

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATOGROSSO DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

JULIANA BENITEZ GOLFETTI

**PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PNAIC):
FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES EM FOCO**

**CAMPO GRANDE – MS
2021**

JULIANA BENITEZ GOLFETTI

**PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PNAIC):
FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES EM FOCO**

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito final para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Margarita Victoria Rodríguez.

CAMPO GRANDE – MS

2021

JULIANA BENITEZ GOLFETTI

Disseertação Apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Educação, do Centro de Ciências Humanas e Sociais, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como Requisito Final Para à Obtenção do Título de Mestre.

COMISSÃO EXAMINADORA

Profa. Dra. Margarita Victoria Rodríguez
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)

Profa. Dra. Carina Elisabeth Maciel
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)

Profa. Dra. Maria Alice de Miranda Aranda
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

Campo Grande, 26 de Fevereiro de 2021.

000.0 GOLFETTI, Juliana Benitez.

00000 Pacto Nacional Pela Alfabetização Na Idade Certa (PNAIC): Formação Continuada de Professores Em Foco
. Juliana Benitez Golfetti. – Campo Grande, MS: UFMS, Campus de Campo Grande, 2021.

Orientadora: Profa. Dra. Margarita Victoria Rodríguez

Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus de Campo Grande, 2021.

1) PNAIC; 2) Formação Continuada de Professores; 3) Políticas Públicas Educacionais

A todos que me apoiaram nesta caminhada, em especial a minha família pelo incentivo e amor e compreensão.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha orientadora Margarita por sua persistência e todas as orientações nesta jornada principalmente pela paciência durante este período, grata por fazer parte na concretização deste objetivo.

As professoras da banca Profa. Dra. Carina Elisabeth e Profa. Dra. Maria Alice por suas orientações e encaminhamentos e por compor este momento tão significativo.

A minha mãe Andreia Cristina por seu amor e por acreditar o quão longe posso chegar a meus objetivos.

Ao meu esposo Adolfo Mendes pelo amor, companheirismo, paciência e compreensão em todos os momentos.

A minha prima Jeniffer Cristina que esteve ao meu lado auxiliando e torcendo pelo sucesso.

A todos os meus colegas do curso (Carolina, Lidiane, Luciana, Luiz, Mauro, Maicon, Natália e Stéfani - Linha 1) que foram o apoio nos momentos cabisbaixo, que foram a alegria nos momentos tristes, tornaram os dois anos mais leves possíveis por meio da sua companhia.

A meu colega de curso Mauro que se tornou um amigo e apoio indispensável nesta caminhada, sempre me mantendo firme.

A todos da turma de Mestrado em Educação-2019 por compartilharem o momento de estudo.

A todos os professores do Programa de Pós Graduação que contribuiu para a concretização da formação e por seus ensinamentos.

A Secretaria de Educação do Município de Aquidauana-Ms por se dispor em contribuir com a pesquisa, Ana Fábria Damasceno Silva Brunet; Luiza Aparecida Velasques e em especial a prof^o Mareide Lopes de Arruda por seus esforços.

A Prof.^a Dr.^a Franchys Marizethe por me inspirar a seguir os estudos e por seu apoio ao longo dos anos.

A todos que de alguma forma me incentivou a chegar onde estou, seja direta ou indiretamente.

*“Todo conhecimento começa com o sonho.
O sonho nada mais é que a aventura pelo mar
desconhecido, em busca da terra sonhada.
Mas sonhar é coisa que não se ensina, brota das
profundezas do corpo, como a alegria brota das
profundezas da terra.
Como mestre só posso então lhe dizer uma
coisa. Contem-me os seus sonhos para que
sonhemos juntos”..*
Rubem Alves

RESUMO

A presente dissertação de mestrado encontra-se inserida na Linha de Pesquisa História, Políticas e Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. O objeto de estudo da presente pesquisa foi a política educacional de formação continuada de professores, implementada segundo o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). É um programa proposto pela União, executado em parceria com os entes federados com a meta de que todas as crianças, ao final do 3º ano do ensino fundamental, estivessem alfabetizadas até os oito anos de idade. Desta maneira o objetivo da pesquisa foi analisar o PNAIC, como uma política educacional de longa duração, evidenciando a sua composição, ressaltando o eixo de formação continuada dos professores alfabetizadores, bem como a sua implantação e implementação no município de Aquidauana-MS, nos dois primeiros anos efetivos, 2013 e 2014, com vistas a indicar mudanças em sua estrutura nos anos de 2017 e 2018. Os procedimentos metodológicos da pesquisa consistiram inicialmente no levantamento da produção a respeito do objeto de pesquisa. Posteriormente realizou-se o estudo documental com base na coleta e análises das normas legais nacionais que regulamentam o programa e os documentos presentes na Secretaria Municipal de Educação. Constatou-se que o PNAIC quanto política de formação continuada de professores obteve grande adesão em nível nacional e conseguiu contemplar em sua estrutura elementos que podem ser utilizadas para aperfeiçoar os próximos programas, como a distribuição de materiais didáticos nas instituições escolares, bolsas aos participantes e a inclusão do coordenador como parte do processo de ensino aprendizagem. Verificou-se ainda que embora o PNAIC tenha-se destacado entre os demais programas, o histórico de descontinuidade e carência de acompanhamento ao final dos encontros permaneceu, já que durante seu período de vigência revelou-se inúmeras alterações estruturais, inclusive a decisão de prorrogação planejada inicialmente para dois anos. O município de Aquidauana-MS seguiu as orientações para as formações continuadas e a hesitação inicial quanto a estabilidade do mesmo se concretizou pelas trocas administrativas minimizando os investimentos realizados e retirando as bolsas anteriormente concedidas aos professores e por meio da apresentação dos trabalhos desenvolvidos durante a formação continuada subentende-se o fim do programa e assim como os que os precederam sem o acompanhamento pós término.

Palavras-chave: PNAIC. Formação Continuada de Professores. Políticas Públicas Educacionais

ABSTRACT

The present master's dissertation is inserted in the History, Policies and Education Research Line of the Graduate Program in Education of the Federal University of Mato Grosso do Sul. The object of study of this research was the educational policy of continuing education of teachers, implemented according to the National Pact for Literacy at the Right Age (PNAIC). It is a program proposed by the Union, carried out in partnership with federated entities with the goal that all children, at the end of the 3rd year of elementary school, should be literate until the age of eight. Thus, the objective of the research was to analyze the PNAIC, as a long-term educational policy, highlighting its composition, emphasizing the axis of continuing education of literacy teachers, as well as its implementation and implementation in the municipality of Aquidauana-MS, in both first effective years, 2013 and 2014, with a view to indicating changes in its structure in the years 2017 and 2018. The methodological procedures of the research initially consisted of surveying the production regarding the research object. Subsequently, the documentary study was carried out based on the collection and analysis of the national legal norms that regulated the program and the documents present at the Municipal Department of Education. It was found that the PNAIC as a policy of continuing education for teachers obtained great support at national level and managed to include in its structure elements that can be used to improve the next programs, such as the distribution of teaching materials in school institutions, scholarships to participants the inclusion of the coordinator as part of the teaching-learning process. It was also found that although the PNAIC stood out among the other programs, the history of discontinuity and lack of follow-up at the end of the meetings remained, since during its period of validity, numerous structural changes were revealed, including the planned extension decision initially for two years. The municipality of Aquidauana-MS followed the guidelines for continued training and the initial hesitation regarding its stability was achieved through administrative exchanges, minimizing the investments made and withdrawing the scholarships previously granted to teachers and through the presentation of the work developed during the training. Continued means the end of the program, as well as those that preceded them without the post-end follow-up.

Keywords: PNAIC. Continuing Teacher Education. Educational Public Policies

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANA- Avaliação Nacional de Alfabetização
BDTD -Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BM - Banco Mundial
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEEL- Centro de Estudos em Educação e Linguagem
CF- Constituição Federal
CNE- Conselho Nacional de Educação
CNPq -Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Educação
CPAQ- Campus de Aquidauana
DCN- Diretrizes Curriculares Nacionais
EAD - Educação à Distância
EJA- Alfabetização de Educação de Jovens e Adultos
ENADE - Exame de Desempenho do Estudante
ENEM- Exame Nacional do Ensino Médio
FPEB- Formação de Professores da Educação Básica
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNDE Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GESTARII- Programa Gestão da Aprendizagem Escolar
IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IES - Instituições de Ensino Superior
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC – Ministério da Educação
MS- Mato Grosso do Sul
OCDE- Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OI- Organismos Internacionais
PAR- Plano de Ações Articuladas
PARFOR – Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica
PBA- Programa Brasil Alfabetizado
PBP- Programa de Bolsa Permanência
PCN-Parâmetros Curriculares Nacionais
PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação
PET- Programa de Educação Tutorial
PIBID- Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência
PISA- Programme for International Student Assessment
PNAES- Plano Nacional de Assistência Estudantil
PNAIC- Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNBE- Programa Nacional Biblioteca da Escola
PNE – Plano Nacional de Educação
PNLD- Programa Nacional do Livro e do Material Didático

PROFA- Programa de formação de professores alfabetizadores
PROINFO INTEGRADO- Programa Nacional de Formação Continuada em Tecnologia Educacional
PRÓ-LETRAMENTO-Programa de Formação Continuada de Professores dos Anos/Séries Iniciais
PRONATEC- Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PSPN – Piso Salarial Profissional Nacional
PT – Partido dos Trabalhadores
RENAFOR - Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica
SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEB- Secretaria de Educação Básica
SEMED- Secretaria Municipal De Educação
SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SISU- Sistema de Seleção Unificada
TCC- Trabalho de Conclusão de Curso
TIC- Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC)
UAB- Sistema Universidade Aberta do Brasil
UCA- Um Computador por Aluno
UEMS-Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
UFMS - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UFPE- Universidade Federal de Pernambuco

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Integração das Ações do PNAIC (2012)

Figura 2- Localização Do Município de Aquidauana-MS

Figura 3- Estrutura das Formações Continuadas do PNAIC 2012

Figura 4- Unidades dos Cursos de Formação Continuada de 2013

Figura 5- Unidades dos Cursos de Formação Continuada de 2014

Figura 6 - Novo Organograma das Formações Continuadas do PNAIC 2017-2018

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Levantamento das Teses e Dissertações na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD), (2012 á 2019).

Quadro 2 – Teses e Dissertações selecionadas na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD), (2012 á 2019).

Quadro 3 – Levantamento no Catálogo de Teses e Dissertações Capes, (2012 á 2019).

Quadro 4 – Teses e Dissertações selecionadas no Periódico da Capes, (2012 á 2019).

Quadro 5 – Produções Selecionadas nos Programas de Pós-Graduação em Educação de MS, (2012 á 2019)

Quadro 6 –Comparativo entre FUNDEF E FUNDEB

Quadro 7 – Políticas e Ações Educacionais para a Educação

Quadro 8 – Políticas e Normatizações Focalizadas nas Formações Continuada de Professores

Quadro 9 – Programas de Avaliação no Brasil de 1990 á 2012

Quadro 10 – Programas de Formação Continuada Para Professores Da Educação Básica de 2001 a 2012.

Quadro 11 – Adesão dos Estados e Municipios ao PNAIC 2013-2016

Quadro 12 – Caracterização Escolar do Município de Aquidauana-MS

Quadro 13 – Detalhamento Escolar do Município de Aquidauna-MS

Quadro 14 – Matrículas da Educação Básica de Aquidauana-MS de 2012 á 2018

Quadro 15–Levantamento do Perfil Docente Do Município De Aquidauana-MS entre 2012 á 2019

Quadro 16 – Calendário das Formações do PACTO 2013 no Município de Aquidauana-Ms

Quadro 17 – Composição de Participantes do PNAIC 2013 no Município de Aquidauana-Ms

Quadro 18 –Planejamento De Uma Das Orientadoras de Estudo Para a Formação Continuada dos Professore Alfabetizadores Participantes do PNAIC.

Quadro 19 – Participantes do PNAIC 2017-2018 no Município de Aquidauana-MS

Quadro 20 – Cronograma das Formações PNAIC/MS (versão preliminar).

Quadro 21 – Materiais para as Formações Continuadas do PNAIC 2017-2018

Quadro 22– Roteiro da Formação a Distância do PNAIC 2017

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1- BRASIL E O DESENVOLVIMENTO DAS RELAÇÕES POLITICO ADMINISTRATIVAS: PONTOS INERENTES À EDUCAÇÃO	29
1.1 A EXPANSÃO NEOLIBERAL EM TERRITÓRIO BRASILEIRO.....	29
1.2 A EDUCAÇÃO BRASILEIRA E A DESCENTRALIZAÇÃO	33
1.2.1 Normatizações Educacionais na Década de 1990	39
1.3 ASCENSÃO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT).....	40
1.3.1 Expansão da Educação Básica nos Governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Vana Rousseff (2011-2016) e Tendências Para a Política de Formação Continuada de Professores	45
1.4 POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO NA EDUCAÇÃO.....	54
CAPÍTULO 2- DEBATES ACERCA DA FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES: EXPLANAÇÃO EM TORNO DO PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PNAIC)	60
2.1 CONCEITUALIZAÇÃO EM TORNO DAS FORMAÇÕES CONTINUADAS	61
2.2 DESDOBRAMENTOS DA FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA	64
2.2.1 Programas e Considerações aCerca Da Formação Continuada De Professores.....	65
2.3 DELINEAMENTO DO PACTO NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PNAIC)	74
2.3.1 Objetivos e Público Alvo.....	77
2.4 FORMAÇÕES CONTINUADA DE PROFESSORES ALFABETIZADORES	80
2.5 MATERIAIS DIDÁTICOS, LITERATURA E TECNOLOGIAS EDUCACIONAIS	82
2.6 AVALIAÇÃO	85
2.7 GESTÃO, CONTROLE E MOBILIZAÇÃO SOCIAL	86
CAPÍTULO 3- O PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA E O DESDOBRAMENTO DA FORMAÇÃO CONTINUADA NO MUNICÍPIO DE AQUIDAUANA/MS	89
3.1 EXPOSIÇÃO DO LOCUS DE PESQUISA AQUIDAUANA/MS	89
3.2 DESENVOLVIMENTO DAS FORMAÇÕES CONTINUADAS EM AQUIDAUANA-MS	92
3.3 INÍCIO DAS ALTERAÇÕES ESTRUTURAIS DO PNAIC.....	109
3.4 O PNAIC NOS ANOS DE 2017-2018.....	112
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	121
REFERÊNCIAS.....	126
ANEXO.....	133

INTRODUÇÃO

O objeto da dissertação foi à política educacional de formação continuada de professores, implementada segundo o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). Buscou-se analisar desde a estrutura que envolveu a sua concepção até os eixos do Programa, de modo a compreender a sua materialização, mais especificamente o eixo de formação continuada de professores alfabetizadores, no município de Aquidauana, Mato Grosso do Sul (MS), em 2013 e 2014. Justifica-se a seleção do período porque foram os dois primeiros anos de execução, planejados inicialmente pelo governo, com registro sobre as formações continuadas no município. O PNAIC foi prorrogado até 2018, mas a pesquisa concentrou-se na primeira fase de estrutura definida. Também se identificaram as possíveis alterações do Programa nos dois últimos anos, 2017 e 2018, aqui denominados como a segunda fase do PNAIC.

O estudo sobre o Programa foi iniciado na graduação, durante a participação no Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID). Posteriormente, a temática materializou-se na finalização do Curso de Pedagogia. Foi um dos eixos abordados no Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), em 2016, sob a orientação da Prof.^a Dr.^a Franchys Marizethe Nascimento Santana, defendido no *Campus* de Aquidauana (CPAQ), da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), cujo título foi “O Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa: concepções de alfabetização por meio da Literatura Infantil”.

O objetivo do TCC foi refletir sobre a estrutura e as ações do PNAIC, evidenciando a relevância dos eixos estabelecidos, a fim de apreender a sua estrutura e verificar as contribuições da literatura infantil para a alfabetização e o letramento. Concentrou-se principalmente no eixo de formação continuada dos professores, caracterizando os elementos englobados, como a identidade e o trabalho coletivo, além da Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA).

Este estudo deu seguimento à pesquisa mencionada, diante da expansão que o Programa alcançou, em esfera nacional. O PNAIC foi analisado como política educacional de formação continuada de professores, incluindo os seus eixos componentes, especificamente a sua estrutura, desde a concepção até a concretização e o desdobramento no município de Aquidauana-MS, com vistas a identificar o processo durante o qual as formações continuadas dos professores foram proeminentes.

O PNAIC foi um programa proposto pela União, executado em parceria com os governos dos estados e dos municípios. Sua meta era que todas as crianças, ao final do 3º ano

do ensino fundamental, estivessem alfabetizadas até os oito anos de idade. O Ministério da Educação (MEC) instituiu o PNAIC e suas diretrizes por meio da Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012. Seus objetivos prioritários eram voltados para o ensino fundamental, em específico para os três primeiros anos do ciclo de alfabetização. Firmaram-se parcerias com os entes federados e com a universidade, com o intuito de proporcionar uma formação continuada de abrangência nacional, inclusive com a oferta de bolsas de estudos e diversos materiais, como cadernos, para a formação dos professores alfabetizadores.

Uma das estratégias usadas no decorrer do processo foi enfatizar a formação continuada dos professores alfabetizadores, como eixo chave para a concretização das ações a serem desenvolvidas por todos os sujeitos envolvidos no Programa e para atingir as metas pré-estabelecidas, fazendo uso de diversos recursos pedagógicos e didáticos, por serem abrangentes e relevantes no processo de alfabetização e de letramento. Para que a meta fosse cumprida, o Programa abrangeu quatro eixos: I formação continuada com disponibilização de bolsas, tanto para os formadores quanto para os professores participantes; II concessão de materiais didáticos como jogos e obras literárias, entre outros; III avaliações; e IV gestão.

Inicialmente, o PNAIC duraria apenas dois anos. No 1º ano, 2013, focalizaram-se a alfabetização e o letramento na disciplina de Língua Portuguesa. No 2º ano, 2014, na disciplina de Matemática. Em 2015, a programação foi prorrogada e estendeu-se às demais áreas de conhecimento; em 2016, foram incluídas as formações continuadas para os coordenadores pedagógicos. As formações continuadas mantiveram-se até meados de 2018, com uma estrutura reformulada.

O lócus da pesquisa deste relatório foi o município de Aquidauana-MS. Trata-se de uma cidade centenária, considerada o Portal do Pantanal, localizada no estado de Mato Grosso do Sul (MS), a 141 km de distância da capital do estado, Campo Grande. O município é formado por cinco distritos, Aquidauana, Camisão, Cipolândia, Piraputanga e Taunay. Possui uma população estimada, em 2019, em 47.871. O último censo, de 2010, contabilizou 45.614 habitantes. Conta, também, com população indígena, atualmente dividida em nove aldeias, com mais de 12 mil habitantes da etnia Terena.

A escolha do município de Aquidauana-MS deu-se, primeiramente, devido ao contato inicial com o Programa, ocorrido durante a graduação em Pedagogia. Também foi motivada pela busca de um aprofundamento na compreensão do desenvolvimento desse extenso programa de formação continuada de professores, implementado em âmbito nacional, que foi aderido por uma cidade do interior com menos de 50 mil habitantes. Além disso, o município teve um diferencial, porque abarcou a formação continuada de professores e

coordenadores oriundos das comunidades indígenas e dos distritos. De acordo com o Índice de Desenvolvimento da Educação - IDEB¹ para os anos iniciais do ensino fundamental da rede pública, Aquidauana obteve o resultado de 4,8. Em comparação com as outras localidades do estado de Mato Grosso do Sul, ocupou o 79º lugar quanto à taxa de escolarização, entre 6 a 14 anos de idade.

Em face do exposto, pretendeu-se compreender: Como se estruturou o planejamento dessas formações em grande escala? Quais foram as estratégias e os recursos estabelecidos para a implantação dessa política educacional em âmbito nacional? Como se deu a formação continuada dos professores alfabetizadores que participaram dos encontros no município de Aquidauana-MS?

Pelo fato de o Programa ter atingido um extenso alcance, foi imprescindível realçar as características que o levaram a ser instituído com abrangência nacional. Intencionou-se apreender a totalidade de uma política educacional implementada e disseminada, cujo propósito foi promover as formações continuadas do professor, como meio principal para alcançar o objetivo de alfabetizar até os oito anos de idade, ao final do terceiro ano do ensino fundamental.

O objetivo geral da pesquisa foi analisar o PNAIC, como uma política educacional de longa duração, desenvolvida recentemente em contexto nacional, evidenciando a sua composição, ressaltando o eixo de formação continuada dos professores alfabetizadores, e delineando a sua implantação e implementação no município de Aquidauana-MS, nos dois primeiros anos efetivos, 2013 e 2014, com vistas a indicar mudanças em sua estrutura nos anos de 2017 e 2018.

Os objetivos específicos foram os seguintes:

- Descrever o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) como política educacional nacional desenvolvida recentemente;
- Identificar e analisar as facetas do eixo da formação continuada dos docentes no PNAIC;
- Verificar a implantação e a implementação do PNAIC no município de Aquidauana-MS
- Identificar as trajetórias das formações continuadas dos professores.

Trata-se de uma investigação bibliográfica e documental. Como o objeto de estudo foi uma política educacional, foi essencial abordar os documentos que a constituíram, elucidando as suas diretrizes e ações. O recorte temporal da pesquisa abrangeu os anos de 2013 e 2014,

¹ O IDEB reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. O IDEB é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Disponível em <http://portal.inep.gov.br/ideb> Acesso em: 10 de maio 2020.

período em que se efetivaram as formações continuadas dos professores alfabetizadores do PNAIC e a sua implantação e implementação no município de Aquidauana-MS, em sua primeira fase. Também se analisaram as possíveis mudanças ocorridas ao longo de sua prorrogação, na segunda fase, em 2017 e 2018.

A investigação adotou, como primeiro procedimento metodológico, a pesquisa bibliográfica, pois “[...] também é indispensável nos estudos históricos. Em muitas situações, não há outra maneira de conhecer os fatos passados se não com base em dados bibliográficos” (GIL, 2002, p. 45). O levantamento bibliográfico conduziu-se em duas fases: a) a seleção de material bibliográfico, com o objetivo de levantar, identificar e analisar as produções realizadas sobre o objeto de estudo em questão, com a delimitação temporal dos anos de 2012 a 2019, para subsidiar a investigação com relação ao início e à expansão do PNAIC; b) levantamento das produções dos autores que discutem as políticas educacionais no Brasil, para auxiliar a compreensão dos anos 1990 e do desenvolvimento da formação continuada.

A primeira fase da pesquisa bibliográfica consistiu no levantamento preliminar da produção acadêmica a respeito do objeto de estudo, para a construção do estado do conhecimento atinente ao tema de formação continuada de professores segundo a política educacional PNAIC. Verificaram-se as teses e as dissertações elaboradas sobre esse Programa, principalmente por meio do acesso à Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), ao Catálogo de Teses e Dissertações Capes, bem como por meio das consultas sobre os trabalhos divulgados nos *sites* dos Programas de Pós-graduação de Mato Grosso do Sul.

O levantamento no acervo da BDTD foi feito por intermédio de busca avançada, com os seguintes descritores: primeiramente PNAIC e Formação de Professores, a fim de selecionar as produções sobre o eixo de formação. Posteriormente, PNAIC, Formação de Professores e Políticas Públicas Educacionais, a fim de contribuir para a análise do caminho percorrido junto a outras políticas de formação de professores, para compreender a constituição do Programa.

Quadro 1 - Levantamento das Teses e Dissertações na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD), (2012 a 2019).

PALAVRAS-CHAVE DA BUSCA	RESULTADOS ENCONTRADOS	ESTUDOS SELECIONADOS
PNAIC, Formação de Professores.	136	2
PNAIC, Formação de Professores, Políticas Públicas Educacionais.	21	1
Total	157	3

Fonte: Elaborado pela autora, a partir da BDTD.

No total, foram contabilizadas 157 obras no repositório da BDTD. Foram selecionadas três produções, duas dissertações e uma tese, por serem relevantes ao objetivo proposto.

A seguir, foi efetuada a sistematização das produções selecionadas, caracterizando-se os descritores de busca, instituição e ano, autor, título, palavras-chave e o nível do trabalho (dissertação ou tese).

Quadro 2 - Teses e Dissertações selecionadas na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD), (2012 a 2019).

PALAVRAS-CHAVE DA BUSCA	INSTITUIÇÃO /ANO	AUTOR	TÍTULO DO TRABALHO	PALAVRAS-CHAVE	NÍVEL DO TRABALHO
PNAIC, Formação de Professores.	UEPG (2016)	Mirian Margarete Pereira da Cruz	Formação Continuada de Professores Alfabetizadores: Análise do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa.	Políticas Educacionais Formação Continuada de Professores Alfabetização o PNAIC	Dissertação
PNAIC, Formação de Professores.	UFC (2015)	Claudiana Maria Mogueira de Melo	Programas de Formação de Professores Alfabetizadores de Crianças: Análise dos Aspectos Políticos e Pedagógicos.	Programas de Alfabetização o. Formação Docente. Alfabetização o. Letramento.	Tese
PNAIC, Formação de Professores, Políticas Públicas Educacionais	UEPG (2014)	Rommy Salomão	A Formação Continuada de Professores Alfabetizadores: do Pró-Letramento ao PNAIC.	Políticas Educacionais . Pró Letramento. PNAIC. Formação Continuada.	Dissertação

Fonte: Elaborado pela autora, a partir da BDTD.

No Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, o total foi de 331 obras para o descritor PNAIC. Apesar de não haver busca avançada para mais de um descritor, constitui-se um repositório importante para afunilar o levantamento, por meio dos caracteres de refinamento por áreas de conhecimento do *site*.

Quadro 3 - Levantamento no Catálogo de Teses e Dissertações Capes², (2012 a 2019)

PALAVRAS-CHAVE DA BUSCA	RESULTADOS GERAIS	REFINAMENTO ÁREA EDUCAÇÃO	REFINAMENTO EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO DE EDUCADORES	ESTUDOS SELECIONADOS
PNAIC	331	234	121	3

Fonte: Elaborado pela autora, a partir do Catálogo de Teses e Dissertações Capes.

Das 331 pesquisas elencadas envolvendo o tema PNAIC, em diferentes áreas de conhecimento, foram 234 trabalhos na área da educação. Por fim, 121 obras envolveram a educação e as formações dos educadores segundo o PNAIC.

Foram selecionadas três dissertações, que foram ao encontro dos objetivos da presente pesquisa, quanto ao PNAIC e seus eixos, incluindo a formação continuada, o aspecto central desta dissertação. As obras foram listadas conforme instituição, ano, autor, título, palavras-chave e o nível do trabalho.

