo. (Veneno)

Analisando a proposta da então Secretária percebemos que a mesma propôs uma montagem de agenda para um problema que havia na cidade: o alto índice de analfabetismo de crianças após passarem pelo ciclo de alfabetização (três primeiros anos do ensino fundamental). Entretanto, se formos pensar na formulação e posterior implementação há um certo descompasso. Pensar a política no que consideraremos plano das ideias é um passo; propor a política para que seja implementada na prática, no sistema de educação municipal é outro. Segundo Veneno

ela era muito animada, a Cláudia ela era assim, ela tinha a ideia, “Vamos fazer” (...) ela mandou pintar os Círculos de Montessori em todas as salas de educação infantil e de alfabetização (...) naquele momento as pessoas foram ficando desesperadas: “Que maluquice é essa?”

Percebemos aqui um relato de que havia um entusiasmo, interesse e vontade de melhorar o cenário carioca. Todavia, houve a falta de diálogo com os atores sociais, ou representantes destes grupos envolvidos. Em nenhum momento buscou-se a voz dos professores que atuavam nas turmas de alfabetização. Pelo relato, não houve uma conversa, um diagnóstico a fim de saber o que se fazia, como; onde melhorar, o que melhorar; quais os canais que poderiam ser abertos entre Secretaria e escola, ou seja, observamos a ausência de negociações entre o executivo e a escola e seus professores durante o processo decisório. E, sem negociação, não há diálogo.

Veneno declara que:

a gente na secretaria, dado a nossa inserção de mais de 25 anos de regência, a gente dizia assim: “Não é bem assim, tem que ter toda uma conversa”, não é uma concepção Montessoriana que guia, entre aspas, a alfabetização no município do Rio de Janeiro. A gente tem questões que tangenciam essa concepção, mas não é o que hoje rege (...) hoje as discussões de alfabetização são tantas (...) por conta desse trabalho, ela me deu esses desafios, que ao mesmo tempo, quando a gente começa a montar a escola, começa a montar a concepção, começa a fazer reuniões, há um movimento no município semelhante a esse de organização, reorganização, que está em estudo novamente agora em 2015, começou em 2015. Isso desagradou a rede, porque fez com que alguns professores tivessem que se movimentar de escola. (...)

Conforme Veneno destaca há um “movimento” de organização sobre uma política que dialoga com os anos iniciais do ensino fundamental. Segundo a mesma, a então secretária Claudia Costin elabora uma nova ideia para essa etapa de ensino:

Ah não, agora a gente não vai chamar isso mais de Casa de Alfabetização, Casa de Alfabetização e metodologia, agora é **primário carioca**⁶⁹, que vai desde o primeiro ano, até o que seria o sexto ano no modelo experimental, com professor generalista, especialista em uma das áreas, mas generalista no sentido dele dar aulas de todas as disciplinas.

Conseqüentemente, criado este movimento contrário às ideias propostas pela Secretaria, tanto em 2010 e agora em 2015, novamente, é colocada oportunamente a ideia de que é preciso “trabalhar na comunicação melhor disso”. Nesse depoimento, a referida diretora enaltece a necessidade do diálogo entre os envolvidos; ressalta que a falta deste, muito provavelmente, foi um dos fatores decisivos para a revolta dos docentes frente aos desígnios da então secretária Costin. Como ilustração, podemos destacar a maior greve política de professores da história do município carioca, em 2013, cujo principal objetivo não era reajuste salarial, mas a desmontagem de todo o projeto pedagógico dos anos anteriores, sob a tutela da Secretária Costin.

Durante o período em que analisamos as políticas advindas da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro, o PNAIC protagoniza a temática de uma reunião entre Claudia Costin, Cesar Callegari (então Secretário de Educação Básica SEB/MEC) e Ana Veneno, gerente de formação da SME/RJ, convidada para integrar a reunião pela então Secretária de educação. Segundo Veneno

o Secretário um pouco que explicou o que seria o Pacto, essa questão da formação, a questão das avaliações para o terceiro ano⁷⁰, e a questão da Prefeitura em si garantir a estrutura para se ter a formação. Naquele momento, assim, a indagação que foi feita: era para que a gente um pouco que conversasse sobre a formação. Qual seria a linha para a formação dos professores?

Antes de aprofundarmos sobre a indagação da professora Veneno, precisamos destacar, primordialmente, o encontro de entes federados: União e município. Nesta conversa com apresentação do PNAIC podemos depreender uma tentativa de

⁶⁹ Política implementada, desde 2012, aos 4º, 5º e 6º anos do ensino fundamental. O ciclo de alfabetização (três primeiros anos do ensino fundamental) fora deixado à parte.

⁷⁰ Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA).

efetivamente dar conta do regime de colaboração. O arranjo federativo previsto desde a CF (1988) que encontra eco em Cury (2008) quando o autor afirma que

a distribuição de competências, em face dos objetivos maiores da educação escolar, deve ser feita, diferencialmente, dentro do âmbito de aplicabilidade de cada ente federativo e, compartilhadamente, por intermédio do regime de colaboração próprio do novo caráter da federação brasileira. Logo, **as relações interfederativas não se dão mais por processos hierárquicos e sim por meio do respeito aos campos próprios das competências assinaladas mediadas e articuladas pelo princípio da colaboração recíproca e dialogal.** (grifo da autora) (p.1201)

Ilustrando a ideia supracitada de Cury de que atualmente não vigora mais o predomínio de processos hierárquicos, mas o respeito às competências próprias de cada ente, Veneno resume a fala de Callegari na reunião sobre o PNAIC, dizendo que:

ele na época estava vindo de São Paulo, e ia a Minas Gerais. Porque ele disse que **se esses grandes municípios não fizessem a adesão ao programa, isso não teria sentido fazer no Brasil.** Porque muito da adesão dos pequenos municípios tem a ver com a adesão dessas capitais, entendeu? Então aí ele estava vindo, já tinha conversado com o município de São Paulo, já tinha conversado com o Estado de São Paulo também, porque no caso de São Paulo, a rede estadual, ela abarca muito da questão do ensino fundamental, no Rio isso já não é uma realidade, né. E aí Rio que eu digo, Capital, a gente tem ainda alguma coisa no interior, mas muito pouco.

Embora tenhamos enaltecido a conquista supracitada, é primário que voltemos à temática da cidade do Rio de Janeiro, especialmente, ao que Veneno destaca: “no Rio de Janeiro, a gente carecia”:

O Rio de Janeiro há muitos anos, até o governo da Cláudia Costin, era assim, ele se bastava. Então assim, você trabalhava com o MEC em programas de repasse direto de verba, como merenda, uma série de questões – mais PDDE, mais esses programas, por exemplo como Pró-Letramento. A gente queria o Pró-Letramento na prefeitura, e a gente não tinha adesão ao Pró-Letramento.

Embora Veneno tenha destacado o quanto a formação do Pró-Letramento seria valiosa, ou como ela diz “cara” para os professores da rede municipal, a prefeitura não fez a adesão. No caso carioca,

a gente desenvolvia projetos de alfabetização como o Alfabetizando e Letrando, e que era formar o formador que acompanhava na escola o procedimento da alfabetização. Sempre trabalhando com escolas mais desafiadoras, escolas que tinham problemas no número de reprovação e de alfabetização dos meninos. E a gente teve, assim, um bom

resultado com esse tipo de programa, e a gente utilizou como foco de formação, além da experiência do grupo na questão da alfabetização, o material do Pró-Letramento. **Então para a gente, assim, não era oficial, mas toda a formação nossa tinha discussão e a linha do Pró-Letramento. (grifo da autora).**

É relevante trazeremos à discussão o grifo acima “Então para a gente, assim, não era oficial, mas toda a formação nossa tinha discussão e a linha do Pró-Letramento”. Veneno destaca ainda “olha que coisa, a minha gerente na época, era uma das formadoras do Pró-Letramento em cidades do interior aqui do Rio de Janeiro”. Percebe-se nesse depoimento um dado interessante se formos pensar no ciclo de políticas: embora a política do Pró-Letramento não fosse oficial no município carioca, houve grupos de pessoas, funcionárias da SME que também estavam envolvidas na execução do Pró-Letramento, como tutoras – muitos casos por estarem em grupos de pesquisa como o LEDUC – Laboratório de Estudos, Linguagem, Leitura, Escrita e Educação, coordenado pela professora Ludmila Thomé, citada no capítulo 2 da presente dissertação. Portanto, percebemos que houve possibilidades, por parte dos atores sociais envolvidos tanto no Pró-Letramento, quanto na SME, de autonomamente implementar aspectos presentes na política e na sua implementação, contexto da prática do ciclo, às formações realizadas na SME, na cidade do Rio de Janeiro.

Sabido que havia influência do Pró-Letramento no município carioca, Veneno, durante a reunião com a Secretária Claudía Costin e o Secretário de Educação Básica do MEC, Cesar Callegari, perguntou a este: “qual a relação que guarda a formação, com a questão do Pró-Letramento?” E obteve como resposta: “um dos nossos princípios é ter um formador que tem uma ligação com o Pró-Letramento (...) o formador principal é o cara do Pró-Letramento”. Dito isso, a secretária Costin e a gerente Veneno entraram em acordo com Callegari e firmaram adesão ao PNAIC. Segundo a Secretária, os responsáveis pela execução do PNAIC seriam da gerência do ensino fundamental e como esta já era gerida por Ana Veneno, a Secretária indicou seu nome para a coordenação local do Pacto.