Quadro 4 - Teses e Dissertações selecionadas no Periódico da Capes, (2012 a 2019)

INSTITUIÇÃO E ANO	AUTOR	TÍTULO DO TRABALHO	PALAVRAS-CHAVE	NÍVEL DO TRABALHO
UFSC (2014)	Elaine Eliane Peres de Souza	A Formação Continuada do Professor Alfabetizador nos Cadernos do Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Formação do Professor Alfabetizador. Ensino. Aprendizagem. Desenvolvimento Infantil	Dissertação
UFU (2017)	Laís Alice Oliveira	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: Uma Política Vinculada ao Campo Acadêmico.	PNAIC. Campo Acadêmico. Política para Alfabetização.	Dissertação
UESB (2018)	Regivane dos Santos Brito	A formação Continuada no Âmbito do Programa Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) no Município de Jaguaquara-BA	Formação Continuada. PNAIC. Política de Alfabetização.	Dissertação

Fonte: Elaborado pela autora, a partir do Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES.

Foi realizado, ainda, o levantamento das produções acadêmicas nos repositórios institucionais dos Programas de Pós-Graduação em Educação do estado de Mato Grosso do

² Por não haver busca avançada no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, o levantamento consistiu em um descritor apenas, o PNAIC. A busca foi afinada por meio dos caracteres de refinamentos disponíveis no *site*.

Sul (MS), com a finalidade de selecionar obras sobre o eixo de formação continuada dos professores alfabetizadores das escolas das redes de ensino participantes das ações do PNAIC.

A triagem nos repositórios dos Programas de Pós-Graduação consistiu em averiguar as dissertações e teses defendidas de 2012 a 2019. Nos bancos de dados que dispunham de definições de busca avançada, utilizaram-se as palavras-chave PNAIC e Formação de Professores. Nos bancos sem filtros de coleta, analisou-se toda a produção, a fim de localizar as obras condizentes com o objetivo estabelecido por título, resumo, sumário e introdução.

O quadro a seguir faz a sistematização do resultado desse levantamento. Constatam informações sobre instituição, ano, autor, título da obra, nível e palavras-chave.

Quadro 5 - Produções Selecionadas nos Programa de Pós-Graduação em Educação de MS, (2012 a 2019)

INSTITUIÇÃO / ANO	AUTOR	TÍTULO DO TRABALHO	NÍVEL DO TRABALHO	PALAVRAS-CHAVE DO TRABALHO
UEMS (Campo Grande) / (2015)	Silvia Cristiane Alfonso Viédes	Políticas Públicas em Alfabetização: O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa no Município de Anastácio – MS	Dissertação	Alfabetização da criança. Políticas Públicas. PNAIC.
UEMS (Campo Grande) / (2016)	Fabiano Francisco Soares	A Formação Continuada de Professores Alfabetizadores no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (pnaic) na Rede Estadual de Ensino do Estado de Mato Grosso do Sul	Dissertação	Formação continuada. Políticas públicas para a alfabetização. PNAIC.
UFGD (2016)	Franciele Ribeiro Lima	Política e Gestão do Processo Alfabetizador na Relação PAR/PNAIC em Dourados, MS: qual qualidade?	Dissertação	PAR. PNAIC. Qualidade educacional. Gestão da alfabetização. Política Educacional.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos Programas de Pós-Graduação de MS.

O Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Educação, Unidade Universitária de Campo Grande, da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS), apresentou um amplo leque nas obras sobre as formações continuadas no PNAIC em diferentes períodos. Duas pesquisas da UEMS e uma da Fundação Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) foram selecionadas.

A segunda fase do levantamento bibliográfico teve o propósito de priorizar uma abordagem histórica das transformações educacionais que se produziram durante os anos 1990, com o propósito de compreender os aspectos primordiais do contexto das diretrizes neoliberais implementadas nas políticas educacionais do país, bem como o desenvolvimento das formações continuada. Foi uma “[...] abrangência histórica articulada com a dinâmica das transformações sociais, econômicas, políticas e culturais de uma determinada sociedade, e com a sua capacidade de resolver ou não os problemas e os dilemas de sua época” (DIOGENES, 2014, p. 334).

Vários autores foram relevantes para a definição do papel do Estado na sociedade: Almeida (2005) Höfling, (2001); Netto (2007); e Neves (2005-2008), entre outros, quanto às transformações ocorridas nos anos 1990, com a chegada e o desenvolvimento do neoliberalismo no Brasil. Barreto (2015) Chaui (2013); Molleto (2015); Nucci (2017); Dalila Andrade Oliveira (2015); Paniago (2012); Sader, (2013) foram relevantes por explicar as decisões tomadas nos setores administrativos e sociais, principalmente na esfera educacional.

Pesquisadores como Barretto (2009; 2015); Borges; Aquino e Puentes (2011); Freitas (2002); Gatti e Barretto, (2009); Gentili e Oliveira (2013); Oliveira e Leiro, (2019) auxiliaram na compreensão da promoção da formação continuada e dos programas e ações desenvolvidas em diferentes períodos no Brasil, evidenciando as dificuldades e as orientações destinadas aos docentes em exercício. Para completar o arcabouço de autores selecionados, os que trabalharam com o programa PNAIC foram fundamentais para o entendimento da sua dinâmica: Aranda (2017); Brito (2018); Dourado (2007); Lins (2018); Mancin (2020); Melo (2015); Santos (2017); Soares (2016); Souza (2014); Viédes (2015); Viédes e Aranda, (2018); Viédes; Aranda e Lins (2019).

Foram consultados, como fontes de informação referentes às matrículas e às reprovações, *sites* como o Qedu-Conjuntos de Dados Portal Brasileiro de Dados Abertos (www.qedu.org.br), o Portal do Ministério da Educação (MEC) (portal.mec.gov.br), por reunir diversas informações sobre os programas de formação continuada e as avaliações externas, entre outras informações oficiais do governo, o Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB) (ideb.inep.gov.br), para comparar o índice de desenvolvimento do município de Aquidauana-MS e taxa de escolarização, e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (www.ibge.gov.br), para caracterizar o lócus da pesquisa.

Na 2ª etapa da pesquisa, procedeu-se ao estudo documental, com base na coleta e nas análises das normas legais educacionais nacionais, bem como de documentos da Secretaria Municipal de Educação do município de Aquidauana-MS, pois “[...] os documentos

constituem fonte rica e estável de dados. Como os documentos subsistem ao longo do tempo, tornam-se a mais importante fonte de dados em qualquer pesquisa de natureza histórica”. (GIL, 2002, p. 46).

Na história, encontram-se fatores que subsidiam o entendimento de objetos atuais, que possuem origem no passado. Os documentos são resquícios das ações empreendidas, por isso a contextualização adota a técnica da sua análise:

A análise documental oferece dados necessários para a pesquisa, a partir de documentos-registros estatísticos, diários, atas, biografias jornais, revistas, entre outros. Com isso é possível o resgate histórico e a contextualização das políticas públicas do presente com as transformações que ocorreram ao longo da história (RODRIGUEZ, 2010, p. 22).

A análise documental é fator determinante na compreensão das políticas públicas, que delineiam as diretrizes para as ações que subsidiam a implementação de diferentes Programas governamentais. Alguns documentos analisados informaram a legalidade do Programa, como a Portaria n. 867, de 4 de julho de 2012, que instituiu o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) e suas diretrizes. A Portaria n. 1.458, de 14 de dezembro de 2012, estabeleceu os parâmetros para a concessão de bolsas aos participantes do Programa. A Portaria n. 90, de 6 de fevereiro de 2013, determinou o valor máximo das bolsas; os cadernos de apresentação do Programa nortearam as informações acerca da temática.

Também foram coletados e analisados os Cadernos distribuídos pelo Ministério da Educação (MEC) para a apresentação do PNAIC, da formação continuada de professores e condução de suas atividades, considerados de suma importância para a pesquisa: Caderno Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, Interdisciplinaridade no ciclo de alfabetização (2015); Caderno de apresentação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (2014); Caderno Formação de Professores no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (2012b); Caderno Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: O Brasil do futuro com o começo que ele merece (2012c); Guia Geral Pró-Letramento - Programa de Formação Continuada de Professores dos Anos/Séries Iniciais do Ensino Fundamental: alfabetização e linguagem (2012d); Caderno de Apresentação Programa de Formação de Professores – PROFA (2001).

A investigação também incluiu levantamento e sistematização, em âmbito nacional, da legislação educacional e de formação de professores, como a Lei nº 9394/1996; a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação; o Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, concernente à Política Nacional de Formação de Profissionais do

Magistério da Educação Básica, para fomentar os programas de formação inicial e continuada; a Lei 10.172, sobre o Plano Nacional de Educação (PNE) (2001-2010); a Emenda constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, que estabelece a gratuidade e a obrigatoriedade da educação básica para indivíduos entre quatro e 17 anos, inclusive para quem não a teve em idade própria; o Decreto nº 6.064, de 24 de abril de 2007, que regulamenta a cooperação entre a união, estados e municípios; a Lei nº 11.738/2008, que regula a implantação do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN); a Resolução nº 2, de 28 de maio de 2009, que determina as diretrizes nacionais para o plano de carreira dos profissionais da educação; a Constituição da República Federativa do Brasil (CF) de 1988 e a Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, que contém a autorização para que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES concedam bolsas de estudo e bolsas de pesquisa no âmbito dos programas de formação de professores para a educação básica.

A 3ª etapa abrangeu a coleta de dados e de documentos referentes ao PNAIC e à formação continuada na Secretaria Municipal de Educação (SEMED) do Município de Aquidauana-MS. A aproximação inicial deu-se por meio do contato, em 5 de maio de 2019, com a Secretária de Educação, que concedeu a permissão e colaborou com a pesquisa. No dia 20 de maio do mesmo ano, ocorreu a primeira visita à SEMED, para a familiarização com o ambiente e com as professoras que iriam auxiliar e compartilhar os dados pertinentes.

Em 22 de agosto de 2019, foi encaminhado um e-mail à SEMED, solicitando o fornecimento de dados quanto ao Programa e ao desenvolvimento das formações no município. Mas devido aos compromissos da SEMED, foi estendido o prazo da entrega das informações para setembro do mesmo ano. Em novos contatos, em 29 de outubro e 17 de dezembro de 2019, a instituição recebeu um e-mail, recordando sobre a importância das informações. Finalmente, as informações obtidas em 09 e 26 de julho de 2020 referiram-se basicamente ao período final do programa, e não à fase inicial, como havia sido requerido em reiteradas oportunidades.

Como se expôs, a coleta de dados levou um tempo maior do que o esperado. Isso não ocorreu apenas pelos compromissos indispensáveis da SEMED, mas também pela dispersão do armazenamento das informações quanto ao PNAIC em diferentes períodos, bem como a definição da responsabilidade em relação à redação dos relatórios.

A obtenção das informações foi uma das dificuldades evidentes no caminho da pesquisa. As solicitações via e-mail e o tema sobre políticas públicas com uma longa extensão de aplicação tornam mais complexa a tarefa de encontrar documentos arquivados.

No dia 16 de novembro de 2020, solicitou-se um panorama educacional do município, com número de alunos, matrículas, quantidade de professores e respectivas titulações, além do quantitativo de participantes do PNAIC. Os dados sobre o último item foram encontrados no caderno da coordenação municipal do programa (2013). As informações sobre o perfil docente foram fornecidas; dois *sites* foram recomendados para a coleta dos demais tópicos: o www.qedu.org.br e o www.sed.ms.gov.br.

No total, foram cinco visitas realizadas à SEMED. Além das já detalhadas, outras ocorreram nos dias 21 de julho, 22 de julho e 30 de novembro de 2020. Em todos os encontros, a recepção foi acolhedora. Os dados que se esperavam encontrar na SEMED quanto à adesão ao PNAIC e às formações continuadas nos dois primeiros anos de execução não foram localizados, pois muitas das informações se perderam durante o período.

Ressalta-se que o levantamento de documentos e fontes impressas que estavam armazenados na prefeitura de Aquidauana foi viabilizado pela SEMED sem nenhum obstáculo, apesar de alguns documentos não terem sido encontrados. Um grande contratempo enfrentado durante o ano de 2020 foi a Pandemia³, pois o deslocamento aos locais onde os dados estavam arquivados e o contato com os professores que contribuiriam para a pesquisa foram comprometidos, devido ao *lockdown*⁴ do município, dado o alto grau de disseminação do Covid-19.

Os documentos colhidos na SEMED foram organizados de modo a explicitar o desenvolvimento do PNAIC no Município de Aquidauana-MS. Os dados foram referentes às etapas e aos desdobramentos das formações continuadas dos professores alfabetizadores, a partir da adesão, no ano de 2012, e às formações continuadas dos professores alfabetizadores nos anos de 2013, 2014 e na segunda fase do Programa, em 2017 e 2018 (com reestruturações). Os documentos coletados foram os Relatórios dos Orientadores de Estudo (2013, 2014), o Relatório de Atividades da Coordenadora Municipal do PNAIC (2013) e o calendário do 2º semestre (2013).

Os documentos do PNAIC concernentes a 2017 e 2018 foram os Relatórios de Atividades (2017), o Documento de Apresentação do Programa (2017) e os Cadernos de Formação dos Coordenadores e Formadores Locais (2017). Também se coletaram Ofícios que

³ Uma pandemia é a disseminação mundial de uma nova doença. Em 2020 foi o surto do Covid-19, infecção causada pelo novo coronavírus. Disponível em: https://lodoaladopelavida.org.br/detalhe-noticia-ser-informacao/saiba-o-que-e-uma-pandemia_acesso em 04 de jan.2020.

⁴ *Lockdown*, em português, significa fechamento, confinamento. É caracterizado pelo bloqueio total das entradas de determinada região. A medida pode ser adotada em âmbito municipal, estadual ou nacional. Disponível em: <https://www.rededorsaoluiz.com.br/noticias/artigo/lockdown-o-que-e-e-como-afeta-a-sua-vida>. Acesso 04 de jan. 2020

levaram a visualizar o Programa em execução, as listas de presença da coordenadora local (2017), com a indicação da quantidade de participantes, o roteiro das formações a distância (2017), o cronograma das formações PNAIC/MS e os documentos pertinentes às transformações ocorridas no programa em 2017 e 2018 como Resolução nº12, de 6 de setembro de 2017.

A 4ª etapa da metodologia consistiu na análise dos dados e informações colhidos e organizados, que conduziu ao cruzamento das informações sobre as facetas que englobaram a formação continuada docente. O Relatório Final da pesquisa teve o propósito de explicitar se os objetivos anteriormente formulados foram efetivados, de modo a proporcionar um desfecho para as ações do PNAIC no município de Aquidauana-MS, fornecendo subsídios para a compreensão dessa política educacional de formação continuada de professores para outros pesquisadores e profissionais.

A pesquisa partiu da premissa de que a docência, como qualquer outra profissão, não deve restringir-se apenas à formação inicial. O docente em exercício deve ser flexível e se apropriar das mudanças recorrentes, que surgem a todo o momento no setor educacional e social. Verificou-se, no discurso dos documentos oficiais, que se investe nas formações continuadas desses profissionais para facilitar o contato com novas metodologias de trabalho e ofertas, para atender a um público diversificado que tem sido recebido no ambiente escolar e melhorar a eficácia quanto à aprendizagem nas avaliações. Porém, os autores que trabalham a temática têm alertado que muitas das formações oferecidas aos docentes não atendem precisamente às suas necessidades profissionais; em geral, são insuficientes (ANDRÉ, 2002, ARAUJO e SILVA, 2009, 2013, NUCCI, 2017).

Esta dissertação está estruturada em três capítulos. O capítulo I, intitulado “Brasil e o Desenvolvimento das Relações Político-Administrativas: Pontos Inerentes à Educação” conduziu uma análise do momento histórico e as implicações ocasionadas em diversas jurisdições administrativas no Brasil, perpassando pelos sujeitos que ocupavam o cargo na Presidência da República, as transições ocorridas durante a passagem de cada governo, e as prioridades estabelecidas nos vários setores nacionais, principalmente no que tange ao setor educacional. Deu-se ênfase à instalação da política econômica neoliberal no Brasil e às transformações que precisaram ser efetuadas para a sua implantação e expansão. Partiu-se da necessidade de elaborar um panorama histórico, político e econômico, desde os indícios de adesão até a sua efetivação, nos anos 1990.

O capítulo II, denominado “Debates Acerca da Formação Continuada de Professores: Explicação em Torno do Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)”, visou

a investigar o desenvolvimento das formações continuadas de professores, que passaram a ser amplamente desenvolvidas no país, por meio da implementação de normas legais que tratam de sua organização e de políticas públicas educacionais em larga escala, de modo a atender às expectativas do poder público no âmbito educacional. Para esse fim, fez-se necessário examinar não apenas as legislações em prol das formações continuadas, mas os programas que se desenvolveram ao longo dos anos, enfatizar a concepção do objeto de pesquisa em questão, apresentando o PNAIC como política educacional de formação continuada de professores aderido em âmbito nacional, com longa duração, e estudar a estrutura que o envolveu e os eixos que o compuseram, em busca da alfabetização na idade certa.

Por fim, o capítulo III, intitulado “O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e o Desdobramento da Formação Continuada no Município de Aquidauana-MS”, teve por objetivo analisar a materialização do PNAIC no Município de Aquidauana-MS, de modo a compreender como se deu o desdobramento do eixo de formação continuada dos professores alfabetizadores nesse local, nos dois primeiros anos de efetividade do Programa, 2013 e 2014, além de verificar as mudanças ocorridas em sua estrutura e na constituição das formações continuadas durante o período de prorrogação, em 2017 e 2018.

CAPÍTULO 1

BRASIL E O DESENVOLVIMENTO DAS RELAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS: PONTOS INERENTES À EDUCAÇÃO

O contexto brasileiro tem sido dotado de inúmeras reformas, normatizações e políticas educacionais diversificadas, a fim de ampliar e estabelecer padrões de escolarização para atender aos anseios, não só da sociedade, mas principalmente do setor econômico. Em cada período da história da administração pública, têm sido instituídas diferentes relações, que visam a priorizar setores específicos, segundo a concepção de sistema econômico vigente. Há décadas, têm ocorrido processos de reestruturação, para manter o equilíbrio financeiro do país.

O objetivo deste capítulo é realizar uma análise do contexto histórico dos anos 1990 e as implicações ocasionadas em diversas áreas da administração pública, como os setores educacional, social e político no Brasil, perpassando pelos sujeitos que ocuparam o cargo da Presidência da República, as transições ocorridas durante a passagem de cada governo e as prioridades estabelecidas nos vários setores, principalmente no que tange à esfera educacional, com ênfase na instalação da política econômica neoliberal no país e nas transformações que precisaram ser efetuadas para a sua implantação e expansão. Para tanto, apresenta-se um panorama histórico-político-econômico, desde os indícios da adesão às diretrizes elaboradas pelos organismos internacionais até a sua efetivação, nos anos 1990.

1.1 A EXPANSÃO NEOLIBERAL EM TERRITÓRIO BRASILEIRO

O Brasil, assim como outros países em desenvolvimento, adéqua-se às políticas econômicas internacionais, durante o processo de adaptação ao mercado financeiro vigente. Há interferências acarretadas em todos os setores, como no âmbito educacional, de maneira a adequar o ensino, as práticas docentes e as políticas específicas às exigências estabelecidas, refletindo igualmente no teor de prestação e delineamento das políticas sociais, subsidiando esses campos financeiramente, em intensidades variadas, de acordo com o seu interesse. A maneira como esse processo se estrutura em diferentes períodos ficará mais evidente neste tópico, à medida que foram analisadas as ações adotadas nos governos que se sucederam.

O papel do Estado é fundamental para implementar as políticas educacionais de acordo com as diretrizes neoliberais. Para Netto (2007, p. 26),

[...] o que se verifica é a integração orgânica entre os aparatos privados dos monopólios e as instituições estatais. Donde uma explicável alteração não apenas na modalidade de intervenção do Estado, mas nas estruturas que

viabilizam a intervenção da mesma: no sistema de poder político, os centros de decisão ganham uma crescente autonomia em relação às instâncias representativas formalmente legitimadas. Vale dizer: o Estado funcional ao capitalismo monopolista é, no nível das suas finalidades econômicas, o ‘comitê executivo’ da burguesia monopolista- opera para propiciar o conjunto de condições necessárias á acumulação e a valorização do capital monopolista.

O Estado representa o poder político e econômico da classe dominante. Desempenha diferentes funções, com o intuito de garantir a lucratividade do capitalismo monopolista. Age, assim, como uma ferramenta de organização econômica e de controle, gerenciando as crises que se instalam. Sob essa lógica, realiza a integração entre as organizações privadas e as instituições públicas, estabelecendo condições essenciais para a valorização e a acumulação do capital, atendendo à finalidade econômica da burguesia monopolista.

Seguindo essa linha de pensamento, Höfling (2001, p. 31) compreende o Estado como um

[...] conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período. (HÖFLING, 2001.p.31).

Dessa maneira, o Estado é constituído pelas diversas instituições públicas que compõem as diferentes esferas nos âmbitos federal, estadual e municipal. Por meio da função desempenhada na sociedade, colabora com a reprodução capitalista e viabiliza a atuação do governo, com propostas de projetos e programas desenvolvidos pelos membros que integram a sociedade civil.

De acordo com Severino (2017), o sistema de produção capitalista tem a capacidade de se reinventar. À proporção que contorna as crises, reorganiza diversas estruturas da sociedade, em âmbitos político, econômico, educacional e até ideológico, para manter-se predominante. A superação do modelo de Estado capitalista intervencionista, no que se refere ao plano econômico e social, denominado pela teoria Keynesiana de Estado de Bem-Estar Social⁵, é um exemplo de reestruturação do capitalismo.

⁵ A teoria Keynesiana de Estado de Bem-Estar Social concebe o direito a empregos, renda equivalente, além de garantias sociais para a sociedade. Mas as sucessivas crises instaladas na sociedade causaram a incapacidade de a teoria do Estado de Bem-Estar Social manter-se e preservar as práticas de seguridade à população.

O neoliberalismo⁶ despontou como saída para a superação da crise de produção capitalista, minimizando a influência do Estado em intervir como provedor, com maior visibilidade no Brasil em meados dos anos 1990.

No que tange ao neoliberalismo, adota-se um Estado mínimo, que favorece a propriedade privada e o livre comércio. Expande-se pelo mundo, a fim de amenizar os efeitos das crises que se instalaram e assim justificando: “Em decorrência das políticas de intervenção e bem-estar social, o Estado encontrava dificuldades em manter os compromissos e benefícios sociais devido à crise econômica” (SEVERINO, 2017, p. 30).

Os anos 1990 marcaram a reorganização política brasileira, incorporando e consolidando de maneira intensa o neoliberalismo, acarretando não só a reestruturação no campo do trabalho e do Estado, como a organização da sociedade diante do capitalismo centrado no mercado internacional. Redefiniram-se as prioridades, para atender às novas exigências econômicas, intensificando o domínio da burguesia e seus interesses acima dos anseios populares, como explicita Neves (2005, p. 33):

O Estado de bem-estar social perdeu espaço para o Estado neoliberal. De produtor de bens e serviços, o estado passou a assumir a função de coordenador das iniciativas privadas da sociedade civil. De produtor direto da reprodução do conjunto da força de trabalho, admitindo-a como sujeito de direito, o Estado passou a provedor de serviços sociais para uma parcela da sociedade definida agora como ‘excluídos’, ou seja aquele contingente considerável que, potencialmente, apresenta as condições objetivas para desestruturar o consenso burguês. Para o restante da população, o Estado transfigura-se em estimulador de iniciativas privadas de prestação de serviços sociais e de novas formas de organização social que desatrelam as várias formas de discriminação das desigualdades de classe.

O neoliberalismo sobrepujou o Estado de bem-estar social e priorizou os interesses particulares da classe dominante, sobrepondo-se às práticas de seguridade para a população em geral, optando por assegurar o mínimo de serviços sociais apenas para uma parcela da sociedade. O setor privado ganhou um espaço maior para a prestação de serviços em todos os âmbitos, reestruturando a maneira como o trabalho, a educação e a saúde seriam organizados para atender às novas exigências do mercado internacional, e ampliando as parcerias com o setor público, para efetivar a condução de suas ações.

A parceria entre os setores público e o privado tornou-se um elemento efetivo durante a condução do neoliberalismo. O Estado interfere o minimamente na elaboração de políticas públicas para a melhoria das condições sociais, passando a incentivar a divisão de

⁶ Estas ideias já haviam sido expressas nos anos 1940, com autores como Friedrich Hayek, da Escola Austríaca, e Milton Friedman, da Escola de Chicago.

responsabilidades entre os setores público e privado, para atender às demandas do mercado e manter a população contida, por meio da conformação social. Verifica-se a “[...] harmonia e a concórdia entre os interesses públicos e privados sob movimentos mais sutis de ordenamento e condução de interesses sociais, em um processo de conformação social que tem como objetivo final a manutenção dos interesses do capital [...]” (NEVES, 2005, p, 75).

Segundo a concepção neoliberal, o Estado não deve ser responsável pela regulação econômica; o próprio mercado toma para si essa função, por meio das privatizações de empresas públicas, ou seja, o capital financeiro passa a se sobrepor ao industrial. O Estado, por meio de uma reforma fiscal, estimula justamente os investimentos privados e amplia os impostos sobre a renda particular, refletindo sobre o trabalho e o consumo, concomitantemente reduzindo os impostos sobre as grandes riquezas. O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) passam a reger a economia global, ultrapassando os limites territoriais, com a finalidade de manter o equilíbrio monetário e o corte de custos públicos, conseqüentemente reduzindo mais a relevância do Estado. (CHAUI, 2013).

Ora, o neoliberalismo não é, de maneira nenhuma, a crença na racionalidade do mercado e o enxugamento do Estado, e sim a decisão de cortar o fundo público no polo de financiamento dos bens e serviços públicos (isto é, dos direitos sociais) e maximizar o uso da riqueza pública nos investimentos exigidos pelo capital. A compreensão dessa verdade veio expressar-se na decisão dos eleitores de fazer valer a reivindicação por uma nova forma de gestão do fundo público, na qual a bússola é a defesa dos direitos sociais. (CHAUI, 2013, p.127-128).

Para manter o seu espaço, o capital reorganiza a sua estrutura na superação das crises. As decisões instituídas nos diferentes setores da sociedade têm o propósito de manter a sua hegemonia e fortalecer o seu domínio. O neoliberalismo encaixa-se nesse perfil, pois minimiza o papel do Estado em detrimento do mercado, menosprezando os gastos públicos em questões sociais, ampliando o quadro de desigualdade. Difunde-se, assim, a imagem de responsabilidade pelo declínio financeiro dos desperdícios com os serviços públicos, quando sua real pretensão é a manutenção no capital, com investimentos retirados dessas esferas.

No Brasil, já havia indícios de uma nova influência econômica, que tomou forma no governo em 1990. Foi constituído e reestruturado dentro dos padrões da política neoliberal, que já havia sido materializada em países com uma economia mais abastada e que, posteriormente, atingiu os países em desenvolvimento, como no caso do nosso país, que era dependente das influências do mercado financeiro externo.

Assim como os diversos países que se encontravam com alta dívida externa, o Brasil permaneceu à disposição do BM e do FMI, como condição para a renegociação da dívida, transformando toda a estrutura do país nos campos econômico, político e social, incentivando privatizações, livre mercado e a propriedade privada. Tudo foi efetivamente delineado segundo os parâmetros neoliberais, no governo do presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992)⁷. (MACIEL, 2017).

Apesar de terem sido delineados durante o mandato de Fernando Collor de Mello (1990-1992), os padrões neoliberais tornaram-se uma política efetivamente disseminada durante os dois mandatos consecutivos da presidência, sob o comando de Fernando Henrique Cardoso, de 1º de janeiro de 1995 a 1º de janeiro de 2003. Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) incrementou de maneira vigorosa a concepção neoliberal, transformando os setores econômico, educacional e social a fim de atender às expectativas dos organismos internacionais e do setor privado, redefinindo o papel do Estado na condução da sociedade, deixando o mercado financeiro regular a economia.

É vital compreender a questão da descentralização no cenário brasileiro e a forma como esse elemento interfere no desenvolvimento educacional. O Brasil passou por um período de condução política pelos militares. A redemocratização ocorreu lentamente, na prática. A admissão da descentralização econômica atingiu as políticas sociais, principalmente as educacionais, refletiu durante os anos 1990 e expandiu fortemente durante a adoção do padrão neoliberal que se instalou a partir desse período.

1.2 A EDUCAÇÃO BRASILEIRA E A DESCENTRALIZAÇÃO

A busca pela maior participação no campo da política era almejada pelos movimentos sociais. Após o fim da Ditadura Militar (1964-1985), ocorreram reformas provenientes da tendência neoliberal. Contrariaram-se os anseios dos movimentos que defendiam a qualidade, a universalização e a gratuidade educacional de maneira democrática, efetivando-se uma gestão centralizada e burocrática no campo da educação. (OLIVEIRA, 2015).

Segundo Moletta (2015), o debate em relação à descentralização no campo educacional esteve constantemente presente na história da formação do sistema educacional. Com a aprovação da Constituição Federal de 1988 (CF/ 1988), os municípios adquiriram mais autonomia administrativa, política e financeira. Passaram a fazer parte dos entes federados

⁷ Fernando Collor de Mello venceu a eleição de 1989, tornando-se o primeiro governo eleito pela população após a Ditadura Militar. No entanto, sofreu um processo de *impeachment*, concluído em 1992. Disponível em <https://brasilecola.uol.com.br/historiab/governo-collor.htm>. Acesso em 15 de nov de 2020.

disposições que, anteriormente, pertenciam aos estados e ao Distrito Federal. A autonomia dos municípios viabilizou a constituição de sistemas próprios de ensino, o que, em 1990, culminou com a municipalização da educação básica crescente.

De acordo com Paniago (2012), o neoliberalismo ganha espaço diante das dificuldades de crescimento do capital, constituindo-se uma resposta da burguesia frente a tais obstáculos. O neoliberalismo constitui-se como uma série de determinações políticas, sociais e principalmente econômicas, cujo objetivo é retirar o capital de sua instabilidade e proporcionar meios de recuperação dos lucros que se perdem com a crise. O Estado participa da implementação das medidas neoliberais. No entanto, devido à crise que se instaura no capital, ele passa a ser criticado e considerado responsável pelos desarranjos econômicos e financeiros caracterizados por suas atitudes intervencionistas, tornando-se um dos motivos do colapso capitalista.

O neoliberalismo postula que o Estado não deve ser responsável pela oferta de educação pública de caráter universal e padrão a toda a população, já que essa atitude retira a possibilidade de escolha. Desse modo, a orientação é a partilha ou a transferência da responsabilidade pela escolarização do setor público com o privado, atendendo àqueles que contribuem com os impostos, para o repasse de um sistema de ensino. Com essas ações, a competição e a livre escolha dos pais estariam sendo estimuladas, equilibrando-se a oferta e a qualidade.

As políticas educacionais têm refletido as características neoliberais de livre mercado, liberdade de escolha individual, descentralização e divisão da responsabilidade da educação pública com a iniciativa privada, amplificando a concepção de meritocracia, com o intuito de o sujeito se ver como responsável pelo lugar que ocupa na sociedade e pelas possibilidades alcançadas. Os conflitos de interesses refletem-se na sociedade nas políticas públicas que são instituídas e perpassam pelos diversos setores e escalas de poder. Almeida (2005, p. 30) ressalta a ambiguidade presente no termo ‘descentralização’:

Descentralização é um termo ambíguo, que vem sendo usado indistintamente para descrever vários graus e formas de mudança no papel do governo nacional por meio de: a) transferência de capacidades fiscais e de decisão sobre políticas para autoridades subnacionais; b) transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal e c) deslocamento de atribuições do governo nacional para os setores privado e não-governamental.

A descentralização, neste contexto, é entendida como a transferência da responsabilidade do Estado em relação às suas atribuições com as políticas públicas, sociais e

educacionais. A colaboração entre o setor público e o privado, ou mesmo a dilatação de sua responsabilidade, passam a ser determinantes na condução econômica, com o repasse das suas atribuições para outros setores de níveis menores.

A descentralização torna-se essencial para se alcançar o objetivo de abate nos custos e para continuar com a ampliação na eficiência administrativa, transferindo partes da responsabilidade na execução das políticas sociais para outras esferas, ampliando também as escolhas. (HÖLFING, 2001).

Para Molleto (2015), a descentralização não pode ser entendida apenas como algo prejudicial, com base na questão de a União delegar sua responsabilidade com a educação básica. Essa movimentação ampliou a expansão do ensino fundamental; o modelo federativo permitiu que outras políticas educacionais acompanhassem essa ampliação educacional como, por exemplo, a Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

Outra contradição do período foi a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN 9394/1996) em 1996, que foi resultante dos anseios de uma educação democrática. Deu-se a ampliação da escolarização e dos direitos sociais, mas houve a expansão das avaliações de caráter centralizador nas instituições escolares, sobretudo no setor administrativo, reflexo do momento vivido pela educação brasileira (OLIVEIRA, 2015).

A sociedade estava atrelada às mudanças recorrentes, resultado das influências econômicas neoliberais que atingiram principalmente o segmento educacional, causando reações ambíguas e administrações burocráticas, focalizadas em resultados de eficiências calcadas em padrões de avaliações abarcadas nacionalmente, acompanhadas de uma gestão centralizadora.

Os anos 1990 testemunharam o esforço do Brasil em reduzir o papel do Estado na elaboração e implementação de políticas sociais, responsabilizando-o pela crise do capital, devido ao seu caráter 'intervencionista' no bem-estar social. O mercado tornou-se o foco da reestruturação do Estado; a posse de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) intensificou o processo de inserção neoliberal no país, estabelecendo “[...] defesa pela privatização de empresas públicas e a implantação de políticas públicas sociais sob a justificativa de que o mercado, como mecanismo de regulação, seria mais eficaz do que o Estado, obtendo melhores resultados com menores custos” (NEVES, 2005, p. 175).

O Brasil não aderiu à transição da ditadura para a democracia de modo assíduo, já que a democratização não atingiu os pilares da economia, os meios de comunicação, os bancos e

as indústrias. A sociedade continuava ligada aos antigos padrões, principalmente na desigualdade social. A concepção neoliberal no Brasil foi retardada, devido ao impeachment de Fernando Collor de Mello (1990-1992), sendo o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) responsável por retomar esse projeto, perante diversas resistências políticas e de movimentos sociais. De acordo com Sader (2013, p. 137):

Quando disse que ia virar a página do getulismo na história do Brasil, FHC revelava a consciência clara de que o Estado regulador, protetor do mercado interno, indutor do crescimento econômico, que garantia os direitos sociais e promovia a soberania externa era um obstáculo frontal ao modelo neoliberal. Buscou desarticulá-lo, reduzindo-o ao Estado mínimo, a favor da centralidade do mercado. Desregulamentou a economia, abriu o mercado interno, promoveu a precarização das relações de trabalho, privatizou o patrimônio público a preços mínimos, submeteu a política externa às orientações dos Estados Unidos.

Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) buscou fixar os pilares do neoliberalismo efetivamente no Brasil, afastando-se das políticas anteriores, que visavam à economia calcada no desenvolvimento interno e na garantia de direitos sociais, como a de Getúlio Vargas⁸ (1951-1954). Com Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), as práticas neoliberais foram instituídas no país por meio de privatizações de estabelecimentos públicos, minimizando tanto o papel do Estado como os investimentos de garantias sociais. A terceirização da mão de obra foi um dos aspectos que atingiram o setor trabalhista; o mercado passou a regulamentar as transformações da sociedade.

Para Neves (2005), em seus dois mandatos, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) voltou-se à remodelação do Estado quanto ao seu papel no desenvolvimento econômico e político, anunciando que o Brasil, enfim, entraria em uma fase moderna, conciliando os interesses nacionais com os internacionais, a fim de satisfazer a esfera financeira. Desse modo, buscou realizar uma ampla reforma do Estado, deixando de ser produtor de bens e serviços e tornando-se impulsionador de empreendimentos do setor privado. Os focos de sua política foram a realização de privatizações de instituições e serviços e a descentralização no âmbito social.

O período entre 1995 e 1998 correspondeu à entrada de grande fluxo de capital internacional no país, cujas políticas econômicas visavam à ampliação e à consolidação monetária, através de um mercado desregulado. Muitas fusões de empresas nacionais ocorreram por esse intermédio, fortalecendo as organizações estrangeiras e o domínio financeiro sob o comando de um grupo minoritário.

⁸ Favorecimento da industrialização interna, exploração de petróleo do território nacional e aumento salarial significativo. Disponível em: https://www.ebiografia.com/getulio_vargas/. Acesso em: 05 abr. 2020.

Seu programa político consistiu na abertura de acesso comercial e financeiro, em busca da estabilização econômica, restringindo ao máximo as despesas públicas com as políticas sociais, e com a subordinação tecnológica e científica. As iniciativas tomadas com vistas ao desenvolvimento do mercado limitaram a cobertura social concebida durante o Estado de bem-estar social e, como consequência, acarretaram a ampliação da pobreza e do desemprego. (NEVES, 2005).

Chauí (2013) destaca algumas das características essenciais da ideologia neoliberal, tendo como ponto de partida os interesses privados acima do público. O mercado regula a sociedade, associando-se à ideia de modernização do Brasil, por meio de três pontos: um Estado mínimo que restrinja os gastos públicos com questões sociais; a ampliação na importação de tecnologias; e a condução das ações financeiras nacionais e internacionais em prol de seus interesses.

As lutas por parte da classe trabalhadora, por melhorias nas condições de trabalho e questões salariais, são atenuadas, assim como a sua concepção de pertencimento à classe, graças à divisão das etapas do trabalho no setor produtivo, dificultando as negociações sobre a sua situação. A terceirização e a informalidade dos trabalhadores alavancam essa precarização da categoria, distanciando-se da composição anterior e ampliando a pobreza. A lógica neoliberal e o incentivo ao uso tecnológico são pontos centrais no aumento do desemprego, pois as inovações tecnológicas ocorrem rapidamente: substituem os trabalhadores e aumentam a sua rotatividade, enfraquecendo sindicatos e organizações populares.

O neoliberalismo acaba por impor um processo de precarização e descentralização das políticas sociais. Instalam-se, nas relações trabalhistas, a desregulamentação e a flexibilização. O foco volta-se ao mercado como regulador das relações sociais. A desigualdade e a concorrência tornam-se parte fundamental do desenvolvimento social.

Amplia-se o processo de privatizações, destacando-se a mercantilização dos serviços sociais, visando à lucratividade, transformando-os em mercadoria, transferindo para a sociedade a função de ser solidário e desenvolver ações de voluntariado e filantropia para abarcar a camada da população que fica fora da cobertura social. O intuito é limitar a concepção do direito às políticas sociais e assistenciais de caráter universalista, em que todos podem ter acesso de modo igual. O poder aquisitivo individual passa a ocupar esse espaço; o atendimento das necessidades depende do seu poder de compra. (MONTAÑO, 2002).

A lógica neoliberal, no Brasil, atingiu as relações trabalhistas e ampliou a terceirização no âmbito do trabalho, colaborando para o aumento do desemprego e a ampliação da busca de serviços informais, instalando um teor de precariedade das atividades desenvolvidas pelo

trabalhador. A flexibilidade tornou-se hegemônica, estabelecendo multifunções para um único sujeito realizar, como exigência para o desempenho da função a ser ocupada, intensificando a exploração da mão de obra, de forma a minimizar as despesas e investir nos meios tecnológicos (NUCCI, 2017).

As questões ligadas ao setor trabalhista foram continuamente afetadas com o desenvolvimento do neoliberalismo no Brasil, passando não só pela incorporação tecnológica nos postos de serviço, mas pelas consequências ocasionadas, como a rotatividade da mão de obra e, conseqüentemente, a elevação da precarização dos trabalhadores e da garantia dos direitos com contratos informais, fazendo com que as pessoas, diante dos aspectos sociais, “[...] deixassem de ser sujeitos de seus direitos. A maior parte dos trabalhadores se manteve na condição da exclusão social. Foi esta a “herança maldita” que o governo Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) (2003-2010) recebeu de FHC (1995-2002)”. (SADER, 2013, p. 138).

Predominaram-se algumas particularidades do modelo neoliberal, embora sempre haja modificações, de acordo com o espaço adotado. Sobressaíram-se a defesa do mercado acima da provisão de políticas sociais e dos direitos dos cidadãos, as privatizações, e a abertura para parcerias público-privadas e para o gerencialismo. Outra característica foi o Estado agir como fiscal das políticas públicas, devido ao caráter descentralizado adotado, cabendo aos governos estaduais a execução das normas estabelecidas pelo governo central.

Para Maciel (2017), as determinações neoliberais acabaram por fortalecer a econômica financeira interna durante um período, culminando com criação da nova moeda, o Real. Em 1994, o então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) ganhou as eleições para a presidência, em decorrência da repercussão do seu discurso de enfrentamento da pobreza e desigualdade ocasionado durante o processo de fortalecimento monetário. Sob este ponto de vista, no que se refere aos âmbitos da educação e da saúde, o governo buscava maneiras de amenizar a precariedade vivida pela população, com iniciativas como a Bolsa Escola e a Bolsa Alimentação. As aberturas para o mercado internacional e as privatizações deram respaldo para um equilíbrio econômico e, conseqüentemente, para o desenvolvimento na área tecnológica.

Com o equilíbrio econômico, no período de 1993 a 1996, o aumento do salário mínimo, em 1994 e 1995, e o desenvolvimento do Plano Real e das políticas sociais, os números referentes à pobreza se atenuaram. Houve uma melhoria considerável nas condições dos trabalhadores, tanto na questão salarial como na diminuição do desemprego. Mas isso ainda não foi suficiente para abranger todas as categorias previstas na Constituição Federal, como lazer, transporte, saúde e educação (SEVERINO, 2017).

Para Sader (2013), a concepção neoliberal propagadora da ideia de que a estabilidade monetária causaria modernização, tanto econômica como social, se encerrou, seguida de três crises, com acordos e empréstimos junto ao FMI, deixando a economia brasileira numa situação de grande recessão, em que o cenário poderia ser transformado durante o governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Podem-se destacar duas características centrais negativas sobre o neoliberalismo no Brasil. Primeiramente, a precariedade no setor trabalhista; em segundo lugar, no setor financeiro, que buscava ampliar seus lucros em investimentos de modo especulativo, causando grande endividamento e aumentando o déficit público, tornando-se dependente do capital financeiro.

1.2.1 Normatizações Educacionais nos Anos 1990

As reformas ocorridas no Brasil nos anos 1990 apresentaram a educação como requisito primordial para a adequação da mão de obra, na nova configuração de competição do mercado de trabalho. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN) lei nº 9394/1996 deliberava sobre os níveis da escolarização, abrangendo a educação básica (educação infantil, ensino fundamental e médio) e a educação superior. Pelos incentivos à concorrência e pela busca de inovações, o setor privado ganhou espaço nas ofertas no setor educacional (SEVERINO, 2017).

No primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a reforma educacional foi posta em desenvolvimento pelo Ministério da Educação (MEC). Seu intuito era fazer da escola um projeto social, de acordo com a reforma do Estado e a promulgação da LDBEN nº 9394/1996, de modo a reformular o currículo da educação básica, mediante os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), para direcionar a prática docente em termos de conteúdos. A educação escolar passou a ser instrumento de propagação da qualidade e do sucateamento do ensino superior público, redirecionando a função do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) para condutor das políticas da educação básica no contexto neoliberal (NEVES, 2005).

No âmbito educacional, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) utilizou-se da centralização para compor as políticas educacionais e da descentralização para a sua execução. Embora a população esperasse uma participação mais ativa na tomada de decisões, o Estado acabou por reforçar suas atitudes de modo verticalizado. O Plano Nacional de Educação (PNE) elaborado no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) teve o propósito de elevar o nível mínimo de escolarização para o trabalho, ofertando o Ensino

Fundamental de caráter obrigatório e acesso e permanência nas instituições escolares de crianças entre 7 e 14 anos, inclusive para quem não teve acesso ou não concluiu na idade apropriada (NEVES, 2008).

De acordo com Nucci (2017), em 1997 foi aprovado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), aumentando os recursos já previstos na Constituição de 1988 para o ensino fundamental, a fim de controlar os municípios na condução das políticas públicas e finanças, realizando seu papel centralizador.

A Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996, instituiu o FUNDEF. A Lei 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, foi responsável pela sua regulação. Por meio do Decreto nº 2.264, de junho de 1997, o Fundo foi implantado em âmbito nacional em 1998. O objetivo do Fundo é redistribuir recursos para o ensino fundamental, por meio de critérios tanto para recebê-lo como para utilizá-lo, fazendo uma divisão de responsabilidades entre os governos estaduais e municipais, de acordo com os números de alunos de cada rede de ensino. Os recursos do FUNDEF são destinados apenas para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério. (BRASIL, 1997).

As políticas neoliberais não foram tão afortunadas quanto se esperava. Isso ocasionou, em alguns países da América do Sul, a adoção de políticas desenvolvimentistas. Na política brasileira, o fato repercutiu na eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula da Silva) (2003-2010), do Partido dos Trabalhadores (PT), para a presidência da República, um governo pensado para atender às massas, mas que ainda seguia os moldes dos governos anteriores, voltados para o capital financeiro. Houve o intuito de desenvolver e aperfeiçoar políticas sociais, não necessariamente apenas para combater a pobreza, mas para manter o consumo da população (SEVERINO, 2017).

1.3 ASCENSÃO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT)

O PT alcançou a presidência após 20 anos de oposição. Durante a campanha eleitoral, seus apoiadores realizaram críticas às propostas neoliberais. No entanto, após a eleição, as ações desenvolvidas seguiram o rumo contraditório. Seu discurso apresentava-se contra a política do arrocho salarial. Porém, o mandato de Lula da Silva tentou preservar o pequeno salário da classe trabalhadora. Divulgou que, se preciso fosse, usaria sua influência presidencial para manter a proposta salarial, mesmo diante de uma derrota no Senado. Em face das ações controversas do governo do PT, a população que o elegeu o definiu como o

novo protetor do arrocho salarial, deixando de representar os ideais que antes o caracterizavam como oposição às políticas elitistas (ANTUNES, 2006).

Após os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o cenário político ganhou um presidente oriundo da classe trabalhadora, com um perfil diferente dos candidatos anteriores, advindos da camada mais abastada da sociedade. Causando questionamentos quanto ao rumo político que seria adotado na condução econômica do país, de um lado, o povo ávido por transformações em todos os setores; de outro, a desconfiança do mercado e dos demais envolvidos na política por longos períodos.

Ao longo deste item, serão abordadas as tomadas de decisões durante o mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), desvelando o rumo adotado na condução política, econômica e principalmente as implementações quanto ao desenvolvimento educacional do país e suas prioridades.

A eleição de Lula da Silva (2003-2010) desviou a imagem de presidente com a qual o país estava habituado, devido ao fato de que não vinha de algumas das frações da classe dominante, pois emergiu da classe trabalhadora, um operário sem diploma de curso superior. Sobre seu mandato pairavam as exigências de transformações profundas nas questões sociais, trabalhistas, educacionais. Havia dúvidas relacionadas ao modo pelo qual a economia seria conduzida. Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) foi o primeiro de dois governos do PT, com dois mandatos. Sua sucessora, Dilma Vana Rousseff (2011-2016)⁹, seguiu as suas políticas, a fim de manter as orientações desenvolvidas no governo anterior.

Com o governo de Lula da Silva (2003-2010), o Brasil experimentou inúmeras mudanças, inclusive no âmbito educacional. Buscou diminuir as desigualdades da população pobre, por meio do acesso mínimo à educação e da inserção social que, historicamente, permaneceram limitados. Entretanto, as modificações realizadas não interromperam o pensamento de políticas educacionais focalizadas no desempenho, avaliação e gestão eficiente, visando aos resultados. (OLIVEIRA, 2015).

A partir daquele momento o país começou a viver uma nova fase, as expectativas dos setores populares eram muitas e bastantes altas. Os 8 anos de governo Lula procuraram responder a muitas dessas expectativas, contudo, foram também muitas as frustrações, grande parte delas em razão das permanências de políticas anteriores (OLIVEIRA, 2015, p. 636).

⁹Dilma Rousseff não terminou seu segundo mandato. O plenário do Senado Federal aprovou o seu *impeachment*, e ela foi afastada e condenada sob a acusação de ter cometido crimes de responsabilidade fiscal, as chamadas 'pedaladas fiscais'. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/08/senado-aprova-impeachment-dilma-perde-mandato-e-temer-assume.html>. Acesso em 8 de ago. 2020.

A população que se identificava com o presidente eleito esperava mudanças significativas, pois ele possuía as características mais próximas das minorias, por pertencer à classe trabalhadora. Não obstante, adotou mecanismos a fim de atender à elite e às camadas sociais menos abastadas, mantendo certos aspectos das políticas econômicas anteriores, mas amenizando as desigualdades sociais extremas, sem deixar de atender aos interesses do capital e do mercado financeiro, abrindo espaço maior para as parcerias público-privadas.

A economia do país encontrava-se fragilizada, devido às implicações causadas pela determinação neoliberal, que comprometeu a sociedade e ampliou as dívidas. Com a ascensão do PT e com Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) à frente da presidência, ficou evidente o anseio da população por mudanças. Para efetivá-las, era mister atenuar as dívidas financeiras como a do FMI: “[...] o fim da dívida brasileira junto ao FMI teve grande importância política e econômica, pois marcou o início de uma nova fase do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), durante a qual o Brasil teria mais autonomia na condução de sua política econômica” (BARBOSA, 2013, p. 73).

De acordo com Neves (2008), as alterações intensas nas políticas, almejadas com a posse de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), não ocorreram de modo efetivo, frustrando as expectativas de parte de seus eleitores. As questões econômicas anteriores permaneceram de modo a manter os interesses do FMI e dos demais envolvidos; as transformações aspiradas, como o salário mínimo e a luta contra o arrocho salarial, transgênicos, privatização e realização da reforma agrária, não foram concretizadas. O governo efetuou mudanças no funcionalismo público, e não contra os capitais financeiros e interesses agrários, com uma reforma pensada pelo FMI, contrária às propostas dos trabalhadores públicos, que constituíam uma das bases do PT.

Em seu mandato, Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) iniciou o combate à pobreza por meio de transferência de renda, instituindo programas como o Fome Zero e, posteriormente, o Bolsa Família, a fim de dar condições às famílias em situação de vulnerabilidade e acompanhar a saúde, a educação e a nutrição das crianças, constituindo-os como critérios de acesso aos benefícios. Para estimular o crescimento e continuar atendendo à população de baixa renda, o governo federal criou o Programa Minha Casa Minha Vida, proporcionando acesso à moradia para a população carente e incentivando a construção civil, ampliando a geração de empregos (BARBOSA, 2013).

Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) não rompeu com o padrão estabelecido pelo neoliberalismo, mas possibilitou a continuidade das ações advindas do governo anterior e aprofundou ainda mais. Em menos de duas décadas, o PT abandonou as suas raízes das

classes trabalhistas e migrou para a classe média. Após dismantelar os assalariados públicos e empobrecer as camadas médias, buscou os interesses privatistas para assentar-se (NEVES, 2008).

Barbosa (2013) salienta que o governo do PT pode ser dividido em períodos. No primeiro, de 2003 a 2005, com Lula da Silva à frente da presidência, aderiu a uma política macroeconômica, a fim de reduzir a inflação e as dívidas públicas. O segundo período, de 2006 a 2008, foi marcado por uma macroeconomia expansionista, visando ao desenvolvimento do setor empregatício, de investimentos e principalmente de crescimento. Os anos de 2009 e 2010 abrangeram o terceiro período, quando Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) adotou medidas para amenizar e enfrentar os impactos da crise financeira internacional que havia surgido no final de 2008. O quarto período foi representado pela presidência de Dilma Vana Rousseff (2011-2016), em seus dois primeiros anos de governo, quando pretendeu avançar no modelo de desenvolvimento econômico, prosseguir com a inclusão social do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e seguir com as medidas para o Brasil se adequar ao panorama internacional.

Dilma Vana Rousseff (2011-2016) foi eleita e tornou-se a primeira mulher a ocupar o cargo de presidente. Assim como Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), é filiada ao PT. Dilma procurou manter as políticas sociais e econômicas desenvolvidas por seu antecessor. A educação também continuou a manter os mesmos parâmetros, proporcionando o acesso da classe trabalhadora ao ensino e mantendo as relações com o setor privado.

Segundo Barbosa (2013), Dilma Vana Rousseff (2011-2016) seguiu as medidas iniciadas no governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), controlando os gastos e mantendo a inflação sob controle, a fim de conservar o crescimento da economia brasileira e as conquistas sociais anteriores. Permaneceu com a manutenção da política salarial e de combate à pobreza. Embora o crescimento econômico brasileiro tenha atenuado, houve aumento nos investimentos externos no país. Os dez primeiros anos em que o PT esteve à frente da presidência testemunharam a ascensão de uma categoria social, a chamada nova classe média, constituída pela ampliação do seu poder de compra, devido ao crescimento da geração de empregos e ao aumento salarial significativo.