Havendo concordado com toda a proposta política, Veneno traz em sua fala novamente o que já destacamos anteriormente: a necessidade de diálogo com todos os atores envolvidos. Durante o período em que Ana Veneno e Claudia Costin foram à reunião em Brasília para apresentação oficial do PNAIC às secretarias municipais, Veneno diz que:

eu tive uma conversa com a secretária e falei: “Olha só secretária, não basta você assinar o papel de que você aderiu ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, **a gente precisa fazer um movimento dentro do município do Rio de Janeiro, que é fazer com que todos tenham a noção do que é o Pacto**, e que essa adesão seja feita desde a família que manda o aluno para a escola, até os professores, os diretores, os coordenadores de CRE, e todo mundo faça uma repactuação, para que a gente não tenha nem uma criança analfabeta, já que está na escola, que é uma grande mazela nossa”.

Dito isso, ao chegar ao Rio de Janeiro, foi realizado um evento: Pacto Carioca pela Alfabetização na Idade Certa. Embora Veneno tenha destacado a validade da ação “uma ideia interessante, eu acho que uma ideia estratégica, mas eu acho que no Rio de Janeiro *deu pau*.” Para entendermos o uso da expressão “deu pau”, precisamos descrever o passo a passo desde a criação do evento à sua execução, o propósito deste e os atores sociais envolvidos.

O evento foi chamar todos os gerentes de educação das coordenadorias; mais os coordenadores das CRE; mais as alfabetizadoras que melhor alfabetizavam os seus alunos; que eram destacadas e premiadas; outros professores, formadores. E aí fez-se um Pacto aqui, inclusive com a presença, na época, de uma representante da Secretaria da Educação Básica, Lucia, se eu não me engano(...) (Veneno)

Buscando em documentos oficiais, sabemos que a referida representante é Lúcia Couto, então coordenadora geral de Ensino Fundamental do MEC. A ideia do evento e deste contar com representante do Ministério era de fazer um Pacto de forma hierarquizada. Segundo Veneno:

Aqui você fazia o pacto com os coordenadores, os coordenadores reuniam os seus diretores, faziam pacto com os seus diretores, os diretores reuniam seus professores, faziam pacto com os seus professores, e fazia uma reunião de pais para fazer um pacto com os pais, que seria cuidar da frequência do menino e do processo.

Ao analisarmos as ações, podemos perceber uma tentativa de informar a todos os envolvidos na política sobre o que se trata a mesma, logo, não haveria uma imposição ou o uso de uma frase comum entre professores da rede municipal do Rio de Janeiro: “*Lá vem mais um negócio para gente fazer*”. Entretanto, a relação entre Secretaria Municipal de Educação e professores da rede pública carioca não era amistosa, conforme já relatado nesta seção. Por isso, houve forte receio dos presentes na referida reunião de adesão ao Pacto Carioca de haver mais uma implementação de política de responsabilização. Apoiados em Bonamino e Sousa (2012), compreendemos política de

responsabilização forte (*high stakes*) como aquelas que estabelecem consequências materiais, no desenho de suas políticas de responsabilização em educação, como sanções ou recompensas em decorrência dos resultados de alunos e escolas. Conforme as autoras, nesse caso, incluem-se experiências de responsabilização explicitadas em normas e que envolvem mecanismos de remuneração em função de metas estabelecidas (p.375). Tendo essa vivência no município do Rio de Janeiro, Veneno destaca que houve “uma confusão, porque as pessoas indagavam, ‘Se eu não assinar isso? Eu estou sendo obrigada a assinar isso, e se eu não conseguir alfabetizar todos, o que vai acontecer?’”. O clima da reunião nada amistoso põe fim à mesma e, passados dias, dá-se o início da formação do PNAIC.

Nesse momento histórico, por já se tratar da impressão vivida pelas vozes ouvidas no PNAIC na cidade do Rio de Janeiro, julgamos necessário apresentarmos em uma seção quem são os sujeitos envolvidos e a metodologia utilizada para, posteriormente, adentrarmos em uma nova seção, onde haverá análise comparativa das referidas vozes.

3.4 Limites e desafios da pesquisa sobre o PNAIC na cidade do Rio de Janeiro

É ingenuidade pensar que, a partir do contexto da prática, desde 2013, o PNAIC já possua avaliações e seus resultados bem definidos e explicitados. Partindo dessa premissa, é relevante destacar a juventude de tal política e o quanto esta ainda tem para ser desbravada. Além disso, cabe destacar a riqueza que existe em todo o PNAIC do estado do Rio de Janeiro. Contudo, como já fora destacado, no início desse capítulo, não seria viável estudar mais de um município, se temos como prioridade o município do Rio de Janeiro, com sua magnitude censitária. Consequentemente, pelo número elevado de participantes, metodologicamente decidimos por realizar a presente pesquisa de caráter qualitativo. Para embasar nossa escolha, encontramos apoio em Ludorf (2004) que define esta como uma pesquisa de cunho teórico-empírico, já que a presente pesquisa apresenta estudos teóricos articulados com a empiria, possibilitando que o pesquisador além de obter dados com entrevistas, também possa analisar o ambiente no qual a realidade pesquisada se insere.

Ademais, para dar conta do estudo de caso da implementação do PNAIC na cidade do Rio de Janeiro temos como abordagem metodológica de investigação o

estudo de caso. Apoiados em Schramm (1971, apud YIN 2005 p.31) “a essência de um estudo de caso é esclarecer uma decisão ou um conjunto de decisões, tais como: o motivo pelo qual as deliberações foram tomadas, como foram implementadas e quais os desdobramentos de tais decisões”.

Além disso, segundo Canen (2003, p.217), esta perspectiva, “volta-se para os sentimentos, as percepções dos sujeitos, e principalmente, ao mundo vivido, interpretado e reelaborado por eles”. Acordado com Silva (2015) entendemos que a metodologia qualitativa objetiva perceber as compreensões particulares e coletivas dos sujeitos participantes das formações e dos encontros oferecidos pelo PNAIC.

Buscando validar o caráter científico da presente pesquisa de cunho qualitativo, buscamos realizar a triangulação dos dados a partir de coleta e análise das entrevistas semiestruturadas, relatos de experiências e análise documental. Fígaro (2014, p.125) defende a estratégia da triangulação metodológica como uma “alternativa capaz de construir coerência e coesão nas pesquisas empíricas”.

Para Günther (2006, apud FÍGARO 2014) a triangulação é a utilização de diferentes abordagens metodológicas do objeto empírico para prevenir possíveis distorções relativas tanto à aplicação de um único método quanto a uma única teoria ou um pesquisador. Denzin e Lincoln (2006, apud FÍGARO, 2014) reforçam tal pressuposto quando afirmam que o “uso de múltiplos métodos, ou da triangulação, reflete uma tentativa de assegurar uma compreensão em profundidade do fenômeno em questão”. Para eles, a triangulação é um caminho seguro para a validação da pesquisa.

Os referidos autores contribuem para a validade da escolha metodológica da presente pesquisa quando afirmam que as pesquisas qualitativas não privilegiam esta ou aquela técnica de pesquisa e que é difícil enquadrá-las em um único terreno de discussões, bem como defender que elas pertencem a uma única disciplina, a uma teoria e a um único paradigma.

Nesse sentido, a triangulação metodológica pode “iluminar a realidade a partir de vários ângulos, o que permite confluências, discordâncias, perguntas, dúvidas, falseamentos, numa discussão interativa e intersubjetiva na construção e análise dos dados” (MINAYO E MINAYO-GOMÉZ, 2003, p. 136).

Buscou-se, nesta seção, apresentar a metodologia utilizada no percurso desta dissertação. Pretendemos oportunizar ao leitor nossas escolhas metodológicas para a análise do nosso objeto de estudo.

3.5 Escuta às vozes que emergem com a participação dos profissionais de educação do município do Rio de Janeiro envolvidos no PNAIC

Para falarmos das vozes que participam do PNAIC, julgamos relevante trazer à cena Martins (2015, p.5) quando a mesma chama a atenção à importância que os embates políticos envolvidos em questões educacionais, por conseguinte, “é importante mapear os argumentos apresentados nessa arena de debates porque revelam as dinâmicas do campo educacional brasileiro”. Martins ainda destaca, apoiada em Rosistolato e Viana (2012), a premissa de que os discursos são estruturados a partir das posições sociais dos indivíduos.

Nesse sentido, cabe elucidar, a partir dos atores sociais diretamente envolvidos; suas vozes e percepções sobre toda a trajetória política do PNAIC até sua confirmação como uma política de formação continuada aos professores da rede municipal de educação do Rio de Janeiro. Para tanto, foram entrevistadas as 3 coordenadoras locais responsáveis pelo monitoramento e acompanhamento do PNAIC no município do Rio de Janeiro. As três disponibilizaram-se prontamente a ceder a entrevista, desde que o processo fosse aprovado pelo comitê administrativo da prefeitura do Rio, responsável pela avaliação e aprovação de estudos com envolvimento de funcionários públicos municipais. Contudo, antes mesmo de obter o aval da prefeitura, a pesquisa foi avaliada e aprovada pelo comitê de ética do CFCH/UFRJ. Com a tramitação exitosa, foi possível realizar as entrevistas⁷¹ na Escola de Formação do Professor Carioca – Paulo Freire, onde as três profissionais atuam. A primeira delas é Ana Cristian Tomé Veneno, atual gerente na supracitada escola de formação de professores. Sua entrevista durou cerca de 93 minutos. Também contamos com a participação de Aralcinea Dorjenah Leal Soares Nogueira, gerente de formação continuada, cuja entrevista durou cerca de 42 minutos e Ézila Regiane Martins, gerente de formação básica, com duração de 20 minutos em sua fala.