O governo do PT caracterizou-se pela tomada de algumas decisões adversas ao neoliberalismo, pois suas ações

- a) priorizam as políticas sociais e não o ajuste fiscal;
- b) priorizam os processos de integração regional e os intercâmbios Sul-Sul e não os tratados de livre-comércio com os Estados Unidos;

c) priorizam o papel do Estado como indutor do crescimento econômico e da distribuição de renda, em vez do Estado mínimo e da centralidade do mercado [...]. (SADER, 2013, p. 139).

A execução dessas prioridades mostrou as diferenças do neoliberalismo, que suprimiu a assistência à população carente, alegando entraves para a ascensão econômica. O governo do PT tentou instalar a distribuição de renda e a implementação de políticas sociais, com a finalidade não apenas de proporcionar assistência, mas também de alcançar a estabilidade econômica do país, uma das questões centrais durante a permanência na presidência.

Ao longo de seu governo, o PT adotou medidas para conduzir e desenvolver o setor econômico brasileiro, a fim de fortalecer o mercado interno e minimizar as desigualdades sociais. A atuação do PT

[...] pode ser descrita por cinco eventos ou decisões econômicas: (1) o cenário externo favorável resultou numa elevação substancial nos termos de troca da economia brasileira com o resto do mundo; (2) os ganhos decorrentes do cenário internacional favorável foram canalizados para a redução das vulnerabilidades financeiras do país e para a aceleração do crescimento, puxado pelo investimento e consumo domésticos; (3) a política de estímulo ao crescimento foi acompanhada de uma série de ações para melhorar a distribuição de renda, o que criou um círculo virtuoso entre a expansão do emprego e do consumo, de um lado, e da produtividade e do investimento, do outro lado; (4) a melhora no desempenho macroeconômico gerou um forte processo de inclusão social, com a redução da taxa de desemprego, o aumento dos salários reais e a ampliação do acesso da população brasileira ao crédito; e (5) a melhora nos termos de troca do Brasil e a evolução do cenário internacional acabaram gerando uma forte apreciação cambial, o que por sua vez comprometeu a competitividade da indústria brasileira, sobretudo nos últimos quatro anos.[...]. (BARBOSA, 2013, p. 89).

Essas políticas refletiram de maneira positiva na economia brasileira, equilibrando a visão dos demais países quanto à perspectiva de desenvolvimento e negociações financeiras futuras, balanceando as questões internas de infraestrutura, incentivo ao consumo, mão de obra, educação e questões salariais, traçando uma perspectiva de crescimento e estabilidade interna, incentivando a distribuição de renda para a população, por meio de programas de combate à pobreza, e ampliação ao acesso de moradias e financiamentos educacionais.

Tais medidas fortaleceram o país, em face das desconfianças que recaíam sobre o rumo administrativo que seria adotado pelos mandatos consecutivos do PT. A partir dos avanços nas ações instituídas pelo governo para o desenvolvimento econômico brasileiro e com as dívidas do FMI resolvidas, os outros países voltaram-se com novo olhar para o país, caracterizando-se como ponto positivo. Os êxitos foram “[...] utilizados para reduzir a fragilidade financeira do Brasil, de modo que, quando a situação internacional mudou, em

2009 e depois novamente em 2012, o Brasil enfrentou a turbulência internacional sem sofrer uma crise econômica” (BARBOSA, 2013, p. 91).

Ainda que o Brasil, nos últimos anos, tenha alcançado melhoras significativas em relação às questões sociais e econômicas, a concepção neoliberal ligada à competência, à competição e ao sucesso permaneceu. A nova classe trabalhadora, no período, foi marcada pelo trabalho terceirizado, fragmentado, ligado à produtividade e em condições precárias e informais, gerando sujeitos individualistas, voltados às suas próprias necessidades. A classe trabalhadora desenvolveu uma ideia de pertencimento a uma nova classe média, por ter alcançado acesso ao consumo de massa (CHAUI, 2013).

Durante o governo do PT o combate à pobreza foi amplamente difundido. As questões sociais marcaram o perfil do governo e fizeram parte do seu plano de desenvolvimento econômico, incentivando o consumo de massa e procurando atender às expectativas, não só do setor público, mas também do setor privado. A Educação tornou-se um campo fértil para investimentos. Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Vana Rousseff (2011-2016) estabeleceram políticas e normatizações para a educação básica e de incentivo para a expansão da educação superior brasileira.

1.3.1 Expansão da Educação Básica nos Governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Vana Rousseff (2011-2016) e Tendências para a Política de Formação Continuada de Professores

No período em que o governo do PT esteve à frente da presidência, realizou um intenso desenvolvimento do campo educacional, instituindo legislações e políticas educacionais para ampliar o acesso e o número de vagas para o ensino na educação básica. A maneira como a política e a economia estavam sendo conduzidas em ambas as presidências favoreceu o incremento de parcerias entre o setor público e o privado e até de repasses da responsabilidade para a promoção de projetos a serem realizados por meio das organizações de cunho privado. Este item abordará a intensidade das diretrizes e intenções diante da promoção educativa do país.

Ambas as presidências de Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Vana Rousseff (2011-2016) foram marcadas pela dualidade de políticas educacionais e programas sociais para amenizar as desigualdades existentes nos âmbitos social e educacional. Essa intenção acarretou a execução dos Programas Bolsa Família e a Mais Educação. Porém, houve ampliação no sistema de avaliações nesse período, tanto para a educação básica como para a superior. Outra contradição encontrada foi o diálogo entre o governo e os incentivos

empresariais, nos programas de aperfeiçoamento técnico e vagas no ensino superior nos setores privados (OLIVEIRA, 2015).

Houve um incentivo parcial de ingresso à educação, com as propostas que levaram a população estudantil a ascender à escolarização, mediante a escolha de instituições, tanto dos setores privados como dos públicos, principalmente no campo da educação básica e no ensino superior. Ou seja, ao mesmo tempo em que o governo federal atendia às demandas populares, satisfazia o setor empresarial.

A proposta de participação da verba pública para educação – primária e secundária – seria através de ‘cupons’ oferecidos a quem os solicitasse, para ‘comprar’ no mercado os serviços educacionais que mais se identificassem com suas expectativas e necessidades, arcando as famílias com o custo da diferença de preço, caso este seja superior ao cupom recebido (HÖLFING, 2001, p. 38).

Desse modo, operou-se uma competição entre as instituições educacionais privadas quanto à oferta de vagas, mantendo-se a concepção neoliberal econômica, segundo a qual o livre mercado é amplamente incentivado. Foram ofertadas vagas para acesso à educação particular, deixando a critério dos responsáveis e das suas condições arcar com a diferença de valores, de acordo com a expectativa pessoal em relação à educação almejada.

Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Vana Rousseff (2011-2016) seguiram atrelados ao viés do desenvolvimento ao qual as políticas educacionais estavam vinculadas, em busca de eficiência através da gestão escolar, pelo argumento de diluição das assimetrias dos setores econômicos sociais e culturais. Tornou-se evidente a contradição no setor educacional, pois as políticas sociais foram o ponto chave da política disseminada. No entanto, as concepções racionais das práticas pedagógicas estenderam-se em âmbito nacional (OLIVEIRA, 2015):

[...] mesmo no interior de uma sociedade capitalista, as relações sociais que se dão no nível do Estado podem ser mais ou menos favoráveis aos trabalhadores e, em outros momentos, aos capitalistas (empresários), dependendo da correlação de forças e da disputa pela hegemonia no interior dessas instituições, mas elas estarão sempre em defesa da permanência do capitalismo. (OLIVEIRA, 2015, p. 629).

As diferentes relações instituídas na sociedade, nas esferas sociais, política e educacional e as influências econômicas aderidas ao longo da história tendem a buscar o equilíbrio do capital. Ora se aproximam da classe burguesa e de seus propósitos, ora adotam algumas políticas distributivas para a população de baixa renda, com ações visando ao mínimo de equidade para os trabalhadores, por meio da implementação de políticas sociais. No âmbito educacional, estabelecem políticas e normas legais, que vão ao encontro tanto da

expectativa do povo, de acesso democrático ao ensino, como dos interesses privados de lucrar com as facilidades oferecidas por esse acesso.

Para Gentili e Oliveira (2013), o governo do PT focalizou fortemente nas questões ligadas ao setor educacional brasileiro, para criar e ampliar oportunidades para que as pessoas menos favorecidas frequentassem o ambiente escolar. Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) estabeleceu o programa de governo intitulado Uma Escola do Tamanho do Brasil (2003-2005), com a intenção de promover a justiça e a igualdade social, ampliando a educação como uma política pública essencial, considerada como direito principal para usufruir dos demais direitos, buscando criar uma escola democrática para verdadeiramente suprir as carências dos cidadãos brasileiros.

De acordo com esse programa de governo, a educação deve ser acessível a todos os brasileiros, pois é um direito social e universal e dever do Estado e família, tornando-se um aspecto crucial para o crescimento de um país. Desse modo, amplia-se o sistema de educação pública, gratuita, que vise ao aumento da qualidade.

O referido documento critica as avaliações voltadas apenas ao resultado final, e não ao processo. O foco avaliativo não deve se restringir apenas à classificação e à competição entre estados e universidades; precisa se constituir em instrumento que permita o planejamento e a intervenção do estado para a melhoria do sistema educacional e do desempenho dos estudantes.

O documento destaca, ainda, a proposta para a valorização docente, como o incentivo para publicações, pesquisas e análises das experiências pedagógicas exitosas dos profissionais da educação. Outro ponto é a proposta de criação de centros de formação e aperfeiçoamento permanente para os profissionais de educação, em parceria com as universidades públicas, a busca pela implantação do piso salarial nacional para os trabalhadores da educação e a transformação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB).

Outro aspecto relevante quanto à educação básica foi o aumento do ensino fundamental para nove anos, com a Emenda Constitucional nº 59, em 11 de novembro de 2009¹⁰, que modificou os artigos da Constituição Federal brasileira quanto à obrigatoriedade e

¹⁰ Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009, que alterou os artigos 208, 211, 212 e 214 da Constituição Federal brasileira, estabelecendo a obrigatoriedade e gratuidade da educação básica para os indivíduos entre quatro e dezessete anos de idade, assegurando inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. (GENTILI; OLIVEIRA, 2013, p. 254).

à gratuidade. No que tange às avaliações, foi instituída a Prova Brasil (2007), com a finalidade de averiguar a aprendizagem e aumentar a colaboração para as instituições nas quais os resultados não se mostrassem satisfatórios. (SEVERINO, 2017).

De acordo com o portal do MEC, a Prova Brasil consiste em uma avaliação diagnóstica em larga escala, por meio de testes padronizados e questionário socioeconômico, com o objetivo de avaliar a qualidade do ensino que tem sido ofertado pelo sistema educacional. A aplicação do teste se dá no quinto e nono anos do ensino fundamental, com questões de língua portuguesa, focalizando na leitura, e de matemática, em resoluções de problemas.

O questionário socioeconômico da Prova Brasil envolve informações sobre o contexto, que podem estar associadas ao desempenho estudantil. Os professores e diretores das escolas e turmas avaliadas também participam do questionário, a fim de coletar dados demográficos e delinear o perfil profissional e das condições de trabalho. As informações colhidas têm o propósito de colaborar para a definição de ações que melhorem a qualidade educacional e diminuam as desigualdades, redirecionando os recursos.

Severino (2017) expõe que, na educação, o governo do PT aumentou a oportunidade de acesso e permanência para a população mais carente, através das políticas educacionais que proporcionaram uma escolarização democrática. Dentre as inúmeras políticas, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PDE), estabelecido pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, regulamentou a cooperação entre a união, os estados e os municípios, criando e ampliando ações sobre a assistência técnica e financeira, a fim de aprimorar a qualidade da educação básica.

A educação foi tema fundamental do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). De acordo com seu programa de gestão, ela daria respaldo para a construção de um país que preza pelos direitos à igualdade e pelo acesso às políticas sociais, estabelecendo uma democracia ampla. Em seu mandato, Lula da Silva instituiu políticas educacionais e sociais para o público mais carente, ampliando o aspecto de universalidade previsto na CF/1988.

Com relação ao financiamento da educação básica, durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), FUNDEF foi instituído pela lei n. 9.424/1996 e regulamentado pelo Decreto n. 2.264/1997, estabelecendo as bases para as políticas de formação continuada dos educadores nos estados e municípios, constituindo-se requisito para o desempenho da docência. O FUNDEF tornou-se o regulador dos recursos do magistério,

determinando que estados e municípios destinem uma porcentagem para o salário dos professores.

O Fundo também possibilitava que as secretarias de educação custeassem despesas com as formações nas instituições e com gastos eventuais das formações iniciais. Fomentava a cooperação entre os estabelecimentos formadores de educação superior e as secretarias de educação, ampliada posteriormente pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O FUNDEF transformou-se no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), passando a subsidiar toda a educação básica. (BARRETTO, 2015).

O quadro 6 em anexo a esta dissertação faz a comparação entre o FUNDEF e o FUNDEB, ressaltando as mudanças que se sucederam no fundo nacional, além da nomenclatura, a partir da sua ampliação. Apresentam-se as diferenças que se instalaram com a transição do FUNDEF para o FUNDEB, regulamentado pela lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Nota-se que o FUNDEB ampliou o seu período de vigência; passou de 10 para 14 anos de validade e ampliou o seu alcance, passando a atender toda a educação básica.

Anteriormente, o Fundo era destinado apenas ao ensino fundamental. As transformações alavancaram o número dos alunos a serem atendidos. A utilização dos recursos manteve-se com, no mínimo, 60% para remuneração dos profissionais do magistério de toda educação básica. Os recursos restantes podem ser utilizados para despesas de manutenção e desenvolvimento da Educação Básica pública. (Ver Anexo A).

De acordo com Gentili e Oliveira (2013), o governo do PT disseminou o acesso ao ensino superior, por meio de políticas que foram desenvolvidas e ampliadas em 2005, com Fernando Haddad à frente do MEC. A educação tornou-se um dos focos para desenvolvimento das políticas sociais e distribuição de renda, por meio de programas que também incluíam o público jovem de baixa renda, como o Projovem e o Primeiro Emprego, entre outros. Durante o mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), foi instituído o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) em abril de 2007. O PDE trouxe maior alcance à educação básica e ao ensino superior, pois abarcou outros programas que atuavam nessas etapas.

Assim como o PDE, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) elaborou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) em 2007, com o objetivo de aferir a qualidade educacional brasileira, numa escala de 0 a 10.

Os resultados obtidos com o IDEB identificariam as condições concretas da educação, com vistas a estabelecer apoio financeiro e técnico para os municípios que não alcançassem a

média 6 estipulada para se efetivarem até 2022, a fim de se equipararem à média obtida pelos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA).

A partir do Compromisso Todos pela Educação e do Plano de Ações Articuladas (PAR), ambos criados em 2007, o governo federal proporcionou auxílio e parcerias aos municípios que aderiram, para alcançar os resultados traçados para a qualidade educacional, fixando metas bianuais individuais para as escolas. Simultaneamente a esses padrões estabelecidos para a educação no decorrer dos anos, o Conselho Nacional de Educação (CNE) reestruturou e aprovou as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) (1996) para a educação básica, na busca de equilíbrio entre a diversidade que compõe o sistema de educação e as exigências de eficiência nos resultados.

Outra ação importante no período, com relação aos trabalhadores da educação, foi a implantação do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), por meio da Lei n. 11.738/2008. Foi um marco na valorização dos docentes no Brasil, resultado de longas reivindicações. Ainda que mínimo, foi um sinal de consideração com a função importante desempenhada na sociedade, revendo as condições de trabalho que haviam se degradado durante anos, tanto em âmbito estadual como municipal. A questão da efetivação do piso será tratada em mais detalhes no capítulo seguinte.

A ambiguidade não atinge apenas o sistema educacional. Afeta também as políticas de valorização docente, que visam às melhorias nas formações, condições de trabalho e salário. Mesmo com a Resolução n. 2, de 28 de maio de 2009, que estabelece diretrizes nacionais para os planos de carreira e questões salariais dos profissionais da educação, os estados e municípios continuam responsáveis não só pela educação básica, mas pela carreira docente.

Várias foram as regulamentações implementadas no âmbito educacional, envolvendo educação básica, formação de professores, ensino superior, além de postular sistemas de avaliação para a rede educacional como um todo. O quadro a seguir faz alusão às legislações, projetos e programas que envolvem o ensino, a formação de professores e as políticas educacionais. As iniciativas desempenhadas representam não só a tentativa de melhorar a educação, mas de estabelecer parcerias entre as organizações e alcançar objetivos referentes à eficácia e ao percentual positivo nas avaliações.

Os quadros 7 e 8 elencam algumas políticas e ações no campo educacional que foram criadas e implementadas durante o período em que o PT esteve à frente da presidência e que, em alguns casos, acabaram por se perpetuar. As informações foram organizadas de modo a possibilitar a visualização das datas de início e encerramento das propostas. No entanto,

algumas se encontravam em vigência e sem previsão de encerramento até o momento da coleta, mantendo-se, deste modo, o seu período atual.

Quadro 7. Políticas e Ações Educacionais para a Educação

DATA	POLÍTICAS E AÇÕES	OBJETIVOS
2003-2019	Programa Brasil Alfabetizado (PBA)	Voltado para a alfabetização de jovens, adultos e idosos. O programa ofereceu apoio técnico na implementação das ações, visando a garantir a continuidade dos estudos aos alfabetizados.
2005-2020	Programa de Educação Tutorial (PET)	Objetivo principal: desenvolver ações para promover uma formação ampla e de qualidade aos alunos envolvidos direta ou indiretamente com o programa, através de atividades de ensino, pesquisa e extensão.
2005-2017	Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM)	Foi um programa educacional destinado a jovens de 18 a 29 anos, residentes em áreas urbanas que, por diversos motivos, foram excluídos da escolarização. O objetivo foi reintegrá-los ao processo educacional, elevar sua escolaridade e promover sua formação cidadã e qualificação profissional.
2007-2010	Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)	Foi um conjunto de programas que visaram a melhorar a educação no Brasil, em todas as suas etapas.
2007-2019	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)	O objetivo foi medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino.
2007-2026	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica (FUNDEB)	A finalidade é promover a redistribuição dos recursos vinculados à educação.
2007-2019	Plano de Ações Articuladas (PAR)	Foi uma estratégia de assistência técnica e financeira, para o planejamento das políticas de educação, em que os entes subnacionais elaboraram plano de trabalho, a fim de desenvolver ações que contribuíssem para a ampliação da oferta, permanência e melhoria das condições escolares
2007-2020	Alfabetização de Educação de Jovens e Adultos (EJA)	Objetivo: firmar um pacto social, para melhorar e fortalecer a educação de jovens e adultos (EJA) no Brasil.
2008-2021	Programa Institucional de Bolsas de Iniciação em Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (PIBITI)	O objetivo é estimular os jovens do ensino superior nas atividades, metodologias, conhecimentos e práticas próprias ao desenvolvimento tecnológico e processos de inovação.
2008-2020	Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)	Finalidade: viabilizar a igualdade de oportunidades entre todos os estudantes e contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico, a partir de medidas para combater situações de repetência e evasão.
2009-2017	Projovem Campo Ensino e Pesquisa	O propósito do programa foi elevar a escolaridade de jovens que não completaram o ensino fundamental.
2010-2016	Programa Mais Educação	O objetivo foi a construção da agenda de educação integral nas redes estaduais e municipais de ensino, ampliando a jornada escolar nas escolas públicas para, no mínimo, 7 horas diárias, por meio de atividades optativas nos macrocampos. Acompanhamento pedagógico
2011-2021	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)	Objetivo: ampliar a oferta de cursos de Educação Profissional e Tecnológica (EPT), por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira.
2013-2021	Programa de Bolsa Permanência (PBP)	Objetivo: prover auxílio financeiro aos estudantes, sobretudo aos estudantes quilombolas, indígenas e em situação de vulnerabilidade socioeconômica matriculados em instituições federais de ensino superior e, assim, contribuir para a permanência e a diplomação dos beneficiados.

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Brasil, (2001,2012), Maciel (2017), Nucci (2017), Severino (2017) e Portal do FNDE¹¹.

¹¹ <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/bolsas-e-auxilios/eixos-de-atuacao/lista-de-programas>. Acesso em 10 de outubro de 2020.

O quadro 7 mostra as inúmeras ações e programas que acompanharam o PT em seu mandato de modo a ampliar, melhorar e financiar a escolarização em âmbito nacional nas diversas etapas da educação. De acordo com as informações apresentadas, há propostas que permanecem em vigências até o momento desta pesquisa, e que se tornaram relevantes para a educação, como o FUNDEB. Notam-se, ainda, projetos de incentivo à retomada dos estudos e alfabetização destinados ao público jovem, adulto e idoso, como o Programa Brasil Alfabetizado (PBA) e Alfabetização de Educação de Jovens e Adultos (EJA). Outras referências foram os programas destinados à pesquisa e à permanência dos acadêmicos nos cursos de graduação, além de ofertas da educação profissional.

Entre as propostas anunciadas, há a promoção, no mesmo período, de planos, programas e normatizações de fomento à formação continuada de professores, com durações longas ou que seguem vigentes até o momento desta investigação, como se observa no quadro a seguir.

Quadro 8: Políticas e Normatizações Focalizadas nas Formações Continuidas de Professores

DATAS	PROGRAMAS	OBJETIVO
2001-2002	Programa de Formação de professores alfabetizadores (PROFA)	Objetivo: oferecer novas técnicas de alfabetização.
2004-2020	Rede Nacional de Formação de Profissionais da Educação (RENAFOR)	Objetivo: contribuir para a melhoria da formação dos professores e alunos.
2005-2010	Programa de Formação Continuada de Professores dos Anos/Séries Iniciais PRÓ-LETRAMENTO	Melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nos anos/séries iniciais do ensino fundamental.
2007-2010	Programa de Formação Continuada de Professores na Educação Especial	Apoiar a formação continuada de professores para atuar nas salas de recursos multifuncionais e em classes comuns do ensino regular, em parceria com Instituições Públicas de Educação Superior – IPES.
2007-2010	Programa Nacional de Formação Continuada em Tecnologia Educacional (PROINFO INTEGRADO)	Objetivo: proporcionar a inclusão digital de professores, gestores de escolas públicas da educação básica e a comunidade escolar em geral. Dinamizar a qualificação dos processos de ensino e de aprendizagem, desenvolvendo competências, habilidades e conhecimentos.
2009-2020	Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR)	Objetivo: oferecer cursos de formação inicial emergencial, na modalidade presencial, aos professores das redes públicas de educação básica.
2010-2013	Programa Escolas Bilíngues de Fronteira	Objetivo: formação continuada de professores que atuam em escolas situadas em zonas de fronteira entre o Brasil e outros países, para integrar professores e estudantes brasileiros com professores e estudantes dos países vizinhos.
2012-2019	Programa Formação pela Escola	Programa de formação continuada, na modalidade a distância, com a finalidade de contribuir para o fortalecimento da atuação dos agentes e parceiros envolvidos com a execução, o monitoramento, a avaliação, a prestação de contas e o controle social dos programas e ações educacionais financiados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FNDE).
2012-2018	O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)	Objetivo: alfabetizar em Língua Portuguesa e Matemática, até o 3º ano do Ensino Fundamental, de todas as crianças das escolas brasileiras municipais e estaduais, urbanas e rurais.
2013-2016	O Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio	Objetivo: valorização da formação continuada dos professores e coordenadores pedagógicos do ensino médio público, nas áreas rurais e urbanas.

Fonte: Elaborado pela autora, com base no Portal do MEC¹²

O quadro apresenta informações relacionadas às inúmeras ações e normatizações para fortalecer, ampliar e valorizar a formação de professores, em caráter inicial ou continuado. Os

¹² <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/bolsas-e-auxilios/eixos-de-atuacao/lista-de-programas>. Acesso em 10 abr.2020.

programas e as diretrizes foram desenvolvidos com o objetivo de melhorar e fortalecer a educação à comunidade que a compõe, além de elevar os níveis de alfabetização em Língua Portuguesa e Matemática, por meio de cursos de formação continuada aos docentes, em moldes presenciais ou a distância. Os períodos de duração dos programas e normatizações variam entre curto, médio e longo prazos, inclusive os que permanecem vigentes.

Salienta-se que alguns programas listados no quadro 7, como o Programa de Formação de professores alfabetizadores (PROFA) e o Programa Nacional de Formação Continuada em Tecnologia Educacional (PROINFO INTEGRADO) são mais bem trabalhados no capítulo a seguir, pois fazem parte da constituição das políticas educacionais adotada em âmbito nacional e auxiliam na compreensão do desenvolvimento do objeto desta pesquisa: o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), desenvolvido durante o Governo de Dilma Vana Rousseff (2011-2016) e pelo então Ministro da Educação Aloísio Mercadante, em regime de colaboração com todos os entes confederados. Para compreender o PNAIC, é preciso voltar às políticas anteriores de Formações Continuadas de professores e avaliar os seus objetivos.

1.4 POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO NA EDUCAÇÃO

Nos anos 1990, houve grande desenvolvimento das avaliações de larga escala¹³, sob o pretexto de levantamentos das disparidades existentes no sistema educacional. A partir da realização das análises das assimetrias existentes, seria possível promover a equidade dessas diferenças. No entanto, para amenizar esses desequilíbrios na oferta educacional, focalizou-se na gestão escolar, em detrimento dos recursos públicos, e na descentralização, o que acarretou o foco excessivo na eficiência (OLIVEIRA, 2015).

Segundo Molleto (2015), a partir de 1990 as avaliações transformaram-se em um indispensável instrumento para analisar a educação básica e sua realidade, bem como para modernizar o sistema de gestão pública, tornando-se uma política efetiva. A relevância das avaliações do sistema educacional se dá à medida que o diagnóstico e os dados coletados se concretizam em ações para a produção de novas políticas educacionais. As discussões inerentes aos problemas do sistema educacional estão ligadas aos conceitos de eficácia e eficiência, inicialmente atrelados à concepção neoliberal.

A eficiência pode ser interna ou externa, com características qualitativa e quantitativa. A eficiência interna quantitativa diz respeito às características numéricas observadas, como

¹³ Emprega-se o mesmo conceito utilizado pelo Ministério da Educação (MEC) para definir as avaliações.

por exemplo, a quantidade de matrículas em detrimento dos recursos que foram destinados para a formação. A eficiência interna qualitativa refere-se à questão da qualidade entre matrículas e o número de formados, ou seja, o custo de uma formação consistente.

A eficiência externa quantitativa refere-se a componentes externos ao sistema de educação, como por exemplo, a transição de um sistema de educação para outro ou para os postos de trabalho. A eficiência externa qualitativa leva em consideração as competências para a formação social e profissional e as despesas com as instituições para essa formação.

A realização de provas, por meio de programas e sistemas amplos de avaliação, faz parte da vida escolar dos estudantes e é uma constante no cenário brasileiro, seja para avaliar o nível de aprendizagem no ciclo de alfabetização e no ensino fundamental, seja como porta de entrada para o ensino superior, como no caso do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Também proporciona índices ligados ao desenvolvimento da educação e dos estudantes. As próprias políticas educacionais visam a aferir o nível de êxito de suas ações, como o PNAIC, que elaborou a Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA).

Algumas avaliações são aderidas nacionalmente. Muitas são realizadas anualmente pelos alunos das escolas públicas e também das particulares. A nota obtida no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) favorece, por meio do Sistema de Seleção Unificada (SISU)¹⁴, um maior acesso ao ensino superior, para os alunos que alcançam notas condizentes com o curso escolhido.

¹⁴ O SISU é o sistema informatizado do Ministério da Educação, no qual instituições públicas de ensino superior oferecem vagas para candidatos participantes do ENEM. Disponível em: <https://sisu.mec.gov.br/#/>.

Quadro 9- Programas de Avaliação no Brasil de 1990 á 2012

NOMES DAS AVALIAÇÕES	OBJETIVOS
1990-Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)	Um conjunto de avaliações externas e de larga escala, aplicadas a cada dois anos, por meio de questionário e testes, de modo a realizar uma análise da educação básica e dos fatores que podem afetar na performance dos estudantes.
1998- Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM)	Tem como objetivo avaliar o desempenho dos estudantes que finalizaram a educação básica. Em 2009, foi reformulado para ser dispositivo de acesso para o ensino superior, por meio do Sistema de Seleção Unificada (SISU).
2000-Programme for International Student Assessment (PISA)	Análise realizada a cada três anos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com informações de desempenho dos estudantes com idade de 15 anos que, presumidamente, tenham finalizado a educação básica. Essas informações são vinculadas, de modo a formar o conjunto de atitudes em relação à aprendizagem e aos fatores que a cercam.
2004- Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE)	O objetivo é avaliar o aproveitamento dos estudantes que estão concluindo o ensino superior, em relação aos conteúdos, habilidades e competências, para a sua formação profissional e geral.
2004- Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)	Composto por três componentes: avaliação da instituição, dos cursos e do desempenho dos estudantes. Avalia as informações em torno desses eixos, como o ensino, pesquisa e extensão, entre outros aspectos.
2007- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)	Afere, de zero a dez, os dois conceitos significativos da qualidade da educação, a aprovação e a média de desempenho obtida pelos alunos em língua portuguesa e matemática. É calculado a partir do censo escolar, avaliações do INEP, SAEBE e Prova Brasil.
2007- Prova Brasil	Consiste em uma avaliação diagnóstica em larga escala, por meio de testes padronizados e questionário socioeconômico, com o objetivo de avaliar a qualidade do ensino que tem sido ofertado pelo sistema educacional.
2008- Provinha Brasil	Avaliação aplicada no início e no final do ano. Realiza o diagnóstico do nível de alfabetização das crianças matriculadas no segundo ano da escola pública.
2012- Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA)	Tem como objetivo avaliar os estudantes do 3º ano do ensino fundamental das escolas públicas, do nível de alfabetização e letramento em língua portuguesa e matemática, bem como as condições de oferta do ciclo de alfabetização.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Oliveira (2015) e Portal do MEC¹⁵.

¹⁵ <http://portal.mec.gov.br/proinfancia/190-secretarias-112877938/setec-1749372213/18843-avaliacoes-da-aprendizagem>. Acesso em 13 de outubro de 2020.

O quadro 9 representa a diversidade de avaliações do contexto escolar brasileiro. Possuem objetivos distintos e se constituem não apenas índices. Os resultados apontam desde a aprendizagem dos alunos do ciclo de alfabetização do ensino fundamental, até a possibilidade de acesso ao ensino superior, por meio da utilização da nota obtida no exame do ENEM. Cada avaliação pode afetar, de diferentes formas, a atividade escolar de alunos, professores e inclusive as instituições, pois esse conjunto compõe o índice de qualidade da educação, por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). A partir de índices educacionais e do nível de aprendizagem dos estudantes, são instauradas políticas educacionais com diferentes objetivos, embora os instrumentos utilizados nas avaliações sejam gerais e não considerem as especificidades regionais.

Os próprios governos reconhecem as desigualdades das diferentes regiões e dos sistemas escolares. No entanto, no que tange às regras e regulamentações para o controle escolar, faz-se o uso de normas gerais e padronizadas, a fim de realizar o acompanhamento da eficiência, mas calcado na meritocracia do próprio acadêmico. Todas as escolas no território brasileiro realizam as avaliações de larga escala, executadas pelos estudantes, visando ao desempenho e com base nos resultados obtidos. As implicações recaem tanto para quem realizou as avaliações como para a escola e para os professores

A avaliação tornou-se uma estrutura reguladora, no que concerne à educação. É por meio dela que se faz o acompanhamento da eficiência desejada, julgando-a como parte na busca de uma educação de qualidade. As políticas educacionais trazem, em seu seio, os debates sobre as avaliações, como critério privilegiado de qualidade da escolarização, em que o empenho do sujeito se torna responsável pela divisão dos bens sociais, afetando o juízo do direito universal à educação (OLIVEIRA, 2015).

A verificação das desigualdades do sistema de ensino foi o esclarecimento inicial sobre as aplicações de avaliações gerais. Entretanto, seu papel passou a ser reorganizado como uma maneira padrão de adquirir resultados sobre diferentes aspectos do contexto escolar.

A avaliação passou a constituir-se em um mecanismo central de regulação, fornecendo indicadores que são utilizados nos estabelecimentos de metas de gestão e influenciando sobre o financiamento da unidade escolar e em alguns casos até mesmo na remuneração dos docentes. Além, é claro, de determinar em última instância os currículos. (OLIVEIRA, 2015, p. 639-640).

A partir do momento em que o ato de avaliar deixa de ser usado como instrumento de incentivo à implementação de ações para o benefício do contexto educacional, o organismo torna-se coercitivo, meramente focalizado nos resultados. Comprovar os êxitos obtidos por

meio dos resultados das avaliações transforma-se em meta a ser atingida pelos que estão sendo avaliados. Se não atingem a meta, o fato recai negativamente sobre os participantes, devido à expectativa gerada.

O argumento central utilizado por essas políticas tem sido de fornecer um indicador de qualidade do ensino que possa ser apropriado pela sociedade, a fim de permitir a mobilização dos diferentes agentes escolares para que as práticas sejam ajustadas com o objetivo de melhorar os resultados. (OLIVEIRA, 2015, p. 640).

Os níveis de qualidade¹⁶ da educação têm sido aferidos pelas avaliações, consistindo em melhorias dos próprios resultados obtidos. A adoção de novos mecanismos pela instituição escolar foi uma das saídas encontradas para aperfeiçoar respostas positivas em face das expectativas estabelecidas, traçando técnicas para serem desenvolvidas no ambiente escolar pelos envolvidos no processo educacional.

A qualidade passa a ser uma estratégia à qual as instituições, cursos e estudantes devem se submeter, de modo a se encaixar nos moldes planejados e estabelecidos anteriormente pelos grupos que detêm a hegemonia e que buscam se certificar de resultados avaliativos e homologáveis, em detrimento de uma avaliação que realize a contextualização e a reflexão do processo de formação dos indivíduos. A qualidade volta-se, desta maneira, para a conformação.

As avaliações educacionais de larga escala são frutos da produção de especialistas que estão à margem do contexto escolar, o que torna ainda mais grave a sua adesão, já que o sistema escolar brasileiro é desigual. Os governos explicam suas escolhas calcadas na eficiência como o principal objetivo a ser alcançado, alterando o foco da educação como um direito.

Quando se prioriza a obtenção de resultados no campo educacional, os números tornam-se representantes unilaterais de escolarização. Sem considerar as circunstâncias que envolvem, perde-se a visão do direito adquirido da “[...] educação como um bem público, um direito social e que, como tal, não pode ser regulada como mercadoria, produto ou resultado passível de mensuração entregue a especialistas em medição e números”. (OLIVEIRA, 2015, p. 641).

¹⁶ Qualidade é, então, conformidade a padrões previamente estabelecidos por especialistas e pelos membros de órgãos que definem os critérios e padrões através dos quais são controlados os setores acadêmicos e efetuadas as medidas. Como tendência geral, se observa que, quando a avaliação e o conceito de qualidade estão determinados pelos especialistas externos e as autoridades governamentais, em geral, se limitam a controlar, medir, certificar e regular, em detrimento dos processos participativos e formativos de reflexão e debates da comunidade acadêmica e científica. (SOBRINHO, 2008, p. 819).

De acordo com Sobrinho (2008), a avaliação do sistema educacional precisa ser carregada de sentidos, de modo a formar cidadãos participativos, autônomos, responsáveis, com valores para viver, compreender e construir uma sociedade democrática. Por isso não se pode acatar a concepção da avaliação apenas como instrumento de medida do que foi realizado e do que se pretende realizar. É essencial compreendê-la como processo dinâmico entre avaliados e avaliadores, ou seja, uma ferramenta que tem a educação como um bem público, sem restringi-la a testes objetivos, que não admitem contextualização e indagações.

Para Barretto (2001), ainda que se tenha buscado uma avaliação para melhorar o ensino, tem havido dificuldades no percurso, por ser um campo passível de erros e de acertos. Não obstante, a avaliação tem se tornado elemento relevante das reformas educacionais, pois permite uma ampliação da gerência do Estado sobre o currículo e o sistema escolar, controlando recursos por meio da descentralização e constituindo uma autonomia velada das instituições, por meio do controle dos resultados. Os resultados obtidos pelas avaliações têm se constituído no monitoramento do ensino básico e têm orientado o Estado em suas ações, como no caso da formação continuada dos educadores, diante do déficit dos estudantes.

Este capítulo fez um apanhado do itinerário político, econômico e principalmente das questões educacionais influenciadas pelo padrão neoliberal, determinando o impulso na condução das diretrizes instituídas nos governos que se sucederam em território brasileiro, a partir dos anos 1990. Um ponto pertinente foi a chegada do PT ao cargo da presidência e a expectativa em relação à sua eleição, para o rompimento da maneira como a sociedade era conduzida. Porém, os governos petistas caracterizaram-se pela continuidade e profundidade das ações do governo anterior; ampliaram-se as parcerias entre o setor público e o privado, para desenvolver políticas educacionais e sociais que beneficiassem ambos os lados, com especial favorecimento do mercado financeiro.

O capítulo a seguir aprofunda a análise dos elementos relacionados ao desenvolvimento da formação continuada docente, desvelando o trajeto em relação à instituição de suas diretrizes e o impasse quanto à valorização da carreira frente à função desempenhada. Destacam-se a reorganização das instituições escolares e suas novas atribuições, para se adequarem às exigências da sociedade, acarretando no impulso de ampliação das formações continuadas dos docentes, para alcançar objetivos estabelecidos. A formação continuada é ampliada, atingindo patamares em âmbito nacional. É necessário explorar os elementos que a englobam e como o professor se encaixa na concepção de formação instituída.

CAPÍTULO 2

DEBATES ACERCA DA FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES: EXPLANAÇÃO EM TORNO DO PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PNAIC)

A qualidade educacional da aquisição da aprendizagem e das condições que a envolvem no Brasil baseia-se nas avaliações externas realizadas em diversos níveis da educação, desde os anos iniciais até o ensino superior. As políticas educacionais têm colocado as formações continuadas dos educadores como eixo principal para atingir os objetivos almejados. Têm buscado articular as diversas instituições ligadas à área da educação, para compor as propostas de melhoria nos níveis de alfabetização e letramento nos anos iniciais e progresso na educação básica, estimulando a responsabilidade e a participação de todos na elaboração dos programas.

Este capítulo tem por objetivo apresentar o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), como política educacional de formação continuada de professores. Inicialmente, realiza-se uma análise desde a estrutura que envolveu a sua concepção até os eixos que o compõem e o desenvolvimento das formações continuadas de professores. O PNAIC passou a ser amplamente desenvolvido no país por meio da instituição de normas legais que tratam de sua organização e de políticas públicas educacionais em nível nacional, de modo a atender às expectativas do poder público, escola e demais envolvidos no processo educacional. A investigação leva em conta não apenas a legislação relacionada às formações de professores, inicial e continuada, mas também os elementos que compõem a carreira docente e os debates sobre a valorização profissional.

A formação continuada, nesta pesquisa, é concebida como um processo constante, que deve envolver toda a vida profissional do educador. Trata-se de um elemento capaz de contribuir para a construção de um pensamento crítico que propicie transformação da sociedade, da educação e da realidade em que se está imerso, além de constituir um meio que propicia reflexões acerca de sua prática pedagógica, com vistas a aperfeiçoar as suas ações e a sua carreira docente. Dessa maneira, a junção entre a formação continuada e a formação inicial, a valorização salarial da carreira e as condições de trabalho adequadas colaboram para uma política de reconhecimento dos profissionais da educação. (FREITAS, 2002).

A escola é organizada pela burguesia como meio para conformidade e acomodação dos sujeitos na divisão social do trabalho, de modo a cumprir pacientemente os papéis sociais determinados. De forma contraditória, os trabalhadores da educação também experimentam

diversas ações que resistem a tais determinações. O Estado não se preocupa com a socialização do conhecimento ou em realizar investimentos na educação pública; pretende que as instituições escolares ministrem conteúdos de caráter pragmático e utilitarista, para formar jovens para atuarem no mercado de trabalho, conforme os interesses dos empresários, atendendo ao setor privado (MALANCHEN e DUARTE, 2018).

Seja qual for a concepção que se tenha da educação, tanto como um instrumento para a construção de uma sociedade considerada justa e igualitária, ou na percepção de eficiência dos processos educacionais e êxito na preparação do aluno para a contemporaneidade, a formação de professores destaca-se como primordial. Os docentes não estão desconectados de suas condições de trabalho, do reconhecimento da sociedade quanto às suas atribuições profissionais, e não são os únicos responsáveis pelas mudanças exigidas (GATTI e BARRETTO, 2009).

2.1 CONCEITUALIZAÇÃO EM TORNO DAS FORMAÇÕES CONTINUADAS

A partir do momento em que a formação continuada se tornou parte permanente da carreira docente, tanto as instituições como o poder público passaram a desenvolver meios para efetivá-la no ambiente escolar e alcançar resultados conforme as suas expectativas. Ao longo das últimas décadas, tem havido muitos debates a respeito da sua definição e organização.

O propósito da formação continuada tem perpassado pela perspectiva de atualização dos educadores e acentuação dos conhecimentos, como condição do exercício profissional diante das transformações produtivas e tecnológicas e do seu impacto social. Aos poucos, a formação continuada tem sido concebida como compensatória, a fim de reparar lacunas da formação inicial dos professores, devido aos resultados insatisfatórios nas avaliações de desempenho.

A partir da realização de pesquisas contendo uma análise da identidade profissional do docente, tem ocorrido uma reconceitualização das formações continuadas, evidenciando a capacidade de autocrescimento e experiência do educador, seu desempenho em sala de aula e o saber adquirido durante o exercício da sua carreira (GATTI e BARRETTO, 2009)

A intensidade com que os estudos têm focalizado a construção da identidade docente e o desdobramento de sua carreira tem evidenciado que a prática do professor passa a ser vista constantemente como um dos aspectos relevantes para o ensino. Sob essa perspectiva, as formações continuadas dos docentes têm organizado sua estrutura baseando-se em propostas

para a prática do professor, de modo a alcançar melhores resultados quantitativos nas avaliações de larga escala.

Apesar de as políticas de formação continuada investirem no professor para desenvolver ações definidas em cada programa, o êxito ou o fracasso das iniciativas não podem ser considerados responsabilidade apenas dos professores. Há uma diversidade de fatores que devem ser levados em conta durante esse percurso, que têm contribuído para a desvalorização tanto da escola como do próprio profissional de educação.

A desvalorização da escola pública torna-se mais evidente diante dos resultados negativos das avaliações externas, desvelando o quão distante se encontra o rendimento escolar desejado. A responsabilidade tem sido transferida para o professor, mas as políticas públicas de valorização docente devem considerar a importância da profissão e propiciar condições reais de trabalho e de formação inicial e continuada coerente.

Ou seja, o rendimento escolar não pode ser relacionado apenas à ação docente, sem associação com as políticas educacionais e o modelo escolar adotado pelo sistema de ensino brasileiro, de acordo com as orientações pedagógicas calcadas na perspectiva neoliberal, com apoio do BM desde os anos 1990 (MALANCHEN e DUARTE, 2018).

Os programas de formação continuada têm organizado a sua estrutura com base no trabalho docente, estabelecendo novas perspectivas e funções, para que o professor alcance êxito nas suas ações. Embora se debata sobre a relevância da autonomia e da identidade do professor em sua prática, têm se disseminado pressões e exigências de outras habilidades do docente, por parte das políticas de formação continuada, colocando em pauta a responsabilidade do professor quanto aos resultados.

Exige-se, do docente, não apenas a capacidade de ensinar. Ele tem que ser paciente, criativo, interessado, possuir princípios e qualidades pessoais de que as formações continuadas não dão conta, pois não são passíveis de padronização. Tais qualidades, inerentes aos indivíduos, assumem características de algo que deve ser incorporado à qualidade do trabalho docente.

Esses princípios distintos afetam o exercício da docência, pois requer-se, ao mesmo tempo, que o professor abrace uma prática que leve em consideração o contexto, mas que também obtenha eficiência e êxito nos objetivos traçados pela sociedade e pelo poder público. Estabelece-se, assim, um alto grau de dificuldade de atender a ambas as concepções (GATTI e BARRETTO, 2009)

Toda política de formação continuada tem um propósito e uma visão de como deve ser executado cada componente, com a definição das avaliações e dos objetivos que se desejam

alcançar. Por isso é imperativo conceber a formação contínua como auxílio, para acrescentar teoria, ordená-la, fundamentá-la, revê-la e construí-la.

Além da oferta de formação, deve-se proporcionar condições para que os profissionais da educação executem o que discutiram e aprenderam. Muito comumente, após a formação, os docentes deparam-se com a precariedade das instituições e sentem-se desestimulados a aplicar o que foi proposto, por falta de compatibilidade com a situação em que se encontram.

A formação continuada tornou-se parte da carreira docente e passou a ser organizada frequentemente, pelo poder público, de modo a tratar de mecanismos para auxiliar a progressão do ensino e da qualidade educacional. Mas é preciso elencar as dificuldades com que os professores têm se deparado nas formações, além dos impasses da própria política de formação continuada.

Embora não seja uma opinião unânime, os docentes destacam a formação continuada como um momento oportuno para se apropriar ou se aprofundar em novos saberes e nas trocas de experiências com os demais membros do grupo, de maneira a contribuir para a sua prática no cotidiano escolar. Entretanto, há consenso entre os docentes quanto a algumas queixas: a organização das formações continuadas nem sempre condiz com as necessidades dos docentes e da instituição escolar; não há participação dos educadores no tocante às propostas de formação a que serão submetidos; o cenário escolar e dos professores não é de conhecimento dos formadores; o não cumprimento das leis que asseguram as formações continuadas ou a falta de continuidade (GATTI e BARRETTO, 2009).

A incompatibilidade entre as propostas de formação e o contexto escolar e a falta de acompanhamento e continuidade da política de formação continuada são as queixas mais recorrentes por parte dos profissionais de educação. Usualmente, o processo sofre uma descontinuidade, encerrando-se junto com o programa, sem a estipulação de meios de acompanhamento.

Os programas implantados possuem carga horária definida e estabelecem meios avaliativos, mas acabam por não determinar estratégias de acompanhamento das práticas docentes após o término, ocasionando uma interrupção no desenvolvimento das propostas, como as trocas de experiência e os debates coletivos. Em um período curto de tempo, outra política de formação é concebida, muitas vezes com objetivos distintos da anterior.

2.2 DESDOBRAMENTOS DA FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA

A formação dos professores é um dos aspectos que tem sido debatido e influenciado por diversas tendências e propostas ao longo de décadas. Em determinados momentos, são traçadas estratégias e legislações para regular e moldar a formação inicial. Atualmente, tem-se voltado para a formação continuada como parte sequencial da graduação, de modo a adequar as exigências elencadas pela sociedade, como ser eficiente, flexível e demonstrar padrões quantitativos de qualidade.

Desde 1990, o poder público vem incorporando as diretrizes dos Organismos Internacionais (OI) na educação e na Formação de Professores da Educação Básica (FPEB), principalmente a do Banco Mundial (BM), que defende a realização da capacitação em serviço, em detrimento das formações iniciais, incluindo o desenvolvimento de instrumentos de controle externo e interno de qualidade.

Apesar do intuito de se alcançarem mudanças, o contexto neoliberal apresenta contradições, ocasionando o alargamento da interferência do Estado, que reorganizou seu papel na condução das políticas de FPEB na metade dos anos 2000, passando a assumir uma atitude efetiva de gerenciamento, envolvendo a implementação de legislações.

A exigência de apresentação de resultados e a busca pela eficiência atingiram não só os alunos, mas também os profissionais que atuam na educação básica, a partir do incremento das formações continuadas e das concepções acerca da sua prática, com a intenção de elevar o rendimento das avaliações. Embora se estabeleçam padrões a serem alcançados, as condições para a sua efetivação não são as mesmas para toda a sociedade. Há disparidades entre as ofertas educacionais, conforme as classes sociais.

As políticas e as práticas educacionais, no Brasil, estão relacionadas aos princípios neoliberais. Embora o seu discurso manifeste um acesso democrático e de inclusão, as ações permanecem seletivas e excludentes, com um sistema de ensino dualista. A escola é organizada para as frações da classe dominante, com conhecimentos que conduzem a um maior acesso aos cursos de graduação mais concorridos. Para a classe menos favorecida financeiramente, propicia-se acesso a uma escola técnica profissionalizante ou a cursos de licenciatura, mantendo-se a lógica do sistema.

A formação docente brasileira tem sofrido inúmeras mudanças. Aos poucos, as questões pedagógicas ganharam espaço nas discussões e acabaram por refletir nos debates atuais, em busca de encaminhamentos adequados, para ultrapassar o discurso e se efetivar nas

práticas. Embora tenham ocorrido transformações consecutivas nas políticas de formação docente, não houve uma consolidação efetiva dos problemas enfrentados pela educação, sobretudo na qualidade do ensino (BORGES; AQUINO e PUENTES, 2011).

As discussões acerca das formações docentes têm ganhado espaço, seja diante da perspectiva da inclusão dos estudantes das licenciaturas na comunidade escolar, para familiarização com as práticas educativas, seja para formular mecanismos para que a formação continuada preencha lacunas e eleve os percentuais de aprendizagem dos alunos da educação básica. O debate em torno das propostas de formação inicial e continuada tem se voltado para a prática pedagógica do docente. Apesar das diferentes formulações, ainda há dificuldades para se efetivar uma transposição de modo significativo nas avaliações em larga escala.

À medida que a educação é concebida como direito de todos, as vagas para a educação básica devem ser expandidas de maneira considerável, de modo a atender à população como um todo. Além de criar instituições escolares para dar conta da demanda, é substancial contratar educadores e debater sobre a formação inicial e continuada que será ofertada para os docentes. A situação é complexa, visto que é indispensável considerar as contradições presentes entre o ensino e a formação docente que se depreendem dos discursos e o que é, de fato, oferecido.

2.2.1 Programas e Considerações acerca da Formação Continuada de Professores

Durante os anos 1990, a formação continuada passou a ser amplamente desenvolvida por todo o Brasil, instituindo políticas públicas educacionais de modo a atender às expectativas quanto aos resultados da qualidade educacional. O foco das políticas de formação continuada tem se voltado para o desenvolvimento das práticas dos docentes, para alcançar os seus objetivos.

Portanto é imprescindível traçar as principais diretrizes desenvolvidas quanto à formação continuada, para compreender quais elementos têm se sobressaído, sua organização e as pretensões do poder público na sua criação.

A partir da implantação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN) 9.394/1996, considerada um marco regulatório importante na educação brasileira, houve a instituição de inúmeras normas para adequar a educação e desenvolver a FPEB. A prática docente ao longo da carreira ganhou ênfase e a identidade do educador passou a ser debatida de maneira frequente.

A LDBN nº 9.394/1996 trata da relevância da formação continuada nos artigos 63, (inciso III), 67, 80 e 87:

Art. 63. Os institutos superiores de educação manterão:

III - programas de educação continuada para os profissionais de educação dos diversos níveis.

[...]

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

[...]

II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;

[...]

Art. 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada.

[...]

Art. 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.

[...]

III - realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isto, os recursos da educação à distância.

(BRASIL, 1996)

Esses artigos fixam regulações para a formação continuada dos diferentes níveis dos profissionais de educação. Também visam a ampliar a discussão sobre a responsabilidade do sistema de ensino de propiciar a valorização dos docentes, por meio de planos de carreira, piso salarial e progressão funcional de acordo com a titulação, habilitação ou avaliação.

O artigo 80 faz referência aos programas de ensino a distância, em vários níveis e modalidades, incluindo a educação continuada fomentada pelo poder público. O artigo 87 expressa a responsabilidade do Distrito Federal, de cada estado e de cada município. A união participa como suplente na implementação de programas de capacitação dos educadores no exercício da função.

A LDBN 9.394/96 põe em pauta a valorização dos profissionais de educação e discorre sobre a questão salarial e o desenvolvimento da carreira docente, posicionando-se sobre a importância de programas de formação continuada para os profissionais do âmbito educacional. Trata também da inclusão da modalidade EAD e do dever municipal em fornecer capacitação aos docentes em atividade.

Após a promulgação da LDBN 9.394/96, no ano de 2001, a Lei 10.172 foi sancionada, aprovando o Plano Nacional de Educação (PNE) (2001-2010), contendo orientações e metas para os próximos dez anos. Discorre sobre as políticas públicas que visem ao avanço

científico e tecnológico e estabelece as metas para a educação em geral, inclusive para a formação dos professores e valorização do magistério.

Em 2004, o MEC criou a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica (RENAFOR), em parceria com as universidades, em prol das formações continuadas, que passaram a incorporar o cenário e as análises dos profissionais da educação. Por meio da Rede, inúmeros centros de formação ligados às universidades foram habilitados, proporcionando a produção de materiais didáticos para os docentes em exercício e contribuindo para a sua prática.