Vale destacar que o roteiro para a realização das entrevistas (Apêndice nº1) objetivou a partir das questões semiabertas garantir expressividade das informações, além de delimitar temática que julgamos essenciais. Lembramos que foi feita uma adaptação das questões, de acordo com o cargo ocupado pelo entrevistado (MARTINS, 2015, p.54). Mantivemos as temáticas centrais e formulamos questões que permitissem

⁷¹ Entrevistas concedidas nos dias: 29/12/2015 (Nogueira e Veneno) e 14/01/2016 (Martins).

que os entrevistados expusessem suas visões a partir do cargo que ocupam na Secretaria e no PNAIC.

Ademais, a escolha dos relatos de experiências⁷² dos orientadores de estudos respeitou os seguintes critérios: 1) professores que já atuaram em turmas de alfabetização 2) professores envolvidos com o PNAIC além de projetos e programas da atual gestão municipal; 3) professores com experiência em formação continuada de professores; 4) professores com atuações diferentes na rede (secretaria de educação, salas de aula, coordenação pedagógica); 5) professores com um longo tempo de inserção na rede - mínimo de 15 anos. Os dados referentes aos relatos de experiência permanecerão anonimamente, visto que as três orientadoras de estudos foram selecionadas seguindo os requisitos acima expostos, e que, pela limitação da pesquisa de mestrado, tivemos de escolhê-las em detrimento de outras⁷³.

Descritos os requisitos para que definamos quem são nossos sujeitos participantes da pesquisa, nos deteremos à perspectiva metodológica que envolve a pesquisa relativa à presente dissertação.

3.5.1 As coordenadoras locais emergem

Neste momento entraremos no campo empírico propriamente dito. Daremos destaque às vozes que foram ouvidas sobre a implementação e o monitoramento do PNAIC no município do Rio de Janeiro. Para tanto foram analisadas e comparadas as 3 entrevistas realizadas com Ana Cristian Tomé Veneno, Aralcinea Dorjenah Leal Soares Nogueira e Ézila Regiane Martins. A partir das questões semiestruturadas do roteiro de entrevista, é interessante ressaltar que pudemos traçar um perfil comum às três professoras, pois todas possuem como formação inicial o Ensino Médio na Modalidade Normal e mais de 20 anos de carreira na Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro, ou melhor, como diz Martins “você entra no município, você tem a função de professora. Todos somos professores. Hoje é o meu cargo, mas eu funciono aqui na escola como elemento de equipe, da parte administrativa da escola”. O grifo na fala de Martins traz à tona um diferencial da prefeitura do Rio de Janeiro: todos os concursados

⁷² Relatos de experiência são relatos da experiência vivida, contextualizada e fundamentada do autor, por vezes com aporte teórico, que deve revelar a aproximação da teoria com a prática. Configura-se como uma memória social dos acontecimentos, no tempo-espaço vivido.

⁷³ Ao todo, foram recebidos na UFRJ, via e-mail ou correios mais de 400 relatos de experiência de todo estado fluminense.

pela Secretaria Municipal de Educação iniciam a trajetória de trabalho como professores, podendo com o tempo serem transferidos de função. As três são exemplo dessa mudança de função, pois estão na Escola de Formação Paulo Freire como gerentes de ensino.

O diferencial entre as três entrevistadas converge para sua formação acadêmica inicial: Veneno possui graduação em Serviço Social e Pedagogia (feita recentemente pelo Cederj) e uma especialização em políticas públicas e gestão governamental; Nogueira possui graduação em Letras e especialização em Literatura infantil e Juvenil, além de Literaturas Africanas; e Martins possui graduação em Pedagogia. As três demonstraram grande interesse durante a entrevista em prosseguir seus estudos na área e destacaram que “a rede do Rio tem uma característica muito própria que é fazer a formação, mesmo em parceria com as universidades, antes de qualquer programa maior do Governo Federal” (Veneno); “eu sempre me formei pela rede, por todos os projetos de formação. Por trabalhar muito em projeto, a rede oferecia muita formação em serviço” (Martins); “(...) na Paulo Freire, a agenda de formação continuada, logicamente você está promovendo formação continuada na rede, né?” (Nogueira). Diante dos relatos enfáticos de que a SME do Rio de Janeiro possui cursos de formação continuada independente das propostas do Governo Federal e Estadual traduzem como uma autonomia deste ente federado, o município, para formar professores; reforçando Cury (2008) na perspectiva de que hoje vive-se um regime de colaboração recíproco e dialogal.

Traçado este paralelo entre dados relativos à trajetória profissional das 3 coordenadoras locais do PNAIC na cidade do Rio de Janeiro, nos deteremos exatamente ao trabalho, implementação e monitoramento das entrevistadas supracitadas, para descrever e analisar esse processo.

Como já fora dito na seção 3.3, a coordenação local no PNAIC fica sob a tutela de escolha do secretário municipal. Portanto, Ana Veneno fora a escolhida para iniciar os trabalhos, mas

a gente se dividiu para acompanhar os polos de formação. E na época a gente tinha – não seriam polos – 12 locais de formação, em 2013. E eu lembro de ter ido à nona CRE, que eram os mais distantes, e a décima CRE na época, e as outras meninas se espalharam e se organizaram. Porque uma das coisas que aconteceu aqui no Rio, foi: “está bom, professora Ana é coordenadora do PNAIC, mas a gerência⁷⁴ assumiu o PNAIC” como sendo o mote de trabalho nosso

⁷⁴ Gerência de Ensino Fundamental SME-RJ

(...) E assim, quando eu chegava para conversar nas salas, eu passei em sala por sala, e depois desse procedimento a gente foi fazendo, cada mês a gente trocava, e eu ia a um polo diferente de formação. (Veneno)

Veneno e sua equipe atuaram nesse momento chave como elos de comunicação⁷⁵ entre a equipe. Um trabalho árduo, mas necessário, já que baseados no conceito do ciclo de políticas, sabemos que a implementação depende, primordialmente do monitoramento e acompanhamento das atividades. Durante essa atividade de diálogo e, principalmente escuta das vozes dos orientadores de estudos e professores alfabetizadores, Veneno ressaltou que:

Eles falavam do Pacto Carioca, e eles tinham uma certa desconfiança do PNAIC também, o que isso vai gerar? O que vai acontecer se eu não conseguir alfabetizar todos os meus alunos? (...) A perspectiva de vamos junto, parceria, eu assino junto com você esse compromisso de que a gente vai fazer acontecer na CRE. Então qual era o compromisso? Se a Prefeitura do Rio era a grande mobilizadora desse processo, você tinha que ter os parceiros que seriam os grandes gestores mobilizando, por quê? Se você tem que ter um polo de formação, você tem que ter condições de formação (...) o nosso grande foco, né, trazer dentro do que era competência do município, as condições para fazer a realização dos encontros.

Ademais, é interessante trazer o relato de Veneno de que “(...) a gente tinha uma boa parceria com a universidade. Eu acho que o diálogo com a coordenação naquele momento foi **tranquilo dentro do que poderia ser**” (grifo da autora). Ao dizer “tranquilo dentro do que poderia ser” a supracitada coordenadora local do PNAIC na cidade do Rio de Janeiro destaca a dificuldade com etapas do PNAIC, trazendo a voz de quem está na “linha de frente” de uma política já pensada e escrita:

Colocações de calendário, de tema, e aí com produção de material, definição de produção de material, e as questões de definições estruturais, existem outros problemas que as pessoas não tinham imaginado. O próprio sistema, como é que você ia trabalhar com um sistema para o qual você não tinha uma formação? (...) as mudanças no sistema⁷⁶, que foram mudanças importantes, mas elas aconteceram sem nenhuma preparação. Vinha, assim, a partir... apareceu uma aba... Olha só, você é coordenador local, e aí você não sabia que apareceu uma bendita aba, aí o cara falou assim: “Olha só, apareceu uma aba para eu botar foto, e para eu responder não sei o que da turma”.

⁷⁵ **Fora distribuída em todas as CRE a CIRCULAR E/EPF n° 01 em 2013 e 2014 para informar Orientações para inscrição de Professores Alfabetizadores no Curso de Formação Continuada do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa.** Disponível em: <http://www.rioeduca.net/blog>

⁷⁶ SisPacto

Essa dificuldade encontra eco em Nogueira:

o coordenador local que eu estava pensando outro dia, é muito interessante, porque você estabelece porque naturalmente você tem lá as demandas para serem realizadas, o que te compete. Mas aí você estabelece. Tem lá um limite, mas é muito tênue essa fronteira, e o pessoal pulou assim, ((risos)) transgrediu. (...) Você está no seu lugar, eu estou no meu, a gente vai estabelecer aqui um código de ética que eu acho que é muito importante. E aí procurei, porque eu era a pessoa da comunicação, eu sou a pessoa da comunicação (...) a coordenação local leva a fama, primeiro assim, de ter que dar conta de tudo: “Não saiu a bolsa?” – não dá conta, é a coordenação que não dá conta.