Os centros consolidaram-se como parte importante no desenvolvimento de práticas e propostas pedagógicas de referência para as escolas dos municípios e estados, expandindo a formação continuada, com o apoio do Plano de Ações Articuladas (PAR). (GATTI e BARRETTO, 2009).

Para Oliveira e Leiroi (2019), a Lei nº 11.273, de 06 de fevereiro de 2006, dá continuidade às políticas da FPEB, porque promove a concessão de bolsas de pesquisas e estudos para os envolvidos nos programas de formação inicial e continuada da educação básica. No mesmo ano, o Decreto nº 5.800 criou a Universidade Aberta do Brasil (UAB), a fim de ampliar o modelo de educação à distância (EAD) e dilatar a oferta de vagas para os cursos e programas do ensino superior, principalmente da FPEB (OLIVEIRA e LEIRO, 2019).

O incentivo financeiro para os programas que constituem a formação inicial e continuada dos docentes representa um estímulo para a participação nas ações promovidas pelas instituições e pelo Estado. Com o intuito de ir ao encontro da demanda de formação de docentes na esfera pública e abranger territórios mais afastados das instituições formadoras, a modalidade EAD passa a ser organizada pela UAB para incrementar a oferta de vagas nas redes públicas, e de certificações.

Os interesses da classe dominante e do setor financeiro têm se colocado acima das necessidades da população, adequando às normas a seu benefício. À medida que a classe dos profissionais da educação avança na aquisição de melhores condições de trabalho, há uma desvalorização da classe pelas diferentes camadas da sociedade.

Faz-se vital elaborar um sistema de formação que valorize os docentes, destinando recursos financeiros que atendam à carência e à dimensão do Brasil, pela FPEB. É fundamental transpor os discursos dos poderes públicos em ações que priorizem a educação, de modo a fortalecer o sistema nacional de formação e admitir que as políticas de valorização

e as políticas de formação dos profissionais da educação básica são indissociáveis. É preciso definir ações conjuntas (OLIVEIRA e LEIRO, 2019).

Desse modo, para equiparar-se aos padrões mundiais referentes às formações e estender a assistência educacional em todos os níveis, para abranger o maior número populacional, adotaram-se medidas emergenciais, o que demonstra que as políticas de educação acabam por manter, em caráter permanente, medidas temporárias e emergenciais, como a de formação mínima para atuar na docência.

Exige-se a constituição de um espaço de formação que associe os elementos presentes na instituição acadêmica como teóricos e pedagógicos e os conhecimentos obtidos durante a carreira docente, de modo a efetivar os enunciados dos documentos e das políticas oficiais. (BARRETTO, 2015)

Há uma dicotomia entre o discurso e as medidas acerca da valorização e das ações referentes à FPEB. Urge transpor os interesses individuais e realizar um trabalho conjunto, por parte do poder público, de modo a propiciar uma educação de qualidade e de garantias aos profissionais da educação. Uma infraestrutura adequada para as instituições educacionais favorecerá as condições adequadas de trabalho para os docentes, viabilizando a execução das propostas educacionais.

A formação continuada e a valorização docente passaram a ser reconhecidas não somente pela normatização da LDBN 9.394/96, mas em outras ações que ampliaram o alcance das capacitações e da articulação entre os entes federados e as instituições. A elaboração do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR) conciliou muitos dos componentes já previstos nas normatizações.

A Portaria nº 09, de 30 de junho de 2009, foi uma das estratégias de avanço das políticas de formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, por parte da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do MEC, instituindo o PARFOR, conduzido pela CAPES e pelas secretarias dos estados e municípios como parte da atuação entre as IES e o governo federal, tornando se parte integrante do Plano PAR. (BARRETTO, 2015; OLIVEIRAI e LEIRO, 2019):

Art. 1º Fica instituído o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica, uma ação conjunta do MEC, por intermédio da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, em colaboração com as Secretarias de Educação dos Estados, Distrito Federal e Municípios e as Instituições Públicas de Educação Superior (IPES), nos termos do Decreto 6.755, de 29 de janeiro de 2009, que instituiu a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, com a finalidade de atender à demanda por formação inicial e

continuada dos professores das redes públicas de educação básica. (BRASIL, 2009).

A Portaria estabelece a cooperação entre o MEC, a CAPES e as Secretarias de Educação de estados e municípios, para a organização de formação inicial e continuada dos professores das redes públicas de ensino, de modo a atender à demanda existente, por meio do aumento de vagas nos cursos de licenciatura e de pedagogia, destinando parte dessas vagas, em caráter emergencial, a professores no exercício da função na educação básica. O texto ainda inclui o fomento das Instituições Públicas de Educação Superior (IPES) para a formação inicial e continuada e a concessão de bolsas de professores participantes em projetos, pesquisas e elaboração de programas que desenvolvam as áreas de formação inicial e continuada.

O PARFOR foi criado para valorizar os educadores nas formações iniciais e continuadas, ficando a cargo da CAPES o desenvolvimento e a avaliação, por meio de colaboração dos resultados das ações desenvolvidas pelo MEC. Os estados, municípios, secretarias e instituições de educação superior pública são responsáveis por sediar os cursos direcionados aos docentes que atuam nas escolas públicas que não atendam à formação exigida pela LDBN 9.394/96 (GENTILI e OLIVEIRA, 2013).

Art. 2º São princípios da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica

[...]

VIII - a importância do docente no processo educativo da escola e de sua valorização profissional, traduzida em políticas permanentes de estímulo à profissionalização, à jornada única, à progressão na carreira, à formação continuada, à dedicação exclusiva ao magistério, à melhoria das condições de remuneração e à garantia de condições dignas de trabalho;

IX - a equidade no acesso à formação inicial e continuada, buscando a redução das desigualdades sociais e regionais;

X - a articulação entre formação inicial e formação continuada, bem como entre os diferentes níveis e modalidades de ensino;

XI - a formação continuada entendida como componente essencial da profissionalização docente, devendo integrar-se ao cotidiano da escola e considerar os diferentes saberes e a experiência docente;

Art. 3º São objetivos da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica:

[...]

II - apoiar a oferta e a expansão de cursos de formação inicial e continuada a profissionais do magistério pelas instituições públicas de educação superior;

III - promover a equalização nacional das oportunidades de formação inicial e continuada dos profissionais do magistério em instituições públicas de educação superior;

IV - identificar e suprir a necessidade das redes e sistemas públicos de ensino por formação inicial e continuada de profissionais do magistério;

(BRASIL, 2009).

O PARFOR visa não apenas a estimular os programas de formação inicial e continuada por meio da cooperação entre a união e os entes federados. Seu foco é o docente, como parte significativa para a melhoria da escola e da educação básica. Sua valorização profissional deve ser derivada de políticas que atendam às premissas de progressão de carreira, dedicação exclusiva e condições salariais condizentes. A equidade de acesso e a articulação entre as formações iniciais e continuadas também compõem os objetivos do programa.

De acordo com o programa, a formação continuada deve ser considerada como elemento primordial da carreira docente. Por meio das formações, pretende-se desenvolver a conectividade com a formação inicial, assumindo a relevância para o desenvolvimento da profissão docente, de modo a agregar ao cotidiano escolar, levando em conta a bagagem do educador. O PARFOR também busca apoiar a expansão da formação inicial e continuada e identificar e completar as redes e sistemas de educação pública que necessitem de formação inicial e continuada para os seus profissionais de educação.

Gatti e Barretto (2009) enfatizam que o Decreto prevê a elaboração de Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, com a colaboração de diversas instituições como corresponsáveis por formular, diagnosticar, acompanhar e avaliar os planos de estratégia. O documento também pressupõe suporte financeiro para a promoção de pesquisas e programas relacionados às capacitações.

Os fóruns são geridos pelos secretários estaduais. O MEC é responsável pelas aprovações dos planos de estratégias e pelo fomento das formações, mediante a disponibilidade de bolsas de estudo e de pesquisa, além de auxílio financeiro aos municípios, estados, instituições públicas e o Distrito Federal para a execução dos projetos aprovados.

O PARFOR trabalha a concepção de colaboração entre os entes federados, de modo a partilhar as responsabilidades sobre o processo das capacitações. Considera a formação continuada conexa com a formação inicial e reflete sobre as experiências vivenciadas pelos profissionais, abrindo espaço para a modalidade EAD nas capacitações e fornecendo suporte financeiro para as ações.

Ao longo dos anos, foram instituídos, no país, diversos programas para a formação continuada de professores, com diferentes objetivos. O quadro a seguir traz uma visualização sucinta dos programas para a posterior análise de como se deu o desenvolvimento do PNAIC.

Quadro 10- Programas de Formação Continuada para Professores da Educação Básica de 2001 á 2012.

DATAS	PROGRAMAS	OBJETIVOS
2001-2002	PROFA	Objetivo: desenvolver as competências profissionais para o ensino da leitura e escrita, propiciando um contexto para auxiliar o professor na construção dessas competências, por meio de grupos de formação permanente,
2004-2010	GESTAR II	Propósito: oferecer uma formação continuada em língua portuguesa e matemática aos professores atuantes nos anos finais do ensino fundamental de escolas públicas.
2005-2011	PROINFANTIL	Escopo: ofertar cursos a distância, para valorizar a docência dos professores da educação infantil e proporcionar condições de progresso na carreira, buscando socializar, compartilhar e elucidar dúvidas.
2005-2010	PRÓ-LETRAMENTO	Finalidade: melhorar a qualidade de aprendizagem em matemática e leitura/escrita.
2007-2010	PROINFO INTEGRADO	Programa Nacional de Formação Continuada em Tecnologia Educacional direcionado para a utilização didática e pedagógica de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC)
2012-2018	PNAIC	Objetivo: alfabetização e letramento até o final do 3º ano do ensino fundamental para escolas rurais e urbanas, por meio da formação continuada dos professores alfabetizadores.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir do Portal do MEC¹⁷.

Dois programas em escala nacional envolveram a formação continuada de professores e antecederam a implantação do Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC): o Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (PROFA) e o Programa de Formação continuada de professores dos anos/séries iniciais do ensino fundamental – alfabetização e linguagem (PRÓ-LETRAMENTO). Ambos articularam formações presenciais e a distância.

O documento de apresentação Brasil (2001) indica que o Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (PROFA) foi instituído em 2001, com vistas à formação de professores alfabetizadores que trabalhavam na educação infantil e no ensino fundamental com crianças, jovens e adultos, ensinando a ler e a escrever. O curso foi composto por três módulos, totalizando 160 horas, com encontros semanais durante 40 semanas. Dividiram-se em momentos de formações em grupo, para trocas de experiências e discussões sobre as propostas, além de atividades individuais. Tanto os formadores como os cursistas recebem materiais escritos e vídeos sobre os temas e, ao final, realizaram avaliações. Os certificados foram entregues aos que cumpriram as propostas e tiveram 75% de frequência.

¹⁷ <http://portal.mec.gov.br/publicacoes-para-professores?id=15944:programas-do-mec-voltados-a-formacao-de-professores>. Acesso em: 02 ago. 2020.

Ainda segundo o documento Brasil (2001), na formação continuada, sob a concepção do PROFA, a qualidade da educação não depende apenas da formação inicial dos educadores, mas também dos aspectos que envolvem o trabalho do educador, perpassando pelas condições das instituições, a valorização profissional e a colaboração entre a equipe. As políticas públicas têm buscado meios de impactar a educação. As dificuldades acabam por priorizar pontos específicos, mas, para que as mudanças sejam efetivas, o atendimento deve voltar-se ao conjunto das diversas necessidades, como a infraestrutura e a carreira.

A contextualização da realidade dos profissionais de educação é um aspecto fundamental para se pensar a estrutura das formações, levando em considerações tudo o que interfere no desempenho da aprendizagem dos alunos. Caso contrário, a responsabilidade por resultados negativos recai apenas sobre os educadores, esquecendo-se de todo o conjunto que a educação engloba.

GESTAR II foi o Programa Gestão da Aprendizagem Escolar. Visava a oferecer uma formação continuada em língua portuguesa e matemática aos professores dos anos finais do ensino fundamental de escolas públicas em exercício. A carga horária do curso foi de 300 horas, 120 presenciais e 180 a distância, com discussões prático-teóricas, com o escopo de desenvolver a autonomia do professor.

As formações ocorreram em parceria com as instituições de ensino superior, escolas de aplicação, institutos federais de educação, ciência e tecnologia, cujo encargo foi ministrar os cursos de formação e realizar o cadastro dos bolsistas. As secretarias de educação coordenaram as atividades, de acordo com a sua atuação. Para os cursos de formação, ofereceram espaço físico e infraestrutura. (PORTAL DO MEC)¹⁸.

De acordo com o Portal do MEC, o PROINFANTIL¹⁹ destinou-se aos professores da educação infantil da rede pública municipal, estadual e privada, inclusive as instituições sem fins lucrativos, comunitárias, filantrópicas ou confessionais. Foi um curso a distância, de nível médio, de formação específica para o magistério. Durou dois anos. Teve o objetivo de valorizar a docência dos professores da educação infantil e proporcionar condições de progresso na carreira.

O curso inseriu materiais pedagógicos para o ensino a distância, com metodologias de apoio à aprendizagem, por meio de um sistema de comunicação no qual os participantes podiam socializar, compartilhar e elucidar dúvidas. A expectativa do curso foi que, após a

¹⁸ Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/bolsas-e-auxilios/eixos-de-atuacao/lista-de-programas/item/6424-gestar-ii-programa-gest%C3%A3o-da-aprendizagem-escolar>. Acesso em: 29 jul. 2020.

¹⁹ Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12321:proinfantil-apresentacao&catid=288:proinfantil&Itemid=548. Acesso em: 29 jul. 2020.

finalização, os professores da educação infantil fossem capazes de dominar os instrumentos, desenvolver metodologias e estratégias para o desempenho da função e contribuir para o ensino efetivo das crianças.

O PRÓ-LETRAMENTO, de 2005, foi um programa designado a melhorar a qualidade da aprendizagem em leitura, escrita e matemática, por meio da formação continuada de professores em atuação nos anos iniciais do ensino fundamental das escolas públicas. De acordo com o documento Brasil (2012d), o programa foi realizado pelo MEC, em parceria com as universidades, com a adesão de estados e municípios, por meio de formações semipresenciais, com o uso de materiais escritos e vídeos. A carga horária da formação dos cursistas foi de 120 horas: 84 de aulas presenciais e 36 a distância, com exigência de frequência mínima de 75%.

O PRÓ-LETRAMENTO teve por objetivos proporcionar apoio às ações pedagógicas; estimular as reflexões dos educadores quanto à participação nas formações continuadas em rede, com a participação de universidades, secretarias de educação e escolas públicas; ressaltar a importância de oferta de formação regular pela própria escola, a fim de ampliar conhecimentos para subsidiar o ensino e a aprendizagem da matemática e da linguagem.

O PRÓ-LETRAMENTO concebe a formação continuada como exigência para desenvolver qualquer atividade profissional, e não a restringe a um ato compensatório da formação inicial. O conhecimento adquirido nas formações iniciais molda-se frente às condições adversas da profissão. A formação continuada torna-se o meio de refletir, pesquisar e pôr em prática os resultados obtidos, sem desconsiderar o conhecimento produzido pela própria atividade profissional.

O professor é considerado o sujeito da ação, segundo a visão da formação continuada reflexiva, considerando suas experiências de vida, seus estudos e principalmente os saberes adquiridos com o exercício profissional. Proporcionam-se técnicas e significados para superar as dificuldades encontradas em sua rotina; ao longo da sua carreira, o conhecimento adquirido ganha novo sentido e possibilidades, conforme o surgimento das diferentes barreiras. A formação e a profissionalização devem ser vistas como interdependentes, pois as políticas de formação desenvolvem ações para melhorar a qualidade educacional e as condições de trabalho e para colaborar com o aperfeiçoamento das capacidades dos docentes. (BRASIL, 2012d).

O programa funcionou em regime de colaboração entre o MEC, Secretaria de Educação Básica (SEB) e universidades formadoras. Teve a adesão de escolas públicas, por meio das secretarias de educação, com concessão de bolsas pela Resolução FNDE nº 24/2012,

para os orientadores de estudos. Sua estrutura dividiu-se em coordenador geral do programa e formador, ambos com vínculos com a universidade formadora: o primeiro era responsável pela implementação do programa; o segundo, pela formação dos orientadores.

O coordenador administrativo tinha vínculo com a secretaria de educação. Sua tarefa era organizar o município e articular a IES e a secretaria de educação para receberem o programa. O orientador de estudos era professor efetivo do município. Recebia a formação das universidades e fazia a ponte entre as universidades e os professores cursistas. Para participarem, os professores precisavam estar em atuação nos anos iniciais do ensino fundamental e fazer a inscrição no programa.

O PROINFO INTEGRADO foi o Programa Nacional de Formação Continuada em Tecnologia Educacional, direcionado para a utilização didático-pedagógica de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) no espaço escolar, assim como para a distribuição de equipamentos tecnológicos às instituições escolares e conteúdos, recursos de multimídias e digitais no Portal do Professor, TV Escola e DVD Escola, pelo Domínio Público e pelo Banco Internacional de Objetos Educacionais. Os cursos ofertados incluíram Introdução à Educação Digital; Tecnologias na Educação e Elaboração de Projetos, Redes de Aprendizagem; Projeto UCA (Um Computador por Aluno). Puderam participar professores, gestores, técnicos e outros funcionários do sistema de ensino de escolas públicas. (PORTAL DO MEC)²⁰.

2.3 DELINEAMENTO DO PACTO NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PNAIC)

O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), instituído em 2012, foi um programa firmado entre a União e os governos, estados e municípios, com a meta de que todas as crianças estejam alfabetizadas até os oito anos de idade, no final do 3º ano do Ensino Fundamental. Uma das estratégias usadas no decorrer do processo foi enfatizar a formação continuada dos professores e fazer uso de diversos recursos, como a Literatura Infantil, por ser abrangente e relevante no processo de alfabetização e letramento.

No governo da Presidente Dilma Vana Rousseff, o Ministro da Educação Aloizio Mercadante, pela Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012, instituiu o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. O Art. 2º descreve as ações do PNAIC em parceria entre o MEC, as instituições de ensino superior, os sistemas públicos de ensino dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, para o desenvolvimento da alfabetização e do letramento

²⁰ Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13156. Acesso em: 29 jul. 2020.

até o final do 3º ano do ensino fundamental, nas escolas rurais e urbanas. As ações estão assim caracterizadas:

- I - pela integração e estruturação, a partir do eixo Formação Continuada de Professores Alfabetizadores, de ações, materiais e referências curriculares e pedagógicas do MEC que contribuam para a alfabetização e o letramento;
- II - pelo compartilhamento da gestão do programa entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
- III - pela garantia dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento, a serem aferidos nas avaliações externas anuais. (BRASIL, 2012a).

A partir da adesão ao PNAIC pelos estados, Distrito Federal e municípios, o MEC, as secretarias de educação e as universidades passaram a ser corresponsáveis por todas as ações do programa, como a formação continuada dos professores alfabetizadores e o uso dos materiais distribuídos pelo MEC, a fim de desenvolver a alfabetização e o letramento dos estudantes.

Para que a meta de alfabetização até o terceiro ano do ensino fundamental se cumprisse, o PNAIC firmou-se em quatro eixos, abarcando desde a formação continuada, com disponibilização de bolsas tanto para os formadores quanto para os professores participantes; concessão de materiais didáticos e pedagógicos como jogos e obras literárias, entre outros; avaliações e gestão. A proeminência dessa política educacional deu-se por oferecer uma longa formação aos profissionais que atuam nas classes de alfabetização. A formação foi pensada, inicialmente, para dois anos, mas houve um prolongamento (BRASIL, 2012a).

O PNAIC foi instituído em 2012. As formações continuadas dos professores alfabetizadores foram planejadas para uma duração de dois anos, 2013 e 2014, com carga horária anual de 200 horas. Posteriormente, foi prorrogado para ser executado nos anos seguintes, abrangendo as demais áreas do conhecimento, tendo alcançado sua finalização no ano de 2018.

As ações do Pacto foram definidas pelos seguintes eixos, de acordo com o Art. 6º da Portaria Nº 867:

- I - formação continuada de professores alfabetizadores;
 - II - materiais didáticos, literatura e tecnologias educacionais;
 - III - avaliação e;
 - IV - gestão, controle e mobilização social.
- (BRASIL, 2012a).

A formação continuada de professores alfabetizadores era o elo entre os eixos do programa, abarcando os materiais didáticos, a literatura e as tecnologias educacionais nos encontros de formação e no direcionamento dos planejamentos em sala de aula, visando à

aprendizagem dos alunos. A avaliação tinha um papel definido, em larga escala, realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). A Avaliação Nacional de Educação (ANA) era um dos instrumentos de avaliação do programa e de controle e mobilização social, coordenando o desenvolvimento do PNAIC em diferentes âmbitos.

De acordo com o documento de apresentação do programa (BRASIL, 2015), o processo de criação do PNAIC atendeu à Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, do Plano Nacional de Educação (PNE) (2014-2024), que visava a desenvolver a “META 5 Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental” (BRASIL, 2014), ampliando a necessidade de organização do ciclo de alfabetização. Tornou-se fundamental construir uma proposta de formação continuada que considerasse o professor alfabetizador e as demais políticas instituídas pelo MEC, pois o desempenho escolar era insatisfatório. Havia discussões ligadas à identidade dos professores alfabetizadores, além da premência de avanço na aprendizagem.

De acordo com o documento Brasil (2015), o PRÓ-LETRAMENTO desenvolvido no ano de 2005 atendeu às expectativas do MEC. Os resultados obtidos nas avaliações do INEP demonstraram índices positivos dos estudantes, o que foi uma referência para a implementação do PNAIC. O avanço no desempenho dos estudantes, em língua portuguesa e matemática, trouxe à tona a validade de uma discussão em âmbito nacional, com base no Pró-Letramento, de uma política de currículo que aprofundasse as reflexões da formação continuada. Em 2012, as secretarias do sistema público de ensino do MEC reuniram-se com professores das universidades ligadas à área da educação, para elaborar um documento que apontasse a garantia dos direitos no ciclo de alfabetização.

A base legal das discussões deu-se por meio do Art. 210 da CF de 1988, que discorre sobre o dever do Estado de fixar conteúdos que atendam aos valores culturais e artísticos nacionais e regionais, a fim de assegurar uma formação básica comum para o ensino fundamental. As discussões foram essenciais para a implementação do PNAIC, pois conciliaram a LDBN 9394/1996 e a CF de 1988 na definição dos conhecimentos do currículo para a alfabetização e os direitos à aprendizagem.

Conforme o documento Brasil (2015), inicialmente, as propostas das formações foram estabelecidas para os estados do Nordeste, juntamente com as universidades que haviam trabalhado com o PRÓ-LETRAMENTO. Para compor uma proposta de formação, pensada inicialmente para durar dois anos, convidou-se o Centro de Estudos em Educação e Linguagem (CEEL), da Universidade Federal de Pernambuco/UFPE. Sua proposta apresentou

a articulação entre materiais fornecidos pelo MEC, os professores alfabetizadores e seu trabalho em sala de aula. O Ministro da Educação Aloísio Mercadante conheceu a proposta de formação em novembro de 2011.

Mercadante decidiu que a proposta de formação deveria ser expandida pelo país. Assim, o PNAIC passou a ser delineado como um programa de âmbito nacional, a fim de envolver os professores do ciclo de alfabetização das escolas públicas e também das escolas do campo. Iniciou-se uma ação pela ampliação das participações das universidades para formações em cada estado. No fim de 2012, o convite estendeu-se para as universidades públicas. De imediato, a prioridade eram as universidades que haviam trabalhado com o Pró-Letramento. Na sequência, buscaram-se profissionais da área da alfabetização e letramento dos grupos de pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) para coordenar o programa.

2.3.1 Objetivos e Público-Alvo

O objetivo central do PNAIC foi fazer com que as crianças matriculadas no ensino fundamental, ao findar o 3º ano, estivessem alfabetizadas até os oito anos de idade. No 1º ano de funcionamento, 2013, a programação inseriu alfabetização e letramento em língua portuguesa e no 2º ano, 2014, matemática. O programa seguiu em 2015, enfatizando as disciplinas de ciências humanas, ciências da natureza e artes e foi prorrogado até 2018, após modificação da sua estrutura. O PNAIC firmou-se nos quatro eixos já mencionados, durante toda a sua vigência.

O Ministério da Educação (MEC), na Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012, ao instituir as diretrizes do PNAIC, evidenciou os objetivos no Art. 5º:

- I - garantir que todos os estudantes dos sistemas públicos de ensino estejam alfabetizados, em Língua Portuguesa e em Matemática, até o final do 3º ano do ensino fundamental;
 - II - reduzir a distorção idade-série na Educação Básica;
 - III - melhorar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB);
 - IV - contribuir para o aperfeiçoamento da formação dos professores alfabetizadores;
 - V - construir propostas para a definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento das crianças nos três primeiros anos do ensino fundamental.
- (BRASIL, 2012a).

De acordo com o documento, o PNAIC confirmou a relevância de buscar meios para a alfabetização e o letramento com qualidade, no início do ciclo do ensino fundamental, pois

muitos alunos se encontram em distorção idade/ano em nível de conhecimento, sem o domínio e a compreensão que deveriam ter sobre a escrita e a leitura. O professor, como agente da formação dos alunos, deve estar em constante aperfeiçoamento, para atender às novas necessidades da educação, buscando uma alfabetização eficiente.

A Portaria n. 867, de 4 de julho de 2012, que instituiu o PNAIC e suas diretrizes gerais, também previu a concessão de bolsas de estudos. A Portaria n. 1458, de 14 de dezembro de 2012e, definiu os parâmetros:

Art. 4º A Formação Continuada de Professores Alfabetizadores contempla o pagamento de bolsas para as seguintes funções:
I - coordenador-geral da IES;
II - coordenador-adjunto junto à IES;
III - supervisor junto à IES;
IV - formador junto à IES;
V - coordenador das ações do Pacto nos estados, Distrito Federal e municípios;
VI - orientador de estudo; e
VII - professor alfabetizador.
(BRASIL, 2012e).

As equipes envolvidas nas formações dos professores alfabetizadores nos diferentes âmbitos – federal, como os coordenadores gerais e os formadores das Instituições de Ensino Superior (IES); estadual, como os coordenadores das ações; e municipal, como os orientadores de estudo e os próprios professores alfabetizadores – fizeram jus a bolsas durante o período de permanência no programa, para incentivar e custear a sua participação.