Também em Martins:

(...) sempre coloca sempre, “ah, vai para a coordenação local para resolver”. Então, a gente resolve centenas de situações de professor, que no caso seriam apenas o orientador fazendo essa função, diminuiria. (...) quando dá algum problema, “ah, a coordenação local errou”, “não era para ser feito dessa forma”.

Para darmos conta do alto número de sujeitos envolvidos no PNAIC, na cidade do Rio de Janeiro, buscamos na ferramenta do SisPacto o número de orientadores de estudos cadastrados e bolsistas. Entretanto, julgamos necessário explicitar como se dá esse número. O sistema (SisPacto) possui como base de dados o cadastro dos professores alfabetizadores no Censo do ano anterior, ou seja, para estar habilitado a receber bolsa em 2013, a pessoa deveria estar cadastrada no Censo de 2012. A partir desse número, o sistema automaticamente gera um número de vagas para os orientadores, partindo do princípio de que estes poderão formar turmas de professores alfabetizadores de até 35 pessoas. Portanto, vejamos no quadro 2 como foi o número ao longo dos três anos:

| ANO DE REFERÊNCIA | VAGAS DISPONÍVEIS | VAGAS UTILIZADAS |
|-------------------|-------------------|------------------|
| 2013 | 252 | 226 |
| 2014 | 264 | 130 |
| 2015 | 275 | 98 |

Quadro 2; vagas ofertadas no PNAIC do município do Rio de Janeiro Fonte: SisPacto 2013,2014 e 2015. <http://simec.mec.gov.br/sispacto/sispacto.php?modulo=relatorio/relatorioCoordenadores&acao=A>

Podemos depreender, em primeiro lugar, que para haver 275 vagas disponíveis, o número de professores alfabetizadores cadastrados no Censo ultrapassa 6.000 vagas,

mais especificamente, em 2015 esse número chegou a 6.886⁷⁷. Portanto, percebe-se que a cidade do Rio de Janeiro possui um número bastante elevado de professores para participar das formações do PNAIC. Por outro lado, ao observarmos as vagas utilizadas pela SME, notamos um número menor do que o disponível e, mais curioso ainda, um decréscimo anual, nesses três anos, do número de inscrições dos professores alfabetizadores. Diante dessa divergência, buscamos nas vozes das coordenadoras locais entrevistadas, possíveis razões para isso.

Segundo Veneno

No Rio de Janeiro, e eu sei, e a gente tem muito claro isso, é um modelo que a Elaine⁷⁸ sempre fala para a gente, “Vocês me criam problema” ((riso)), porque é difícil, cara. Você tem um problema de falta de professor significativa, que a gente está vindo, resolvendo aí, 2014... a greve foi muito problemática para a gente, então o acerto em 2014 foi complicado; a gente não teve chamada de nenhum professor em 2014, esse não era o procedimento, porque o procedimento desde 2009 foi fazer as chamadas, os professores... ou seja, aposentou, chama; aposentou, chama (...) a gente criou um rombo de falta de professores e aí assim: como fazer a formação dentro do horário de trabalho? Essa era uma discussão que a gente fazia com a Elaine, até por uma posição política dela que a gente entende que é a questão de formação em serviço. Se é formação em serviço é dentro do horário de trabalho. Isso a gente compreende no sentido de uma visão política, mas em uma visão de executivo, de o que faz com as crianças, porque, assim, como você tira 2 mil professores? Quem toma conta dessas crianças? Quem garante? E quando em seminários aqueles seminários casados grandes, de 24 horas depois, 32 horas, ou seja, você tirou o cara pelo menos cinco dias, uma semana inteira. Como é que você tira um professor uma semana inteira? Muito complexo para a gente.

Ademais, Veneno destaca a falta de preparação de alguns orientadores de estudos para serem formadores de professores alfabetizadores:

O orientador de estudo com desempenho ruim na turma de alfabetização, isso depois que ele já era orientador. “Então, meu amigo, venha sentar aqui. Qual é o problema? A gente pode ajudar como? O que está acontecendo aí? (...) **a gente não expulsou, mas fez com que ele fizesse uma reflexão que não dá para você ter um problema de desempenho e continuar como orientador de estudos, porque é só o discurso, então o cara acha que o discurso sobre a alfabetização, os processos são suficientes.**(...) Cristina Lima, que é a supervisora dos formadores, tem uma preocupação muito grande quando ela se reúne com a gente, discute, questões da alfabetização e da formação, e ela coloca, “Não é qualquer um que pode ser formador de alfabetização”. **Não é à toa que a gente começa com 200 e pouco, a gente eu acho que não chegou a 100 mais.**

⁷⁷ Censo Escolar de 2014

⁷⁸ Coordenadora Geral do PNAIC no estado do Rio de Janeiro

Martins também destaca que:

Esse ano de 2015 foi um ano muito mais complicado na forma da responsabilidade. Porque, **os orientadores saíam igual torneira aberta. A cada formação, “estou saindo (...)”**. Alguns, realmente, com problemas pessoais sérios mesmo, de saúde, que não aguenta mesmo. A vida da pessoa particular que não dava. Outros, sabe lá porque, mas assim, “estou saindo”. E saindo, sem se preocupar com a turma, como reorganizar turma, como avaliar turma, como se tivesse abandonando mesmo. Um processo que me deixou muito assustada.

Diante das falas podemos depreender que os motivos principais que levaram à queda no número de orientadores de estudos foram: o documento oficial determina a formação em serviço para orientadores de estudos, porém esta não era feita no período de trabalho, mas em finais de semana ou à noite, conseqüentemente tornava a jornada profissional exaustiva; a falta de preparo para atuar como orientador de estudos e a falta de diálogo entre orientadores de estudos e coordenação local, pois a saída durante a formação do PNAIC mostra um descomprometimento dos desistentes em relação ao trabalho de formação, já que cada orientador de estudos possui uma turma de professores alfabetizadores.

Havendo tais dados sobre uma desistência notável de orientadores de estudos do PNAIC no Rio de Janeiro, julgamos fundamental entender como foi feita a escolha de orientadores de estudos para participarem. As três coordenadoras locais tiveram participação no processo, contudo a líder, Ana Veneno, foi a responsável pela confecção e divulgação do processo de seleção que ocorreu através de edital. Importante destacar que o processo de edital público reduz ou tende a evitar apadrinhamentos, indicações políticas, afetivas ou interessadas. Vale destacar que o quesito primordial decidido pelo MEC para ingresso no PNAIC era ter participado do Pró-Letramento, pois como fora descrito ao longo da presente dissertação o PNAIC vem como uma política de fortalecimento das ideias daquele. Todavia, o município do Rio de Janeiro não aderiu ao Pró-Letramento, logo, não poderia contar com isto para a seleção. Segundo Veneno:

A gente na verdade, no município do Rio de Janeiro, nessa perspectiva, a gente tinha um professor, que tinha sido o professor que estava regendo turma. Porque o que a gente pensou também? Primeiro, o professor que rege turmas de alfabetização; depois a gente estendeu para o coordenador pedagógico, professor de sala de leitura; depois, no final, nós estendemos para quem estava nas coordenadorias e no nível central. A gente não fez aquele procedimento que foi, “Ah, quem está no nível central, intermediário, vai ser o formador primeiro”. **Primeiro a gente abriu um edital⁷⁹, até por conta da transparência.** Eu acho que isso também quanto a orientação da

coordenação, da UFRJ, eu acho que também nos respaldou, e eu acho que tem a ver com todo o procedimento que a gente sempre teve, de primeiro a gente dar ao que está escrito na documentação, e aí a gente cumpriu aquelas fases. Não temos ninguém do Pró-Letramento, então vamos buscar no grupo de professores, professores com domínio de alfabetização, aí tinha lá o mínimo, se eu não me engano, três anos.

Martins destaca que “dentro daquilo que o próprio edital do PNAIC previa, e colocando mais algumas coisas muito em acordo com a rede, sobre rendimento, sobre tempo de serviço. Colocou algumas coisas a mais”. Ademais, Nogueira destaca que:

Foi feita uma seleção de critério... Foram estabelecidos critérios pra participação e dentre os quais muito pertinente a questão do desempenho, e da pessoa na turma ou nos últimos anos de regência, como é que foi o desempenho. E analisava, lógico, que onde é que a pessoa estava vindo e qual a função que ela ocupava. E divulgando mesmo por esses instrumentos mais oficiais – comunicados, circulares – junto às coordenadorias.

Interessante destacarmos a fala de Veneno novamente, quando a mesma utiliza a autonomia municipal perante a União, que é cabível para feitura do referido edital:

A gente fez uma coisa que não estava pedida pela orientação normativa do programa, mas que a gente entendeu que quando ele disse que seriam critérios do MEC, associados a critérios da secretaria, a gente inseriu que ele tinha que trazer um documento de declaração do desempenho dele dos últimos 3 anos. Então, a gente recebeu currículo, a gente pediu currículo, para ver a formação deles, até porque tinha que ter licenciatura, lembra?