Os valores máximos para as bolsas concedidas foram autorizados pela Lei n. 11.273, de 6 de fevereiro de 2006²¹ e definidos pela Portaria n. 90, de 6 de fevereiro de 2013:

I - R\$ 200,00 (duzentos reais) mensais, para o professor alfabetizador;
II - R\$ 765,00 (setecentos e sessenta e cinco reais), para o orientador de estudo;
III - R\$ 765,00 (setecentos e sessenta e cinco reais) para o coordenador das ações do pacto nos estados, Distrito Federal e municípios;
IV - R\$ 1.100,00 (mil e cem reais) para o formador da instituição de ensino superior;
V - R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais) para o supervisor da instituição de ensino superior;
VI - R\$ 1.400,00 (mil e quatrocentos reais) para o coordenador-adjunto da instituição de ensino superior; e

²¹ Art. 1º Ficam o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e a coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior- Capes autorizados a conceder bolsas de pesquisa no âmbito dos Programas de Formação de Professores para a Educação Básica desenvolvidos pelo Ministério da Educação, inclusive na modalidade a distância. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2006/lei-11273-6-fevereiro-2006-540874-norma-pl.html>. Acesso em 4 de abril de 2019.

VII - R\$ 2.000,00 (dois mil reais) para o coordenador-geral da instituição de ensino superior. (BRASIL, 2013).

Na primeira fase do programa, em 2013, as bolsas mensais eram destinadas a todos os professores participantes das formações continuadas do PNAIC, desde o coordenador geral, de âmbito federal, a receber o maior valor, de R\$2.000, e o professor alfabetizador, de âmbito municipal, com bolsa de R\$200,00. Em comparação com os demais participantes do programa, o valor era irrisório, mas complementava a ideia de incentivo à participação.

Em 2013, o PNAIC foi composto por 38 Instituições de Ensino Superior (IES): 32 federais e seis estaduais. As equipes de formação, que contavam com gestores, coordenadores, supervisores, orientadores e professores alfabetizadores, foram se constituindo para atender aos cinco mil municípios que aderiram ao Programa, implantado em escala nacional.

Quadro 11. Adesão dos Estados e Municípios ao PNAIC 2013-2016

ANO	ADESÃO MUNICÍPIOS	ADESÃO DE ESTADOS/ DF	Total de Professoras Alfabetizadoras	Total de Orientadores de Estudo
2013	5.276	27	281.725	15.953
2014	5.489	27	267.375	15.146
2015	5.222	27	235.983	14.691
2016	5.360	27	226.808	13.198
TOTAL	-	27	1.011.891	58.988

Fonte: Elaborado pela autora, com base no Portal do MEC²²

O PNAIC alcançou grande adesão dos estados, em seu primeiro ano de existência. Do total de 5.570 municípios brasileiros, o programa incluiu 5.489, um número expressivo, evidenciando a abrangência nacional e a efetivação na articulação entre os entes confederados. Analisando as informações do Portal do MEC, até o ano de 2016, o PNAIC já havia formado mais de 58 mil orientadores de estudo e mais de 1 milhão de professores alfabetizadores. As expectativas depositadas no programa, para alcançar resultados, foram grandes. A edição desenvolvida no Nordeste obteve efeitos positivos, despertando o interesse para a aplicação em larga escala.

Nos primeiros anos de funcionamento, o MEC avaliou o PNAIC como bem-sucedido, devido à complexidade de se implantar um programa de formação continuada em escala

²² Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/pnaic>. Acesso em 03 de setembro de 2020.

nacional, articulando conhecimentos comuns aos professores alfabetizadores participantes. Foi estabelecido um regime de colaboração entre o MEC, municípios, estados e universidades, com a adesão e a participação das escolas e das diferentes instâncias. (BRASIL, 2015).

Figura1- Integração das Ações do PNAIC 2012



Fonte: BRASIL, 2012c

A articulação entre os quatro eixos do programa garantiu o desenvolvimento das ações para a consecução dos objetivos estabelecidos. O principal eixo girou em torno da formação continuada dos professores alfabetizadores. Os demais eixos complementaram e subsidiaram a efetivação do programa.

2.4 FORMAÇÕES CONTINUADAS DE PROFESSORES ALFABETIZADORES

De acordo com o documento de apresentação do PNAIC (BRASIL, 2015), a valorização dos profissionais de educação perpassa pelas formações dos educadores e demais envolvidos, para a melhoria na qualidade da educação das escolas públicas. A divulgação do desempenho dos estudantes da educação básica e a demonstração de carências de formação inicial e continuada dos professores geraram a busca, por parte de municípios e estados, de programações que atendessem ao seu efetivo, como as propostas de programas nacionais de formação.

A efetivação adequada de uma política de formação continuada demanda conexão entre as diversas secretarias do MEC, estados e municípios e precisa de instrumentos que acompanhem e avaliem, de maneira eficaz, as formações das instituições escolares, a fim de criar um sistema nacional de formação de educadores da educação básica (BRASIL,2015).

Um dos principais eixos do PNAIC é a formação continuada dos professores alfabetizadores, conforme o Art. 7º da Portaria nº 867, de 2012:

- I - formação dos professores alfabetizadores das escolas das redes de ensino participantes das ações do Pacto;
- II - formação e constituição de uma rede de professores orientadores de estudo. (BRASIL, 2012).

A formação continuada, para os professores alfabetizadores que fazem parte do PNAIC, foi basilar. São eles que atuam nas salas de aula e colocam em prática as propostas das formações continuadas. Os orientadores de estudo, os responsáveis pela formação, devem ser capazes de desencadear o ato da reflexão sobre a prática pedagógica dos professores e sobre as possibilidades de acordo com a realidade vivenciada, em busca de resultados satisfatórios quanto à alfabetização e ao letramento do educando.

A proposta da formação continuada dos professores para o PNAIC deu-se em três pilares essenciais:

1. como afirmou Paulo Freire, conceber o professor como sujeito inventivo e produtivo, que possui identidade própria e autonomia, como construtor e (re) construtor de suas práticas e não mero reproduzidor de orientações oficiais;
2. propor situações formativas que desafiem os professores a pensar suas práticas e mudar as suas ações;
3. levar os professores a buscar alternativas, realizar projetos cujo objetivo seja não apenas alcançar as suas práticas individuais, mas, sobretudo, as práticas sociais e colaborativas de modo a favorecer mudanças no cenário educacional e social. (BRASIL, 2012b, p. 20).

Conceber o professor como um profissional capaz de tomar decisões, realizar reflexões acerca de sua prática pedagógica e desenvolver a sua identidade é imprescindível. As formações continuadas devem ocasionar situações que levem o professor alfabetizador a refletir sobre a sua prática, por meio da teoria, e a concretizar, por meio das propostas de formações, a melhoria do ensino e da aprendizagem, com as mudanças ou adequações das suas ações.

De acordo com o documento (BRASIL, 2015), esse eixo trata da formação continuada de professores alfabetizadores e dos orientadores, de modo presencial, com vistas a expandir o debate em torno da alfabetização, sob uma perspectiva de letramento, nas diversas áreas do conhecimento, de maneira interdisciplinar. Propõem-se princípios de organização e gestão do

ciclo de alfabetização, além de orientação de caminhos metodológicos para que os direitos de aprendizagem sejam alcançados durante o ciclo.

2.5 MATERIAIS DIDÁTICOS, LITERATURA E TECNOLOGIAS EDUCACIONAIS

O Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) e o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE) são responsáveis pela distribuição de materiais didáticos, obras literárias, jogos de auxílio para alfabetização, livros didáticos, manuais para o professor, dicionários e novos conteúdos, ofertando todo o apoio material e tecnológico educacional de base para a alfabetização. Os materiais didáticos foram entregues às escolas a partir do cálculo das turmas de alfabetização vigentes, e não pelo quantitativo de instituições, viabilizando um aproveitamento maior dos conteúdos e materiais. (BRASIL, 2015). Esse eixo

[...] é formado por conjuntos de materiais específicos para alfabetização, tais como: livros didáticos (entregues pelo PNLD) e respectivos manuais do professor; obras pedagógicas complementares aos livros didáticos e acervos de dicionários de língua portuguesa (também distribuídos pelo PNLD); jogos pedagógicos de apoio à alfabetização; obras de referência, de literatura e de pesquisa (entregues pelo PNBE); obras de apoio pedagógico aos professores; e tecnologias educacionais de apoio à alfabetização. Além de novos conteúdos para alfabetização, muda também a quantidade de materiais entregues às escolas, cujos acervos serão calculados por número de turmas de alfabetização e não por escola, possibilitando aos docentes e alunos explorar melhor os conteúdos. (BRASIL, 2012c, p.12-13).

O eixo de materiais didáticos visava a permear não apenas as formações continuadas dos professores alfabetizadores, mas a sua prática pedagógica em sala de aula. Os materiais promoviam a inclusão, em seu planejamento, a fim de alavancar a aprendizagem dos alunos, com foco na alfabetização e no letramento. Incluíam jogos pedagógicos e obras literárias para serem exploradas e evidenciadas nas formações continuadas, para que os professores se apropriassem do conhecimento e o levassem para as suas turmas.

Os materiais didáticos, literatura e tecnologias educacionais são recursos para auxiliar o trabalho do professor em sala de aula. Seu uso deve ser constante; devem ser pensados nos momentos do planejamento das atividades pedagógicas, já que abrangem o desenvolvimento das múltiplas linguagens na alfabetização e o letramento nas diferentes áreas do conhecimento.

Os conjuntos dos cadernos disponibilizados subsidiaram as discussões das formações continuadas dos professores alfabetizadores e dos orientadores de estudo. As argumentações sobre a alfabetização foram estendidas, sob a perspectiva de letramento, conduzindo a

possibilidades de organização do ciclo de alfabetização, gestão e metodologias, para efetivar os direitos de aprendizagem, envolvendo todas as áreas de conhecimento, de maneira interdisciplinar (BRASIL, 2015).

A formação foi dividida em oito cadernos, nos dois primeiros anos de programa; oito cadernos para alfabetização e letramento em língua portuguesa, no ano de 2013; e oito cadernos em 2014, para alfabetização e letramento em matemática. Os cadernos de alfabetização e letramento em língua portuguesa trazem reflexões sobre materiais escritos e textos de maneira contextualizada, para serem trabalhados em sala de aula, bem como a maneira como a avaliação deve ser tratada pelo professor quanto à leitura e à escrita.

Os cadernos de 2013, em alfabetização e letramento em Língua Portuguesa, são em número de oito para cada ano do ciclo de alfabetização 1º, 2º e 3º:

Ano 1

- Unidade 1 – Currículo na alfabetização: concepções e princípios;
- Unidade 2 – Planejamento escolar: alfabetização e ensino da língua portuguesa;
- Unidade 3 – A aprendizagem do ensino de escrita alfabética;
- Unidade 4 – Ludicidade na sala de aula;
- Unidade 5 – Os diferentes textos em salas de alfabetização;
- Unidade 6 – Planejando a alfabetização; integrando diferentes áreas do conhecimento; projetos didáticos e sequências didáticas;
- Unidade 7 – Alfabetização para todos: diferentes percursos, direitos iguais;
- Unidade 8 – Organização do trabalho docente para promoção da aprendizagem.

Ano 2

- Unidade 1 – Currículo no ciclo de alfabetização: consolidação e monitoramento do processo de ensino e de aprendizagem;
- Unidade 2 – A organização do planejamento e da rotina no ciclo de alfabetização na perspectiva do letramento;
- Unidade 3 – A apropriação do sistema de escrita alfabética e a consolidação do processo de alfabetização;
- Unidade 4 – Vamos brincar de construir as nossas e outras histórias;
- Unidade 5 – O trabalho com gêneros textuais na sala de aula;
- Unidade 6 – Planejando a alfabetização e dialogando com diferentes áreas do conhecimento;
- Unidade 7 – A heterogeneidade em sala de aula e os direitos de aprendizagem no ciclo de alfabetização;
- Unidade 8 – Reflexões sobre a prática do professor no ciclo de alfabetização: progressão e continuidade das aprendizagens para a construção dos conhecimentos por todas as crianças.

Ano 3

- Unidade 1 – Currículo inclusivo: o direito de ser alfabetizado;
- Unidade 2 – Planejamento e organização da rotina na alfabetização;
- Unidade 3 – O último ano do ciclo de alfabetização: consolidando os conhecimentos;
- Unidade 4 – Vamos brincar de reinventar histórias;
- Unidade 5 – O trabalho com os diferentes gêneros textuais em sala de aula:

diversidade e progressão escolar andando juntas;

- Unidade 6 – Alfabetização em foco: projetos didáticos e sequências didáticas em diálogo com os diferentes componentes curriculares;
- Unidade 7 – A heterogeneidade em sala de aula e a diversificação das atividades;
- Unidade 8 – Progressão escolar e avaliação: o registro e a garantia de continuidade das aprendizagens no ciclo de alfabetização.

Fonte: Disponível em: <http://www.plataformadoletramento.org.br/acervo-para-aprofundar/829/pacto-nacional-pela-alfabetizacao-na-idade-certa-pnaic-cadernos-de-formacao.html>.

Os oito cadernos do primeiro ano de formação continuada de professores alfabetizadores, em 2013, para o 1º, o 2º e o 3º anos do ciclo de alfabetização, foram planejados para as especificidades existentes. As unidades abordavam diversos assuntos: diversidade, gêneros textuais, planejamento escolar, currículos e avaliação, para que o professor tivesse acesso ao conhecimento sob outra perspectiva e, posteriormente, trabalhasse esses aspectos nas salas de aula.

O segundo ano do programa disponibilizou oito cadernos de matemática, com a exposição de uma perspectiva de trabalho pedagógico diferenciado. O docente vislumbrou conteúdos como, por exemplo, operações e resolução de problemas, porém com a possibilidade de usar jogos e outros recursos, além do giz e do quadro, para que o aluno conectasse os conteúdos com as atividades.

Formação de 2014, alfabetização em Matemática:

- Apresentação;
- Organização do trabalho pedagógico;
- Quantificação, registros e agrupamentos;
- Construção do sistema de numeração decimal;
- Operações na resolução de problemas;
- Geometria;
- Grandezas e medidas;
- Educação estatística;
- Saberes matemáticos e outros campos do saber;
- Educação matemática no campo;
- Educação matemática inclusiva;
- Jogos na alfabetização matemática;
- Encarte dos jogos na alfabetização matemática.

Fonte: Disponível em: <http://www.plataformadoletramento.org.br/acervo-para-aprofundar/829/pacto-nacional-pela-alfabetizacao-na-idade-certa-pnaic-cadernos-de-formacao.html>. Acesso em: 10 abr. 2019.

Os conteúdos elencados foram distribuídos em oito unidades, incluindo um caderno de jogos. Faziam parte do suporte do programa os materiais voltados para o desenvolvimento das múltiplas linguagens, com propostas diversificadas. O planejamento dos orientadores de estudo seguia o conteúdo das unidades para as formações continuadas dos professores alfabetizadores.

Com a extensão do programa, houve uma continuação das formações dos alfabetizadores no ano de 2015. Diferentemente dos dois primeiros anos, foram listadas dez unidades, para abranger as outras áreas do conhecimento:

Gestão Escolar no Ciclo de Alfabetização

1. Currículo na perspectiva da inclusão e da diversidade: as diretrizes curriculares nacionais da educação básica e o ciclo de alfabetização;
2. A criança no ciclo de alfabetização;
3. Interdisciplinaridade no ciclo de alfabetização;
4. A organização do trabalho escolar e os recursos didáticos na alfabetização;
5. Organização da ação docente: a oralidade, a leitura e a escrita no ciclo de alfabetização;
6. Organização da ação docente: a arte no ciclo de alfabetização;
7. Organização da ação docente: alfabetização matemática na perspectiva do letramento;
8. Organização da ação docente: Ciências da Natureza no Ciclo de Alfabetização;
9. Organização da ação docente: Ciências Humanas no Ciclo de Alfabetização;
10. Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: integrando saberes.

Fonte: <http://www.pnaic.fe.unicamp.br/noticia/comunicado-do-mec-sobre-o-pnaic-2015>.

Os dez cadernos traziam a perspectiva de Alfabetização e Letramento para as demais áreas de conhecimento como Artes, Ciências da Natureza e Ciências Humanas, para serem trabalhadas de maneira interdisciplinar, a fim de organizar o trabalho e a ação docente no ciclo de alfabetização, e dos orientadores de estudos, para o planejamento dos encontros formativos.

Além desses cadernos, outros materiais foram adotados na formação. O MEC disponibilizou, em seu portal, os textos das unidades e livros da coleção Explorando o Ensino. As universidades também disponibilizaram textos que poderiam ser utilizados pelos professores.

2.6 AVALIAÇÃO

Este eixo é composto por avaliações processuais, discutidas durante as formações, que poderiam ser aplicadas pelos professores em suas turmas. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) era responsável pela aplicação de uma avaliação externa, para alunos finalizando o terceiro ano do ciclo de alfabetização, a fim de aferir os resultados do processo para, posteriormente, efetivar políticas para o preenchimento das lacunas constatadas (BRASIL, 2015).

O documento que instituiu o PNAIC explicitava que seria realizada uma “avaliação externa universal do nível de alfabetização ao final do 3º ano do ensino fundamental, aplicada

pelo INEP”. (PORTARIA nº 867, Art. 9º, 2012). Assim, foi implantada a Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), uma avaliação anual para alunos de escolas públicas, para recolher e analisar os índices da eficácia do PNAIC, do aprendizado em língua portuguesa e matemática.

Os objetivos da ANA foram:

- I avaliar o nível de alfabetização dos educandos no 3º ano do ensino fundamental;
- II produzir indicadores sobre as condições de oferta de ensino;
- III concorrer para a melhoria da qualidade do ensino e redução das desigualdades, em consonância com as metas e políticas estabelecidas pelas diretrizes da educação nacional. (BRASIL, 2012, p.7).

Esperava-se que os alunos fossem alfabetizados ao findar do terceiro ano do ensino fundamental. A avaliação constataria o alcance da meta e a aquisição dos conhecimentos. Também se pretendia avaliar o processo pelo qual os alunos haviam sido conduzidos durante o ciclo de alfabetização, equivalente ao período do 1º ao 3º ano do ensino fundamental.

De acordo com o documento de apresentação (BRASIL, 2012), a ANA avaliaria um conjunto de itens, e não somente o que os alunos haviam adquirido nas áreas de matemática e língua portuguesa. Também abordaria a gestão escolar, a infraestrutura, a formação docente e a organização do trabalho pedagógico. Esses itens referem-se às condições de ofertas do processo de alfabetização, com coleta de informações por meio de questionários voltados a professores e gestores da instituição de ensino dos ciclos de alfabetização.

2.7 GESTÃO, CONTROLE E MOBILIZAÇÃO SOCIAL

Eram quatro os níveis responsáveis pela gestão do PNAIC: o comitê gestor nacional; a coordenação institucional de cada estado, para desenvolver estratégias e impulsionar os objetivos do programa; a coordenação estadual, para acompanhar as ações de sua rede e a execução no município; e a coordenação municipal, para supervisionar o programa em seu domínio. As instâncias articulavam-se ao MEC, às redes estaduais e municipais e às próprias instituições responsáveis pelas formações, para a garantia da organização, a efetivação do programa e a certificação do cumprimento dos objetivos. (BRASIL, 2015).

O eixo de gestão, controle e mobilização social, assim como os demais, foi crucial para o funcionamento do programa, já que se baseou no regime de colaboração entre os âmbitos federal, estadual e municipal. O Art. 10 da Portaria Nº 867, de 2012, caracterizou o eixo:

- I - constituição de um arranjo institucional para gestão das ações do Pacto, organizado na forma abaixo:

- a) Comitê Gestor Nacional: responsável pela coordenação e avaliação em âmbito nacional, presidido pela Secretaria Executiva do Ministério da Educação, com participação dos titulares e suplentes da Secretaria de Educação Básica (SEB), da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), do FNDE, do INEP, do Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED), da União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e representantes de outros órgãos e entidades que o Comitê julgar conveniente;
- b) Coordenação Institucional: comitê composto, em cada estado, por representante do MEC, da Secretaria de Estado da Educação, da UNDIME no estado, da União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) no estado, do Conselho Estadual de Educação, da(s) Instituições de Ensino Superior (IES) formadora(s) em atuação no estado e de outras entidades que a Coordenação julgar conveniente, responsável pela mobilização e a proposição de soluções para temas estratégicos, no âmbito do estado;
- c) Coordenação Estadual: a cargo de cada Secretaria de Estado da Educação, responsável pela gestão, supervisão, monitoramento no âmbito da rede estadual e pelo apoio à implementação das ações do Pacto nos municípios;
- d) Coordenação Municipal: a cargo da Secretaria Municipal de Educação, responsável pela gestão, supervisão, monitoramento das ações do Pacto no âmbito da rede municipal e pela interlocução com a coordenação estadual.
- II - definição e disponibilização, pelo MEC, de um sistema de monitoramento das referidas ações do Pacto;
- III - promoção, por meio do Conselho Municipal, dos conselhos escolares, dos conselhos de acompanhamento e controle social da educação e organizações da sociedade civil, do acompanhamento e monitoramento das ações do Pacto, bem como de todas as demais ações de caráter complementar com impacto direto na aprendizagem e permanência da criança na escola;
- IV - fortalecimento dos conselhos de educação e escolares envolvidos no acompanhamento e monitoramento das ações do Pacto, visando garantir as condições necessárias para o seu pleno e eficaz desenvolvimento;
- V - mobilização da comunidade escolar, dos conselhos de educação e da sociedade local em torno das ações do Pacto. (BRASIL, 2012. p. 23).

O PNAIC foi estruturado inteiramente em regime de colaboração, desde as iniciativas das formações continuadas dos professores até o eixo da gestão, que distribuiu as responsabilidades para todos os entes federados, em termos de ações e monitoramento do programa. O Comitê Gestor Nacional foi o responsável pela coordenação e avaliação em nível nacional. A coordenação institucional foi composta, em cada estado, pelos representantes do MEC e da secretaria de estado da educação. A coordenação estadual teve a secretaria de estado da educação como responsável pela gestão, supervisão e monitoramento da rede estadual e pelo apoio à prática das ações nos municípios. A coordenação municipal teve, como responsável, a secretaria municipal de educação, com a função de gestão, supervisão, monitoramento das ações no município e do diálogo direto com a coordenação estadual.

De acordo com o livreto de apresentação Brasil (2012C), o MEC foi responsável por desenvolver um sistema de monitoramento das formações continuadas dos professores

alfabetizadores. O SIMEC, uma plataforma a que todos os participantes envolvidos no PNAIC tinham acesso, para realizar o registro e visualizar as informações referentes às formações nos estados, municípios e instituições escolares, continha informes sobre as presenças e progresso dos estudantes, além de ser um espaço para que as atividades planejadas fossem realizadas. Há outros portais de informações para acompanhar as formações, publicações e os recursos referentes ao programa.

Este capítulo desenvolveu discussões acerca da formação continuada dos professores e dos elementos que circundam o seu desenvolvimento, passando pela valorização da carreira docente, constantemente em debate, e questionamentos, tanto pelo poder público quanto pela comunidade que protela enxergar o professor como um profissional que desempenha uma função relevante na sociedade, como pelas legislações que têm se instituído no país, para abarcar a formação continuada como parte da carreira profissional do educador e torná-la uma ação recorrente na intuição escolar.

Esses debates colaboraram para compreender de que maneira os programas de formação continuada de professores, em diferentes períodos, concebiam a sua organização e as suas prioridades em relação à contribuição para o aperfeiçoamento da qualidade educacional. Tais questões fundamentarão as próximas análises acerca da política educacional para a alfabetização da criança, no caso, o PNAIC, cuja organização se baseou em formação continuada dos professores alfabetizadores, para atingir a meta de alfabetização.

A formação continuada tornou-se elemento indispensável para a educação brasileira. Tem se ampliado ao longo das décadas, tornando-se um campo de investimento por parte do poder público, com a instituição de normas, políticas educacionais e cooperação, abrindo espaço também para o setor privado ofertar vagas para as capacitações.

CAPÍTULO 3

O PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PNAIC) E O DESDOBRAMENTO DA FORMAÇÃO CONTINUADA NO MUNICÍPIO DE AQUIDAUANA/MS

Diante da expansão que o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) alcançou em esfera nacional, o objetivo deste capítulo é analisar os desdobramentos dessa política educacional de formação continuada de professores no município de Aquidauana-MS. Para esse fim, examinam-se a estrutura dos encontros de formação e o seu desenvolvimento, abarcando os materiais utilizados e a forma como foram trabalhados.

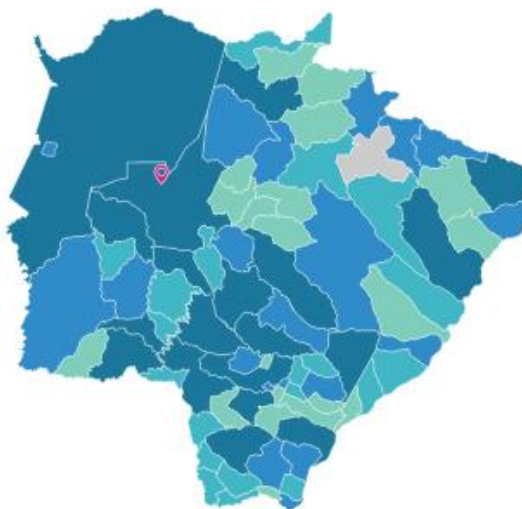
Estudam-se, também, o percurso das formações continuadas do PNAIC no início de sua implementação e as alterações que se sucederam ao longo dos anos, como a inclusão do coordenador pedagógico, no ano de 2016, e da pré-escola, nos anos de 2017-2018, com uma formação voltada para três módulos.

3. 1 EXPOSIÇÃO DO LÓCUS DE PESQUISA: AQUIDAUANA-MS

Como já se expôs a implantação do PNAIC de Aquidauana teve elementos diferenciados, como o fato de incluir professores, coordenadores e gestores oriundos das comunidades indígenas e distritos.

O mapa a seguir traz a localização do município.

Figura 2- Localização do Município de Aquidauana-MS



Fonte: IBGE²³

²³ <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/aquidauana/panorama>. Acesso em 27 de dezembro de 2020.

Além das informações já fornecidas, a prefeitura está sob a administração do prefeito Odilon Ferraz Alves Ribeiro. A extensão territorial do município é 16.957,8 km².

Quanto à educação, a taxa de escolarização entre 6 a 14 anos de idade é de 97,6%. Em comparação com os outros 5570 municípios do país, ocupa a posição nº 2722 (79º lugar no estado).