Ana Veneno, coordenadora local ao destacar o quesito “era preciso ter licenciatura” traz à cena um cenário surpreendente se formos pensar em formação inicial de professores alfabetizadores. Sob a ótica do senso comum, seria natural termos profissionais formados em nível médio na Modalidade Normal⁸⁰ e posterior curso de Pedagogia ou outras licenciaturas, entretanto:

a gente ainda tinha muitos professores que tinham formação, mas não em licenciatura, e às vezes bons alfabetizadores, mas... Que entraram no município com o ensino médio, o Normal, e fizeram uma graduação que não era licenciatura.

Diante de tal panorama, a equipe que coordenava a seleção optou por:

a gente pediu um memorial, que era para que ele contasse para a gente um pouquinho a história dele de professor alfabetizador, e como essa história do professor alfabetizador tinha relação com a proposta dele

⁸⁰ Segundo o censo escolar de 2014, a Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro (SEEDUC) conta com 444.501 matrículas de ensino médio, sendo 21.235 na modalidade Normal. Conforme dados da SEEDUC, 95 escolas no estado do Rio de Janeiro oferecem curso de formação de professores em nível médio, modalidade Normal, distribuídos nas diferentes regiões do estado. Atualmente, a Secretaria Estadual vem certificando, anualmente, aproximadamente 9.890 cursistas no ensino médio, na modalidade magistério.

em ser formador do PNAIC. Aí a gente analisou o desempenho das turmas, a gente faz um corte aí, porque você não vai conseguir só todo mundo “super-super”, mas a gente fez um corte razoável.

O relato da supracitada coordenadora chama a atenção ainda para a falta de cultura dos professores em perceber a escola como *locus* de formação.

O *locus* de formação da escola, ele é um *locus* privilegiado e é formação. Ele acha que quando está em um centro de estudos discutindo ou em grupo, fazendo uma oficina. Às vezes ele é convocado para fazer aquela oficina pelo coordenador pedagógico. Ele não se acha formador, ele nem acha que aquele espaço e momento é de formação (...) Em 1998, quando foi criada a função de coordenador pedagógico, a ideia é: o coordenador pedagógico é formador dos professores dessa unidade escolar. Então tem esse cunho, essa atribuição – mesmo que muitos não tenham essa competência – mas existe essa atribuição de que esse coordenador organiza e forma os professores também na escola.

Ao final do questionário com questões semiabertas, perguntamos às coordenadoras locais como é o relacionamento destas com os orientadores de estudos, professores alfabetizadores. As três coordenadoras locais, em suas respostas, convergiram para descrever as dificuldades no relacionamento, especialmente, para com os orientadores de estudos. Sobre o contato com os professores alfabetizadores, mudou-se o tom do discurso. Enfim, fora percebido uma sincronicidade no discurso das referidas entrevistadas, destacando os momentos difíceis e prazerosos de cada uma, dada às suas funções específicas, como também dificuldades corriqueiras a todas, como o uso do sistema (SisPacto).

Nogueira afirmou:

eu fiquei mais nesse contato direto no e-mail. Então, as pessoas, assim: ficou uma boa parte muito bem, obrigado. As pessoas amigáveis, comprometidas, você percebe que as pessoas estavam ali com vontade. Mas isso não é absolutamente na questão geral que deveria ser, porque você vai ali... você está representando a Secretaria (...) A nossa relação, em alguns momentos, algumas pessoas, foi bastante delicada, não é? Porque... justamente assim, porque as pessoas... um pouco de dificuldade de saber o que era parte delas realizar, e não por falta (...) A gente tem um problema muito sério na escrita, que as pessoas... como se elas passassem os olhos, assim, geral, e não se ativessem aos... precisam se ater aos detalhes das informações. Então muito dessas questões que podem parecer pouca coisa, coisa miúda para ser levada em conta. Mas é isso o que forma, é o processo, é justamente o processo, de orientar o professor alfabetizador nesse ou naquele outro aspecto.

Martins:

a gente também não tem uma carga horária de aproximação que a gente possa estar com eles (orientadores de estudos). A gente não pode estar com eles. No momento de formação dele com o professor, que para mim, é onde eu me identifico como o maior responsável. São doze espaços diferenciados dentro desse município inteiro para cada sala. Então, eu pelo menos, me desloco a cada sábado que tem formação para um polo desse. (...) os orientadores, eles, 60% não assumem a sua função administrativa da situação de formação, que é cuidar dos seus professores, orientá-los no sistema, fazer avaliação. Não fazem. Então, sempre coloca sempre, “ah, vai para a coordenação local para resolver”. Então, a gente resolve centenas de situações de professor, que no caso seriam apenas o orientador fazendo essa função, diminuiria. A gente poderia abrir mão de fazer mais ação para eles, para favorecê-los. Sinto... sempre senti um distanciamento grande deles com os formadores, porque parece que criam vínculos diferenciados ali com os formadores. Parece que montam os guetos contra a coordenação local. Vai lá para a formação para reclamar da coordenação, e coisas que não chegam para a coordenação, reclamação que eles (orientadores de estudos) poderiam fazer.

Veneno resume a situação descrita em situações específicas de Nogueira e Martins ao descrever que:

a visão do coordenador era um pouco fazer essa mobilização, é estar presente nos polos. A gente fez muito isso. (...) Mas dada essa dimensão toda nossa, dado que a gente fica correndo atrás de frequência, correndo atrás de espaço para formação, organizando orientador que vai, orientador que fica, professor... e aquela questão de mexer no sistema, que muitos vinham aqui para a gente... Antes perturbávamos você⁸¹, aqui tu imagina o que eles nos perturbavam, né, no sentido perturbar que eu digo não é pejorativo, é porque aí você despende um tempo que você poderia estar usando para fazer uma coisa mais organizada.

Fora muito interessante perceber nas falas das coordenadoras locais a mudança no tom de voz, no uso de adjetivos e descrição de situações, quando a pergunta passou a ser relacionamento entre coordenadoras locais e professores alfabetizadores. Como já fora dito, houve a sincronicidade e podemos reverberar tal afirmativa com:

o município do Rio de Janeiro acredita, e a gente acreditou e acredita em todos os problemas que a gente possa ter – nossos e da infraestrutura, do próprio MEC – que esse é um movimento importante. Só o fato de você estar conversando com os professores alfabetizadores é uma oportunidade – e é óbvio que eu estou falando que a formação é importante – mas o fato de você ter esse professor olho no olho é um movimento muito importante, muito importante, eu

⁸¹ Conforme já fora dito na Introdução da presente dissertação, a autora da mesma atua como supervisora do SisPacto, desde 2013, dialogando com coordenadores locais e equipe da UFRJ.

acho que ajudou muito o município do Rio de Janeiro nesse tempo todo. (Veneno).

O PNAIC acho que foi bem expressivo, e as pessoas (professores alfabetizadores) que fizeram no primeiro ano... Quer dizer, isso foi o boca aboca, que eu acho que a melhor divulgação que tem é essa mesmo, você envia para o outro. Quando você está feliz de participar daquele movimento, eu acho que isso funciona muito bem também, e aí no outro ano a gente teve uma expectativa maior (...). (Nogueira).

Percebo uma boa devolutiva, abro meu e-mail, também, particular para todos eles. Tenho essas respostas positivas de “ah, que bom, me ouviu. Resolveu meu problema”. Estou sempre... *Whatsapp*, também. Estou sempre fazendo uma evolutiva como um acolhimento, porque quando eles estão desesperados, eles querem alguém que se aproxime ali e ajude de alguma formam, ou acolha. Às vezes só escuta, mesmo. (Martins).

Além do que sinalizamos, é fundamental darmos destaque, especialmente, à fala de Martins, em que é inferido o reforço sobre a indefinição do que seja atribuição do professor. Professor com um estigma de que sua função vai para além da docência; um “ombro amigo”, “terapeuta”, um responsável pelo outro, seja adulto ou criança. Tal ideia encontra eco em Nóvoa (1999) quando este destaca a busca constante do professor por sua identidade profissional, posto que o sistema educativo, muitas vezes, institui papéis os quais são aceitos passivamente pelo professor, quando, na verdade não deveriam ser.

As perguntas sobre relacionamento não se detiveram aos orientadores de estudos e professores alfabetizadores. Procuramos saber sobre o envolvimento da equipe da UFRJ (formadores e supervisora) com as entrevistadas. Segundo elas o fato de a supervisora Cristina Lima ser professora da rede municipal do Rio de Janeiro foi um fator bastante positivo, visto que já a conheciam, o que tornava o diálogo mais fácil. Todavia, a relação com os formadores foi mais frágil. Segundo as coordenadoras locais, havia um distanciamento, que pode ser justificado, segundo elas: troca de formadores ao longo do ano, falta de entrosamento entre elas e eles para dar conta de questões administrativas e pedagógicas. Tais sinalizações encontram eco em:

A Elaine (coordenadora geral), ela tentou, mas ela... eu acredito que ela – acredito não, tenho certeza. Conheço a Elaine, é parceira de anos também. Isso é bom também, isso é bom. Confio muito nela, gosto muito da força dela no PNAIC, mas é difícil, eu sei. Que aí não é só o querer dela, você tem que ter ali uma cumplicidade, porque as pessoas não são marionetes. Tem o grupo de formadores e o cara pode ver isso, mas na hora... Então eu sei, **eu acredito que ela tenha encontrado muitas resistências para poder promover essa integração**, e eu acho que aconteceu isso mesmo, porque aí que eu

acho que seria o pulo do gato (...) **que a gente tivesse um tempo para estar junto com os formadores, mas para pegar mesmo o papel e chegar a um consenso.** (Nogueira)

A ideia proposta por Nogueira, acima, de integrar os sujeitos envolvidos no PNAIC, independente das funções exercidas, merece destaque no planejamento, já que o diálogo entre estes mostrou-se deficiente e prejudicial ao desenvolvimento da formação. Conforme observamos anteriormente, a desistência dos orientadores de estudos do município do Rio de Janeiro foi bastante razoável - em 2015 terminamos o ano com menos de 100 orientadores de estudos, lembrando que o município possui, pelo Censo Escolar de 2014, 275 vagas.

Deste modo, aproveitando o ensejo na diminuição no número de orientadores e pelo intuito primordial da presente dissertação que torna-se necessário nos debruçarmos às vozes dos orientadores de estudos, a partir dos seus relatos de experiência.

3.6 Os relatos de experiência de orientadoras de estudos emergem

Estou em busca, eu estou aprendendo e ali me faço aprendente e ensinante o tempo inteiro, e quando eu chego com o aluno, a prática com uma criança, eu vou e volto... (Orientador 3.)

Daremos destaque, nesta subseção, aos relatos de experiência que foram feitos sobre a participação de orientadores de estudos do PNAIC no município do Rio de Janeiro. A partir das atividades em 2014, um livro com relatos de experiências, como uma forma de autoria profissional (SILVA, 2015, p.11). Foram enviados mais de 400 relatos advindos de todo o estado fluminense, porém, como nosso recorte é o município do Rio de Janeiro nos detivemos a 3 relatos de orientadores de estudos do município do Rio de Janeiro, enfatizando o que trazem consigo sobre a memória social dos acontecimentos, no tempo-espaço vivido por eles no PNAIC; quais as convergências e divergências encontradas ao longo da implementação da política durante o período de formação. Cabe destacar que todos os orientadores de estudos selecionados estão no PNAIC desde o início, possuem mais de 20 anos de experiência junto à secretaria municipal do Rio de Janeiro e hoje atuam em Gerências, sendo que durante mais de 10 anos estiveram em escolas da rede, onde atuaram como professores alfabetizadores e coordenadores pedagógicos. Portanto, possuem experiência e qualificação para serem

orientadores de estudos. Ao citarmos trechos de seus relatos, utilizaremos para nos referir a eles **Orientador 1, Orientador 2 e Orientador 3**.

Buscamos perceber palavras e expressões comumente usadas pelos orientadores, primeiramente. Percebemos que os 3 sinalizaram enfaticamente o atraso na entrega do material para uso dos professores alfabetizadores de suas turmas e por eles próprios. Foi necessário utilizar cópias digitalizadas ou fotocópias. Segundo **Orientador 2** “reproduziu-se algumas cópias impressas e as alfabetizadoras cobraram o material de 2014, **queixando-se sobre o inconveniente de participar de uma formação continuada sem o material em mãos**”. (grifo da autora). Além disso, “o atraso na distribuição dos cadernos impressos conduziu a utilização da versão online, através dos quais durante os encontros eram lidos”. **Orientador 1**.

É interessante ressaltar que, apesar dos contratemplos, como este das cópias impressas de material, a formação possui reflexos bastante positivos nos relatos em análise. Outro empecilho durante as formações, como já fora dito pelas coordenadoras locais, foi a formação não ter sido em serviço, mas aos sábados e algumas noites da semana. Segundo o **Orientador 3**: “Meu Deus, aos sábados, será que todos virão? Quanto tempo isso vai durar?”. Surpreendentemente, tais percalços não fizeram com que professores desistissem, diferentemente do que ouvimos dos coordenadores locais. Em todos os relatos de experiência é unânime elogiar os professores pela dedicação, envolvimento, fortalecimento dos laços, troca de experiências, grupo entrosado, positivo e acolhedor. Isto encontra eco em:

O encontro foi produtivo e alcançou todos os objetivos. Todo o planejamento foi desenvolvido. As avaliações do dia foram positivas e sinalizaram que **o encontro provocou novas reflexões sobre suas práticas**. Apontaram, também, que **gostaram das dinâmicas coletivas, dos momentos de trocas de experiência**, da leitura para deleite e do clipe musical. **O grupo é muito entrosado, participativo e acolhedor. O sucesso do encontro se deve às alfabetizadoras que estão sempre comprometidas e dispostas para o estudo. Como elas mesmas relatam, “apesar de ser sábado”, vale a pena participar da Formação: “aprendendo, desaprendendo e reaprendendo”.** (**Orientador 2**)

E também quando os **Orientadores 1 e 3** relataram, respectivamente:

Através da observação, análise e estudo de todas as etapas do curso foi possível verificar os inúmeros resultados positivos deste trabalho. Verificou-se a mudança na concepção de ensino aprendizagem dos docentes envolvidos no curso o que se refletiu positiva e significativamente nos níveis de desenvolvimento dos educandos. **O Professor Alfabetizador conseguiu se perceber como sujeito de Ensino e Aprendizagem e participou com empenho do processo de**

formação. Apropriou-se do espaço criado na rede social no qual as trocas realizadas ora de textos, ora de atividades subsidiaram a prática de sala de aula de forma inovadora e desfizeram o pessimismo inicial.

Essa foi a parte mais prazerosa, assim, que fez com que a gente não desistisse esse vínculo. (...) O encontro em si tem sido muito bom, agora a gente sempre cria situações inovadoras para não ficar um ponto penoso, então tem sido muito interessante. Apesar do cansaço, apesar do pouco tempo para se estruturar a aula... a gente leva para casa para pensar sobre 8 horas, 9 horas de encontro, mas **tem sido a parte melhor, lidar com o professor.**

Ademais, o **Orientador 1** terminou seu relato de experiência com a frase “Grandes expectativas pelo próximo encontro...”, mostrando que aquela formação não terminou naquele momento, foi feita uma pausa e há ansiedade para continuar. O **Orientador 3** destacou que em sua turma criou-se um vínculo, logo foi possível perceber uma mudança de comportamento dos professores “a turma que foi constituída, a gente está perseverando já um tempo (...) Houve uma continuidade do PNAIC, um esforço de uma formação continuada de verdade ao longo de 3 anos. E isso pra mim foi inédito, uma continuidade”. O vínculo não se delimita pela forma presencial. Cabe destacar o entrosamento das turmas com as tecnologias digitais para troca de experiências. A correspondência oficial do Pacto foi e continua sendo realizada através do e-mail. A turma do **Orientador 1** foi mais além: criou um grupo de estudo e de troca de experiências na rede social *FACEBOOK* denominado PNAICANDO. Segundo ele: “a rede social colocou o grupo em contato com outros espaços, grupos e estudos onde foi possível “garimpar” sugestões de atividades que eram adaptadas a cada um dos eixos temáticos estudados”. A seguir, um exemplo na prática:



Fonte: <https://www.facebook.com/groups/280810742042975/>

A presente dissertação vislumbrou no capítulo 3 fazer com que as vozes do município carioca emergissem para que pudéssemos ouvi-las, lê-las e perceber sob um ponto de vista o PNAIC. Os relatos e as entrevistas geraram, além destes, incontáveis dados interessantes, porém, estes convergem para uma análise dos 3 anos de implementação da política. Conforme já fora dito, uma dissertação necessita de um recorte oportuno dado o tempo de pesquisa e análise de dados. Desta maneira, decidimos por, nesse momento, nos determos a aspectos relativos à experiência de estar no PNAIC, independente de acontecimentos específicos de um ano de formação distintamente.

CONSIDERAÇÃO FINAIS

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (Art. 205 da CF de 1988)

Nossa atenção, desde o início deste trabalho, esteve voltada para a busca da compreensão sobre a política pública do PNAIC, como uma tentativa de observarmos na prática como o Brasil realiza o regime de colaboração entre os entes federados, tendo como foco uma política destinada aos professores alfabetizadores de modo a garantir o direito à alfabetização das crianças até 8 anos de idade.

Para tanto, buscamos no capítulo 1 aprofundar o debate sobre as políticas públicas no campo da educação e seus contextos, tecendo uma trama que buscou analisar as lacunas ainda presentes na agenda de pesquisas no país sobre a implementação de políticas públicas em educação. Reiteremos, mais uma vez, que o PNAIC é uma política muito recente na agenda brasileira, mas que sua abrangência e amplitude justifica um estudo ainda embrionário sobre seus desenhos e alcances, especialmente na cidade do Rio de Janeiro tendo em vista a dimensão de sua rede pública de educação. Buscamos, nesse sentido, as origens para a proposta do PNAIC, desde sua introdução na agenda brasileira, tendo como recorte temporal a CF de 1988 até os dias atuais.

No capítulo 2, procuramos compreender como se deu a implementação do PNAIC nacionalmente, em um primeiro momento e posteriormente no estado do Rio de Janeiro, com a UFRJ como coordenadora geral dos 92 municípios fluminense. Foram abordados fatores que trouxeram ao cenário sócio-político brasileiro tal programa de governo. O fato de não estarmos abarcados pela ingenuidade de pensar o PNAIC como algo único, inédito, pensado a partir do zero, trouxe consigo a necessidade de retroceder no tempo, a fim de entender quais as ações e interações político-sociais que demandaram a criação de uma política voltada à formação continuada de professores alfabetizadores.

O capítulo 3 foi construído como o campo empírico em si; quando optamos por ouvir as vozes dos sujeitos envolvidos. Não foi fácil escolher um município dentro de um mote de 92. Decidimos pelo município do Rio de Janeiro dada sua importância em nível nacional, já que este abriga uma das maiores redes de escolas públicas da América

Latina, além de ser a cidade onde o PNAIC fluminense é coordenado, já que é onde a UFRJ possui sua sede.

O PNAIC tem sua data de nascimento: 04 de julho de 2012. Nesse momento, o Ministro da Educação instituiu a política e definiu suas diretrizes gerais. Um reboiço acomete a UFRJ. Como ser o coordenador desta política no estado do Rio de Janeiro, já que não queremos ser meros executores e intencionamos garantir nossa autonomia tão duramente conquistada e tensionada? Coordenadores Gerais das 41 universidades públicas envolvidas se reuniram e criaram um Fórum do PNAIC. Posteriormente, no âmbito da Faculdade de Educação da UFRJ, coordenação geral, e coordenação adjunta iniciaram o processo de diálogo com secretarias de educação dos 92 municípios do estado do Rio de Janeiro. Criou-se um movimento de articulação entre a Universidade e as Secretarias de educação de todo o estado. Quem imaginaria que uma Portaria do governo federal em julho de 2012 teria tamanha repercussão em nível estadual – já que o PNAIC no Rio de Janeiro, desde o início, conta com a participação integral dos 92 municípios fluminense, além da parceria com o governo do estado? Quem imaginaria que tal Portaria repercutiria à criação de um Fórum das Universidades públicas envolvidas no PNAIC? Quem imaginaria a capilaridade de tal política, visto que todos os estados brasileiros estão representados e dialogando constantemente entre si?

É fundamental darmos destaque à capilaridade do PNAIC. Nunca houve uma política educacional que conversasse de norte a sul do país, a fim de promover ações políticas voltadas ao êxito da alfabetização infantil nas escolas públicas brasileiras. As possibilidades que as tecnologias de comunicação e informação contemporâneas permitem para trocas de experiências, debates, percepções das políticas são inúmeras permitindo um diálogo em tempo real que se constitui de forma ampla, nacional e democrática. As distinções regionais que, em princípio não foram articuladas com a proposta do PNAIC, posto que o material utilizado no início já estava pronto antes mesmo das Universidades assumirem a coordenação, ganharam um outro olhar. Para dar conta deste outro olhar, sujeitos curiosos e também corajosos engajados na proposta política em nível nacional criaram o Fórum das Universidades Participantes do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e podemos considerar uma das prioridades nesses encontros mostrar exemplos práticos de como articular o PNAIC em vista das particularidades de cada região, cada estado, cada município. Podemos dizer aí que houve um ganho devido à articulação entre os coordenadores gerais das Universidades participantes do PNAIC.

Metodologicamente podemos afirmar que a triangulação dos dados foi condição *sine qua non* para que os resultados encontrassem relevo suficiente para serem expostos. Primeiramente, a análise documental em que apoiamo-nos em bases legais para construirmos o caminho a seguir. As entrevistas semiestruturadas com as coordenadoras locais foram essenciais para cruzarmos com a realidade dos dados do sistema (SisPacto); os relatos de experiência dos 3 orientadores de estudos, apesar de terem sido selecionados dentro de um grupo ampliado, mostraram que a expectativa de formação continuada caminhou muito além das bolsas de estudos, conferidas a todos os participantes do PNAIC registrados no sistema. Pode-se dizer que os encontros presenciais atrelados à continuidade do PNAIC trouxeram relações estreitas aos participantes – orientadores de estudos e suas turmas de professores alfabetizadores.

Pelos três capítulos que buscaram mapear o PNAIC como política pública, sua colocação na agenda nacional e posterior implementação, podemos afirmar que não há esgotamento do estudo. Fazemos uma analogia com um ser humano: a presente dissertação se deteve aos primeiros passos, entender a motivação para seu nascimento, suas heranças e suas tendências; entretanto, muito ainda deve ser pesquisado. A cada ano, o PNAIC foi ganhando tônus muscular e conseguindo maior atenção dos líderes políticos. Mais uma vez é necessário destacar a capilaridade da política graças, fundamentalmente, aos atores sociais nela envolvidos e extremamente participativos.

Enfim, acreditamos que ainda há muito a dizer e a pesquisar sobre o PNAIC, pois este estudo certamente não é singular, mas parte de um plural de autores que desejam debruçar-se sobre tal política. Desde 2013 há formação continuada realizada pelo PNAIC em todo país. Por fim, percebemos a perspectiva para continuidade de tal política e, junto com ela, estudos de acompanhamento e avaliação a fim de verificar, por exemplo, acertos e equívocos da implementação do PNAIC seja no sentido macro, pensando nacionalmente; seja no micro, pensando estado ou município especificamente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 24, junho de 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a05n24.pdf>. Acessado em 09 de maio de 2015.

AGUIAR, Márcia Ângela da Silva. A política nacional de formação docente, o programa escola de gestores e o trabalho docente. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, n. especial, Editora UFPR, 2010.p.161-172.

ALBUQUERQUE, Eliana Borges Correia de. Conceituando alfabetização e letramento. In: **Alfabetização e letramento conceitos e relações**. Carmi Ferraz Santos e Márcia Mendonça (Orgs). 1ªed. 1ªreimp. – Belo Horizonte: Autêntica, 2007. 152 p.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. **Retratos da escola**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010.

_____. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. **Educ. Soc.** [online]. 2013, vol.34, n.124, pp. 787-802. ISSN 0101-7330

BALL, Stephen. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo sem fronteiras**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 102, 2001.

BALL, S.J.; BOWE, R. Subject departments and the "implementation" of National Curriculum policy: an overview of the issues. **Journal of Curriculum Studies**, London, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.

BARRETO, Elba. Perspectivas teóricas e metodológicas da pesquisa em política educacional na atualidade. Texto baseado em exposição realizada em mesa redonda do mesmo título, que teve lugar no Seminário de Avaliação do PDE-Educação Básica e Intercâmbio de Pesquisa Científica. **MEC/Anped**: Brasília, 3 a 5 de setembro de 2008. Disponível em: <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1531/1531.pdf>
_____. Lei nº 010172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

BONAMINO, A.; SOUSA, S. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

BOURDIEU, Pierre. O campo científico. In: ORTIZ, R. (Org.), FERNANDES, F. (Coord.). **Pierre Bourdieu: Sociologia**. São Paulo: Ática, 1983c. p.122-155.

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

_____. **Decreto Federal nº 6303/07**

_____. **Decreto Municipal** nº 35.602, Secretaria Municipal de Educação – SME. RIO DE JANEIRO, RJ, de 09 de maio de 2012.

_____. Edital nº 1/ 2003.

_____. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República: Leis Ordinárias**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 2009.

_____. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 2006.

_____. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os Arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção I, p. 18.109, 13 set. 1996a.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (**Inep**). Documento Básico da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), Brasília, 2013, 20p.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Institui o Plano Nacional de Educação** (2014-2024). Brasília.

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República: Leis Ordinárias**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 2007.

_____. Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005. Altera os arts. 60, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. **Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República: Leis Ordinárias**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 1996c.

_____. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de nove anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade. **Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República: Leis Ordinárias**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 2006a.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60 do ADCT, e dá outras providências. **Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República: Leis Ordinárias**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 1996c.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação da educação nacional (LDB). Portal da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República: Leis Ordinárias. Brasília: Casa Civil da Presidência da República do Brasil, 1996b.

_____. Ministério da Educação. Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). **Manual do Pacto** –. Distrito Federal: MEC, 2013

_____. Ministério da Educação. **Catálogo** da Rede Nacional de Formação Continuada. Distrito Federal: MEC, 2008.

_____. Ministério da Educação, Secretaria da Educação Básica. **Orientações Gerais** para Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica. Brasília, 2005.

_____. Ministério da Educação. **Portaria Ministerial** n. 1472/04. Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores da Educação Básica, 2004.

_____. Ministério da Educação. Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (PROFA). **Guia do Formador** – Módulo 1. Distrito Federal: MEC, 2001

_____. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria de Educação Fundamental. Programa de Formação de Professores Alfabetizadores: **Documento de Apresentação**. Brasília: MEC/SEF, 2001.

_____. **Portaria** 1.403 de 9 de junho de 2003.

_____. Pró-letramento: Programa de Formação Continuada de Professores da Educação Básica: Guia Geral. Brasília: MEC/ SEB/SEED. 2007.

_____. Pró-letramento: Programa de Formação Continuada de Professores da Educação Básica: Alfabetização e linguagem. Brasília: MEC/ SEB/SEED. 2007.

_____. Resolução **FNDE** Nº 48 DE 2/09/2006

_____. Resolução/CD/FNDE nº 10 de 02 de abril de 2009.

_____. Relatório de gestão Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica (**PARFOR**). P.28, 2013.

_____. Secretaria de Ensino Fundamental. Programa de desenvolvimento profissional continuado: alfabetização / Secretaria de Ensino Fundamental. – Brasília: **A Secretaria**, 1999.134p.

_____. Toda Criança Aprendendo. **Revista Brasileira de Estudos pedagógicos**, Brasília, v. 84, n. 206/207/208, p. 197-201, jan./dez. 2003.

CANEN, A. Metodologia da Pesquisa: abordagem qualitativa, **Coleção Veredas, módulo 4**, v.1, p. 215 – 240. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, 2003.

CAVALIERE, Ana Maria e SOARES, Antonio Jorge Gonçalves, Introdução. Educação Pública no Rio de Janeiro: novas questões à vista. Rio de Janeiro, **Mauad X: FAPERJ**, 2015.

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

COSTA, Jean Mário Araújo; CUNHA, Maria Couto & ARAÚJO, Rosineire Baraúna. Federalismo cooperativo brasileiro: implicações na gestão da educação municipal. **Jornal de Políticas Educacionais**. Nº 8 | Julho–dezembro de 2010 | PP. 14–23.

COSTA, Marisa Vorraber. Uma agenda para jovens pesquisadores, in: COSTA, Marisa Vorraber (org.) **Caminhos Investigativos II**, Rio de Janeiro, DP&A, 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A questão federativa e a educação**. In: Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade / organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. – Brasília: UNESCO, 2010. 300p.

_____. A Educação escolar e o Sistema Nacional de Educação. Entrevista para a CONAE, Belo Horizonte, 2009. (**mimeo**).

_____. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educ. Soc.** [online]. 2008, vol.29, n.105, pp. 1187-1209. ISSN 1678-4626. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302008000400012>.

_____. Estado e políticas de financiamento em educação. **Revista Educação e Sociedade**, Outubro de 2007, vol.28, nº.100, p.831-855.

_____. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação**. Brasília: Líber Livro, 2006.

_____. Potencialidades e limitações da certificação de professores. **Olhar de professor**, Ponta Grossa, pp: 187-193, 2004.

DALL'IGNA, M. A. As relações União, Estados e Municípios e a Educação. **Revista do Professor**. Porto Alegre, 45, jan.- mar. 1996. Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. – Brasília: UNESCO, 2010, 300 p.

DURHAM, Eunice Ribeiro. A política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso: uma visão comparada. **Novos estudos**. – **CEBRAP**, São Paulo, n. 88, p. 153-179, Dezembro de 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000300009&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 09 de maio de 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002010000300009>.

FERNANDES, Thamyres Wan de Pol. *Sistema Municipal de Educação de Juiz de Fora: as interfaces dos caminhos da cooperação e colaboração*. 2013.195f. **Dissertação** de Mestrado, Faculdade de Educação da UFJF. Juiz de Fora, 2013.

FÍGARO, Roseli. A triangulação metodológica em pesquisas sobre a Comunicação no mundo do trabalho. **Revista Fronteiras – estudos midiáticos** 16(2): 124-131 maio/agosto 2014© 2014 by Unisinos – doi: 10.4013/fem.2014.162.06

FREITAS, Helena Costa Lopes de Freitas. A (Nova) Política de Formação de Professores: A Prioridade Postergada. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1203-1230, out. 2007 1203. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.

GONTIJO, Claudia Maria Mendes. Alfabetização: políticas mundiais e movimentos nacionais. **Campinas: Autores Associados**, 2014. 160 p.

HAGUETTE, A. Da municipalização à ação federativa coordenada. **Em Aberto**, Brasília, INEP/MEC, a. 8, p. 23-30, out.-dez. 1989. LUCE, M. B. M. Construindo os sistemas municipais de ensino: o papel das Associações de Municípios no Rio Grande do Sul. In: XAVIER, A. C. da R.; AMARAL SOBRINHO, J.; MARRA, F. (Orgs.). *Gestão escolar: desafios e tendências*. Brasília: IPEA, 1994.

HÖFLING, Heloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. Campinas: **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, novembro/2001.

IBGE. Censo demográfico, 2010. Rio de Janeiro: **IBGE**.

_____. Censo demográfico, 2014. Rio de Janeiro: **IBGE**.

LUCIO, Elizabeth Orofino. *Tecendo os fios da rede: o programa Pró-letramento e a tutoria na formação continuada de professores da educação básica*. Rio de Janeiro, 2010. **Dissertação** (Mestrado Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

LÜDORF, S. M. A. **Metodologia da Pesquisa do projeto à monografia**. O passo a passo da construção do conhecimento. Rio de Janeiro: Shape, 2004. p. 39-97

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. In: **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

_____; FERREIRA, M. S.; TELLO, C. **Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos**. In: Ball, S. J.; Mainardes, J.. (Org.). Políticas Educacionais: questões e dilemas. 1ª ed. São Paulo: Cortez, 2011, v., p. 143-172.

MARCHAND, Patrícia. *Implementação do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação no RS: uma regulação entre União e municípios estabelecida pelo Plano de Ações Articuladas – 2007 a 2011*. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

MARTINS, L. R. *Três pontos de vista sobre avaliações em larga escala no município de Duque de Caxias: governo, escolas e sindicatos*. 2015. **Dissertação** (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2015.

MINAYO, M.C.S.; MINAYO-GÓMEZ, C. 2003. **Difíceis e possíveis relações entre métodos quantitativos e qualitativos nos estudos de problemas de saúde**. In: P. GOLDENBERG.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2005.

MORTATTI, Maria do Rosário Longo. Os sentidos da alfabetização (São Paulo: 1876-1994). São Paulo: Ed. UNESP; CONPED, 2000

NÓVOA, Antonio. Profissão professor. NÓVOA, A. (org.). Profissão professor. 2ª ed. **Porto**: Porto Editora, 1999.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUSA, Sandra Zákia. **Introdução**. In: Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade / organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. – Brasília: UNESCO, 2010. 300p.

OECD. Organization for Economic Co-Operation and Development (2002), **Knowledge and Skills for Life: First Results from PISA 2000**. Paris.

OZGA, J. Investigação sobre políticas educacionais: terreno de contestação. **Porto**: Porto Editora, 2000.

PASSONE, Eric Ferdinando Kanai. Contribuições atuais sobre o estudo de implementação de políticas educacionais. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, nº. 149, p.596-613, Agosto de 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-

15742013000200011&lng=en&nrm=iso>. Acessado em: 28/04/2015.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742013000200011>.

PEREZ, José Roberto Rus. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? **Educação e Sociedade**. V. 31, n.113, p. 1179-1193, out-dez, 2010.

PETERS, Michael. (2000). **Pós-estruturalismo e filosofia da diferença**. Belo Horizonte: Autêntica, pp.43-44.

PINTO, Isabela Cardoso de Matos. Mudanças Nas Políticas Públicas: a perspectiva do ciclo de política. **Revista de Política Pública**, São Luis, v. 12, n. 1, p. 27-36, jan./jun. 2008.

RIBEIRO, Sérgio Costa. A pedagogia da repetência. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 5, n. 12, p. 07-21, Agosto 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141991000200002&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 09 de maio de 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-4014199100020000>

SAVIANI, Dermeval. **Pedagogia Histórico Crítica: Primeiras Aproximações**. 10ª edição. Campinas – SP: Autores Associados, 2008.

SEMEGHINI, Ulysses. (2002) "Fundef: uma revolução silenciosa"; **mimeo**.

SOARES, Magda. **Letramento: um tema em três gêneros**. Belo Horizonte: Autêntica, 1998.

SILVA, Ingrid da Cruz. *PNAIC: (DIS) CURSO para uma política (de/trans) formação continuada de professores alfabetizadores de São José de Ubá/ Monografia de conclusão do curso de Pedagogia*. Rio de Janeiro, 2015.

SOUSA, Sandra. M. Z. L. Possíveis Impactos das Políticas de Avaliação no Currículo Escolar. **Cadernos de Pesquisa**, n. 119, p. 175-190, julho/ 2003

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologia**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

VOSS, Dulce Mari da Silva. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): contextos e discursos. Pelotas: **Cadernos de Educação: FaE/PPGE/UFPel**: Janeiro/abril 2011.

YIN, Robert K. Trad. Daniel Grassi. **Estudo de caso: Planejamento e Métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

YIN, Roberto K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2ª Ed. Porto Alegre. Editora: Bookmam. 2001. Disponível em <http://www.infoescola.com/sociedade/estudo-de-caso/> Acesso em: 26 jan 2016.

APÊNDICE 1

Questões para entrevista semiestruturada realizada com os coordenadores locais (CLs).

Gostaria de saber:

1. Sua formação acadêmica?
2. Está estudando? O quê?
3. Qual seu papel na secretaria de educação?
4. Há quantos anos está na rede?
5. Sempre atuou na gestão? Já foi professora dos anos iniciais? Turmas de alfabetização?
6. Qual o seu papel no PNAIC?
7. Está nele desde o início (2013)? Em caso positivo, como foi a entrada da SME-RJ no PNAIC?
8. Houve visita do MEC para conversas sobre a adesão ao PNAIC? Como foi? Poderia detalhar?
9. Como foi o chamamento das Orientadores de estudos (OEs) para participar? E dos professores alfabetizadores (PAs)?

Como você percebe a relação entre:

OEs e PAs?;

OEs e CLs?;

CLs e PAs?;

Formador e CLs?;

Formador e Supervisor?;

Supervisor e CLs?