Os dados relacionados à rede escolar do município quanto ao número de escolas, quantitativo de matrículas, aprovações e reprovações foram levantados no site Qedu, indicado pela Secretaria Municipal de Educação (SEMED). O quadro a seguir demonstra a quantidade total de escolas do município.

Quadro 12: Caracterização Escolar do Município de Aquidauana-MS

N.º	Rede Pública			Rede Privada
	Urbanas	Indígenas	Rurais	
42	26	09	06	05

Fonte: organizado pela autora, a partir do qedu.org.br ²⁴

Há 42 instituições escolares no município, na rede pública municipal, estadual e federal. Na rede pública municipal, 23 escolas atendem a educação infantil e o ensino fundamental. Há 09 instituições indígenas e 05 escolas privadas.

A delimitação da rede escolar colabora para a caracterização do perfil escolar do município e abre espaço para traçar a trajetória do PNAIC em âmbito municipal. Assim, o quadro 13 Detalhamento Escolar do Município de Aquidauana-MS seguinte traz um detalhamento das instituições escolares, enumeradas em ordem alfabética, com o nome das escolas e seus endereços. (ver Anexo B)

As matrículas da educação básica do município de Aquidauana favorecem a compreensão do desenvolvimento do ensino em diferentes períodos e a descrição e delineamento lócus de pesquisa em seu teor educacional. O quadro 14 registra as matrículas e os números de aprovados e reprovados do município desde a adesão do Programa, no ano de 2012, até o último ano, em 2018.

²⁴https://www.qedu.org.br/cidade/538-aquidauana/censo-escolar?year=2018&dependence=0&localization=0&education_stage=0&item. Acesso em 23 de nov. de 2020.

Quadro 14 - Matrículas da Educação Básica de Aquidauana-MS de 2012 a 2018

MATRÍCULA DE ALUNOS NO PERÍODO X ANO	REDE PÚBLICA	REDE PÚBLICA MUNICIPAL	REDE PRIVADA	APROVADOS	REPROVADOS
2012	11.575	5.190	1.473	8.301	1.508
2013	10.806	4.838	1.515	7.860	1.473
2014	10.993	4.797	1.453	7.859	1.323
2015	10.997	4.663	1.544	7.863	1.499
2016	10.792	4.468	1.526	7.700	1.553
2017	11.869	4.578	1.522	7.795	1.346
2018	11.620	4.804	1.319	-	-

Fonte: organizado pela autora, a partir do site qedu.org.br²⁵

As matrículas efetivadas em Aquidauana, em âmbito municipal, em diferentes períodos e em níveis distintos da educação básica, são visualizadas no quadro. De 2012 a 2016, houve uma diminuição de 783 alunos matriculados. No entanto, na comparação entre 2016 e 2017-2018, houve um aumento significativo de matrículas, ultrapassando o número durante a adesão ao Programa. Já nas instituições municipais, a matrícula de alunos de 2012 a 2018 sofreu uma queda de 386 alunos. Quando analisados o número de aprovados e reprovados no início do PNAIC até seu penúltimo ano, observa-se redução em ambos os índices.

As quantidades de matrículas subsidiam a compreensão da evolução ocorrida durante a execução e a vigência do PNAIC. Conforme o site Qedu, indicado pela SEMED para esse levantamento, os dados mostram as alterações que se sucederam durante os primeiros anos do programa até os anos finais da formação continuada, 2017-2018, quando o PNAIC passou a abordar a Educação Infantil. O tema será tratado neste capítulo.

Com relação às formações continuadas ofertadas aos professores alfabetizadores participantes do programa, é interessante caracterizar o perfil docente, de modo a englobar os diferentes períodos em que o programa esteve em vigência.

²⁵https://www.qedu.org.br/cidade/538-aquidauana/censo-escolar?year=2013&localization=0&dependence=0&education_stage=0&item=matriculas. Acesso em 23 de nov. de 2020.

Quadro 15: Levantamento do Perfil Docente do Município de Aquidauana-MS de 2012 a 2019

ANO	NÚMERO DE PROFESSORES NO MUNICÍPIO		ATUAÇÃO DOS PROFESSORES NÚMERO		ESCOLARIDADE DOS PROFESSORES				PÓS-GRADUAÇÃO		
					Fundamental	E. Médio normal/ Magistério	E. Médio	Superior	Especialização	Mestrado	Doutorado
	Anos iniciais	Anos finais	F	M							
2012	288	81	287	82		30		339	112	3	
2013	262	84	266	83		26		323	115	7	
2014	250	88	256	82		28		310	118	7	
2015	258	84	264	78		33		309	114	10	
2017	213	61	154	120		25		249	100	12	
2018	207	63	147	123		11		259	92	14	
2019	207	77	150	134		14		270	87	13	

Fonte: SEMED, 2020.

Em 2012, ano de adesão ao PNAIC, atuavam 369 professores, de ambos os sexos. Ao final do programa, em 2018, houve uma redução de 99 docentes, totalizando 270 profissionais. No ano de 2019, eram 284 docentes em atuação, 270 com diplomas de curso superior, 87 com especialização e apenas 13 com mestrado.

Na comparação entre o primeiro ano de formação continuada do Programa e o último, nota-se o decréscimo da quantidade de professores com especialização. No entanto, o número de docentes com mestrado cresceu, o que demonstra a busca por qualificação. Ressalta-se, ainda, que, apesar da ampliação na quantidade de mestres, nenhum professor possuía a titulação de doutorado.

3.2 DESENVOLVIMENTO DAS FORMAÇÕES CONTINUADAS DO PNAIC EM AQUIDAUANA-MS

A documentação inserida neste relatório delimitou-se ao recorte temporal sobre as formações continuadas do município: os anos iniciais de execução do PNAIC, 2013 e 2014. A prorrogação ocorreu de 2015 até 2018. Esta pesquisa concentrou-se na primeira fase, que tinha a estrutura definida. Além disso, indicaram-se as possíveis alterações estabelecidas no Programa nos dois últimos anos, 2017- 2018, denominados, neste trabalho, como a segunda fase do PNAIC.

Apesar das solicitações de acesso às informações da SEMED de Aquidauana-MS, com os documentos que representassem a adesão do município ao PNAIC, o que foi encontrado sobre as formações continuadas do Programa em 2013 e 2014 foram, principalmente, os relatórios dos orientadores de estudo e da coordenadora municipal do PNAIC. Foram as fontes basilares desta pesquisa, além dos dados sobre as alterações em 2017 e 2018.

No município de Aquidauana, a formação continuada seguiu, como nas outras cidades de MS, a adesão ao PNAIC em 2012. Em 2013, ocorreu o início das formações continuadas dos professores alfabetizadores do programa no país, focalizando na alfabetização em língua portuguesa.

O PNAIC estruturou as formações continuadas dos professores em regime de colaboração entre as universidades públicas de âmbito federal e, em alguns casos, estadual. A Figura 3 demonstra cada entidade participante das formações continuadas e os níveis dos formadores para atingir o objetivo de alfabetizar as crianças até o terceiro ano do ensino fundamental.

Figura 3- Estrutura das Formações Continuadas do PNAIC 2012



Fonte: SLIDE SHARE²⁶

De acordo com a Figura, as universidades, secretarias de educação e as escolas desempenharam as formações continuadas de maneira colaborativa. A universidade era

²⁶ <https://pt.slideshare.net/marlenedefatimagoncalves3/alfabetizao-matemtica-ii-1>. Acesso em abril de 2019.

responsável por designar formadores para conduzir as formações dos orientadores de estudo e pelo local dos cursos. Os orientadores de estudo eram selecionados pela secretaria de educação e ministravam as formações dos professores alfabetizadores. A escola era o ambiente de atuação dos professores alfabetizadores, que buscaram materializar o conhecimento compartilhado em suas práticas pedagógicas. (BRASIL, 2015).

É indispensável definir o papel desempenhado pelos elementos que constituíram as formações continuadas, a fim de compreender como se organizaram as diferentes atribuições no município de Aquidauana-MS. O ponto inicial das formações foi atribuído às universidades.

As universidades participantes decidiam o conteúdo dos cursos das formações dos professores alfabetizadores, com base na participação dessas instituições no Pró-Letramento. As universidades também capacitaram os orientadores de estudos, ofertando formações por meio dos recursos do Ministério da Educação. A confecção dos certificados aos professores alfabetizadores e orientadores, ao fim de cada ano de curso, era atribuição das universidades, assim como o acompanhamento das ações desenvolvidas. (BRASIL, 2012c).

O professor formador, designado pelas universidades, formavam os orientadores de estudo, designados pelos municípios, seguindo as orientações do MEC para a seleção. Os orientadores de estudo formavam os professores alfabetizadores, que atuavam nos ciclos de alfabetização nos três primeiros anos de escolas públicas. Esse tripé impulsionava saberes que se efetivariam em práticas nas instituições escolares. (BRASIL, 2015).

Os objetivos esperados com as formações continuadas proporcionadas aos orientadores de estudos pelos formadores eram os seguintes:

- 1.reconhecer-se como agente na formação continuada dos professores;
- 2.refletir sobre diferentes concepções de formação continuada, com ênfase na abordagem crítico-reflexiva
- 3.refletir sobre os saberes docentes e o cotidiano da sala de aula;
- 4.refletir sobre o papel das experiências pessoais e profissionais na construção da identidade profissional
- 5.refletir sobre a importância do resgate da trajetória pessoal para compreensão das práticas pedagógicas;
- 6.planejar e desenvolver projetos de formação continuada dos professores, assumindo o papel de formadores;
- 7.discutir a concepção de alfabetização que permeia o programa de formação dos professores;
- 8.aprofundar os conhecimentos que serão discutidos ao longo da formação com os professores. (BRASIL, 2012b. p. 29.)

Assumir o papel de formador significava proporcionar o ato de reflexão sobre a formação continuada, sobre a trajetória de cada sujeito participante e sobre a prática

pedagógica. As formações objetivavam despertar o sentimento de assumir o papel de formadores em diferentes momentos da carreira e colaborar para o desenvolvimento da alfabetização, sob a concepção do Programa.

De acordo com o Relatório das orientadoras de estudo (SEMED, 2013a), em Aquidauana as formações ocorreram no *Campus* de Campo Grande, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). As orientadoras de estudo deslocavam-se até aquele *Campus*, com as despesas custeadas pela Secretaria de Educação. Em cada reunião, o professor formador disponibilizava os materiais de formação: um CD e cadernos de estudo.

As orientadoras de estudo eram selecionados entre os professores da rede de ensino que haviam participado do Pró-Letramento como tutores. Aos orientadores de estudo competiam as seguintes tarefas: condução dos cursos de formação e da prática pedagógica, avaliação da frequência e comprometimento dos professores alfabetizadores, registro das ações desenvolvidas pelos docentes da sua turma, além de relatórios pedagógicos e gerenciais das intervenções referentes à condução das formações. (BRASIL, 2012c)

Os orientadores de estudos receberam uma formação inicial de 40 horas, a fim de debater a necessidade de se desenvolver a formação continuada como um fundamento essencial, apresentando situações que objetivavam estimular a reflexão e a construção do saber como parte ininterrupta da formação docente e realizar uma análise do papel do orientador de estudo quanto à supervisão e à assistência da prática do docente.

A formação dos orientadores de estudos contabilizou 200 horas. Além do curso inicial, houve quatro encontros de 24 horas, a fim de ampliar os estudos e nortear o planejamento da formação dos professores e a avaliação das propostas desenvolvidas. Os orientadores de estudo, além da carga horária presencial, desenvolviam atividades de planejamento, de estudos e efetuavam as ações estabelecidas, com a carga horária de 40 horas. A realização do Seminário Final do município, com carga horária de 8 horas e do estado, de 16 horas, foi o fechamento das etapas de formação, com o intuito de socializar as experiências dos participantes. (BRASIL, 2012b).

O lançamento oficial do PNAIC deu-se no dia 4 de março de 2013, após os orientadores de estudo participarem de uma semana de formações em Campo Grande, na UFMS. A abertura oficial no município de Aquidauana ocorreu em 23 de março, dando início ao 1º semestre do PNAIC e às formações continuadas dos professores alfabetizadores, o eixo central do Programa.

O professor alfabetizador é o participante central para atingir os objetivos de alfabetizar até o terceiro ano do ensino fundamental. Assim, os passos da formação visam a

proporcionar direções e sugestões para auxiliar no alcance dos objetivos, por intermédio das práticas pedagógicas dos professores alfabetizadores.

[...] a formação continuada se constitui no conjunto das atividades de formação desenvolvidas ao longo de toda a carreira docente, com vistas à melhoria da qualidade do ensino e ao aperfeiçoamento da prática docente e, no âmbito do Pacto, a Formação Continuada de Professores Alfabetizadores desenvolve-se a partir de um processo de formação entre pares, em um curso presencial. (VIÉDES, 2015, p. 69).

Durante a carreira de profissionais da educação, inúmeros são os programas e as ações com vistas a ofertar formações continuadas, para alcançar as metas e objetivos estabelecidos, como melhorias nos índices e na qualidade do ensino. O PNAIC seguiu essa linha de oferta.

De acordo com o Manual de Apresentação do PNAIC (BRASIL, 2012c), a carga horária da formação continuada dos professores alfabetizadores foi de 120 horas, divididas em oito unidades. Os encontros presenciais no município foram mensais, com algumas unidades de oito e outras de 12 horas, além do seminário final, de oito horas. Constou também de estudos e atividades a serem desenvolvidas posteriormente, com carga horária de 32 horas.

O quadro a seguir mostra o calendário de formações continuadas dos professores alfabetizadores no primeiro ano do programa no município de Aquidauana/MS, com as cargas horárias de cada unidade.

Quadro 16- Calendário das Formações do PACTO 2013 no Município de Aquidauana-MS

DATA	HORÁRIO	UNIDADE/CH	LOCAL
06/04- Sábado	07:30 Às 17:30H	UNIDADE 1/8H	ERSO GOMES
20/04- Sábado	07:30 Às 11:30H	UNIDADE 1/4H	ERSO GOMES
25/05- Sábado	07:30 Às 17:30H	UNIDADE 2/8H	ERSO GOMES
22/06- Sábado	07:30 Às 17:30H	UNIDADE 3/8H	ERSO GOMES
22/07- 2ª Feira	18:00 Às 22:00H	UNIDADE 3/4H	ERSO GOMES
25/07 5ª Feira	18:00 Às 22:00H	UNIDADE 4/4H	ERSO GOMES
03/08- Sábado	07:00 ÀS 11:00H 13:00 ÀS 17:00H	UNIDADE 4/4H UNIDADE 5/4H	ERSO GOMES
24/08- Sábado	07:00 ÀS 11:00H	UNIDADE 5/4H	ERSO GOMES
31/08- Sábado	07:00 ÀS 11:00H 13:00 ÀS 17:00H	UNIDADE 5/4H UNIDADE 6/4H	ERSO GOMES
14/09- Sábado	07:00 ÀS 11:00H	UNIDADE 6/4H	ERSO GOMES
21/09- Sábado	07:00 ÀS 11:00H	UNIDADE 6/4H	ERSO GOMES
05/10- Sábado	07:00 ÀS 11:00H	UNIDADE 7/4H	ERSO GOMES
26/10- Sábado	07:00 ÀS 11:00H	UNIDADE 7/4H	ERSO GOMES
09/11- Sábado	07:00 ÀS 11:00H	UNIDADE 8/4H	ERSO GOMES
23/11- Sábado	07:00 ÀS 11:00H	UNIDADE 8/4H	ERSO GOMES

Fonte: Gerência Municipal de Educação de Aquidauana-MS, SEMED, 2013c.

O calendário, elaborado pela Gerência Municipal de Educação de Aquidauana, traz a organização da formação continuada dos professores alfabetizadores, no primeiro ano de efetivação, incluindo datas, horários, local e unidades a serem trabalhadas. Os lócus dos encontros ocorreram no âmbito do município, em um local escolhido pela rede municipal ou estadual. Em Aquidauana, selecionou-se a escola municipal Erso Gomes, uma instituição conhecida na cidade e de boa localização.

No dia 26 de março, foi realizada uma palestra na Unidade II do Campus de Aquidauana UFMS. Estiveram presentes os professores alfabetizadores cadastrados no PNAIC e a equipe de formadores da UFMS, para explanar sobre os objetivos do Programa e a responsabilidade e compromisso dos educadores, além da importância de alavancar os índices do IDEB.

O quadro a seguir traz a estrutura e a quantidade de participantes do PNAIC no município de Aquidauana no início das formações continuadas dos professores alfabetizadores, com a quantidade de professores atendidos em cada turma pelos orientadores de estudo.

Quadro 17: Composição dos Participantes do PNAIC 2013 no Município de Aquidauana-MS.

ORIENTADORES DE ESTUDO		PROFESSORES ALFABETIZADORES	Nº DE PARTICIPANTES DO PNAIC 2013	
Nº	Designação	Nº por Turmas	Nº Diretores e Coordenadores	Nº de Profs. Alfabetizadores que Participaram do PNAIC 2013
03	1º	31	20	72
	2º	12		
	3º	29		

Fonte: organizado pela autora a partir do SEMED, 2013b.

A equipe do município foi composta por três orientadoras de estudo. Cada uma delas era responsável por uma turma de professores alfabetizadores. Foram distribuídas da seguinte maneira: uma orientadora para o 1º ano, atendendo 31 professores alfabetizadores, outra para o 2º ano, com 12 profissionais, e mais uma para o 3º ano, com 29 docentes. Ao todo, 72 professores alfabetizadores participaram das formações continuadas no primeiro ano de implementação do PNAIC. A inclusão dos coordenadores no quadro como parte integrante nas formações será explicada posteriormente.

As formações eram destinadas aos professores alfabetizadores do ensino fundamental de 1º, 2º e 3º anos e também aos professores atuantes em turmas multisseriadas. A estrutura

dos cursos foi pensada de modo a promover a melhoria na prática docente. Os assuntos eram retomados a cada encontro, buscando o compartilhamento das atividades desempenhadas pelos participantes de acordo com seu planejamento em sala de aula e reflexões acerca das atividades de alfabetização a serem aplicadas nas turmas.

As turmas eram constituídas por 25 professores alfabetizadores de um mesmo ano, ou de turmas multisseriadas, ou até 34 professores alfabetizadores, dependendo da quantidade existente na rede. Se o número de professores alfabetizadores de um mesmo ano não apresentasse a quantidade suficiente para compor a turma, poderiam ser formados grupos mistos, com a recomendação de encontros presenciais diferentes, a fim de se consumir uma formação efetiva. (BRASIL, 2012c).

De acordo com o Relatório das orientadoras de estudo (SEMED, 2013a), a primeira formação dos professores alfabetizadores ocorreu em abril. Contou com a presença da coordenadora geral do PNAIC, que discursou sobre a importância da presença constante nos encontros, da reflexão individual sobre o seu trabalho, e das novas estratégias de ensino como meio de melhorar a aprendizagem, a partir do planejamento voltado às necessidades e particularidades dos discentes. Após a leitura de um poema, os grupos foram separados, para a primeira sequência de estudos.

- Concepção de Alfabetização
- Currículo no Ciclo de Alfabetização
- Avaliação da Alfabetização
- Direitos de Aprendizagem no Ciclo de Alfabetização
- Língua Portuguesa e Instrumentos de Avaliação/ registro de aprendizagem.

Houve questionamentos quanto à expectativa de cada professor alfabetizador em relação aos cursos de formação, o que evidenciou a ansiedade quanto às possíveis mudanças. (SEMED, 2013a).

O ato de reflexão sobre o trabalho pedagógico dos docentes era recorrente na proposta do Programa, já que inseria a transformação da sua prática, no trabalho com a linguagem matemática, a língua portuguesa e as demais áreas do conhecimento, abordando diferentes estratégias e materiais como suporte para seu desempenho e melhoria na aprendizagem dos alunos.

O professor é caracterizado como ser reflexivo devido à sua prática ser reflexiva, pois, ao registrar a experiência, o professor questiona sua prática e sistematiza seu saber, assumindo uma postura investigativa e reflexiva, e pensando mais qualidade no processo de ensino e de aprendizagem. O registro, nessa relação, é uma ferramenta indispensável para organizar,

analisar e reavaliar a prática docente, isto é, um instrumento para o professor refletir [...] (SOUZA, 2014, p. 164-165).

O registro era uma ferramenta a ser utilizada constantemente pelos docentes, pois favorecia uma revisão das ações desenvolvidas em sala de aula. A partir das respostas das turmas, poderiam realizar uma comparação entre os objetivos propostos e os resultados. O PNAIC teve o registro como parte integrante do processo de formação continuada e meio de acompanhamento das ações. Os orientadores de estudo descreviam mensalmente, por meio de relatórios, as ações e os planejamentos das formações aos coordenadores municipais que, por sua vez, também redigiam as atuações empreendidas.

Seguindo essa argumentação o “[...] o registro e a organização das atividades, além de servir como instrumento para refletir sua prática, possibilita que boas práticas, projetos, seqüências didáticas, possam ser reutilizadas, replanejadas e trocadas entre os pares [...]” (SOUZA, 2014, p. 166). O registro das práticas possibilitaria o compartilhamento das experiências com o coletivo.

Conforme Soares (2016), a formação dos professores alfabetizadores proposta pelo PNAIC visava à reflexão dos docentes quanto à sua prática, de maneira a buscar caminhos e inovações para uma alfabetização de qualidade, o que inclui o ambiente cultural e social em que os alunos estão inseridos.

O relato do primeiro encontro da formação dos professores alfabetizadores desvela as expectativas por parte de, por um lado, formadores e orientadores de estudo e, por outro, dos professores alfabetizadores, que se veem frente à proposta de desencadeamento de uma reflexão da sua prática pedagógica, de planejamento e de concretização de ideias. (SEMED, 2013b). O professor alfabetizador desempenha um papel essencial não se pode considerá-lo apenas como reprodutor de métodos e técnicas em sala de aula. Deve ser visto como profissional que se encontra em constante formação nas diversas áreas que compõem o ciclo de alfabetização. Um dos objetivos do PNAIC foi apoiar esse processo de desenvolvimento das formações continuadas, constituindo-o como um de seus principais eixos. (BRASIL, 2015).

[...] não podemos desconsiderar que o professor é o agente de sua própria atuação do dia-a-dia da sala de aula e as apropriações realizadas por ele possuem limitações e resistências. Portanto, não podemos enxergar o professor como mero sujeito passivo do conhecimento propagado no campo acadêmico, mas como um agente que recria sua realidade dentro dos limites das condições pré-estabelecidas. Muitas são as teorias a ele ensinadas nos cursos de formação, porém, nem todas ele reconhece em suas práticas. (SANTOS, 2017, p. 103-104)

A ênfase do Programa na formação continuada dos professores alfabetizadores demonstra como esses profissionais são relevantes no processo para atingir os objetivos de alfabetização na idade certa. No entanto, é preciso ter em mente que o docente é apenas uma das partes constituintes que colaboram para o desenvolvimento das ações. Ou seja, a responsabilidade pelos resultados não deve recair exclusivamente sobre os professores.

As formações continuadas são oportunidades de contato com novos conceitos, teorias e produções na área de educação, que está em constante transformação e divulgação de conhecimento. Os encontros propiciam o compartilhamento de ideias para o aperfeiçoamento da aprendizagem e do ensino, para que o profissional não se torne um imitador de métodos e seja capaz de pensar e refletir sobre o que lhe é ofertado e sobre a sua prática pedagógica, com a consciência da sua capacidade de reformular e adequar as propostas à realidade da sala de aula.

Destacam-se alguns pontos relevantes dos encontros de formação continuada em Aquidauana, de modo a alcançar os objetivos de contribuir para a capacidade de:

1. Entender a concepção de alfabetização na perspectiva do letramento, com aprofundamento de estudos utilizando, sobretudo, as obras pedagógicas do PNBE do Professor e outros textos publicados pelo MEC;
3. Compreender a importância da avaliação no ciclo de alfabetização, analisando e construindo instrumentos de avaliação e de registro de aprendizagem;
5. Conhecer os recursos didáticos distribuídos pelo Ministério da Educação (livros didáticos e obras complementares aprovados no PNLD; livros do PNBE e PNBE Especial; jogos didáticos distribuídos pelo MEC) e planejar situações didáticas em que tais materiais sejam usados;
6. Planejar o ensino na alfabetização, analisando e criando propostas de organização de rotinas da alfabetização na perspectiva do letramento;
10. Compreender a importância da literatura nos anos iniciais do Ensino Fundamental e planejar situações de uso de obras literárias em sala de aula;
11. Conhecer a importância do uso de jogos e brincadeiras no processo de apropriação do Sistema de Escrita Alfabética, analisando jogos e planejando aulas em que os jogos sejam incluídos como recursos didáticos[...] (BRASIL, 2012b. p.31).

Como o PNAIC é voltado para o ciclo de alfabetização, o professor alfabetizador precisa compreender as propostas de alfabetização e letramento em todas as áreas do saber, buscando organizar o ensino e a rotina da turma de acordo com essa concepção. É essencial explorar textos e materiais didáticos fornecidos pelo MEC, pois a oferta desses recursos faz parte de seus eixos, com o intuito do planejamento de momentos que permeiam a prática pedagógica. A literatura infantil, os jogos e as brincadeiras são recursos valiosos, que auxiliam o processo de alfabetização e letramento.

Melo (2015) expõe que o PNAIC fez um significativo investimento em instrumentos didáticos como jogos, literatura infantil, livro didático, entre outros, designados aos professores e turmas de alfabetização para suporte das ações de sala de aula. Tal investimento pode ser considerado um avanço, já que historicamente muitas instituições da rede pública não recebem recursos pedagógicos e didáticos suficientes.

Santos (2017) considera que houve uma articulação entre as formações continuadas ofertadas aos docentes, à medida que foram disponibilizados diferentes recursos materiais tecnológicos, pedagógicos, avaliativos, de planejamentos e de gestão, para a efetivação dos encontros e da prática. As interferências na prática do professor podem ser inúmeras. Apenas a atuação docente não é responsável pelas transformações no ensino. Mas sem a participação desses profissionais, as possibilidades são praticamente nulas, “[...] assim, coadunamos com a importância dada ao trabalho do professor, juntamente com a compreensão de que atrelado à sua prática existem fatores sociais, estruturais, financeiros que interferem na qualidade da educação” (SANTOS, 2017, p. 93).

De acordo com o relatório dos orientadores de estudo (SEMED, 2013a) de Aquidauana, embora as expectativas fossem grandes quanto às formações continuadas do PNAIC, era imprescindível que os participantes levassem a sério o Programa. Pairou uma preocupação: os cursos anteriores não tiveram o acompanhamento das propostas e nem alterações em suas práticas pedagógicas. Além disso, muitos profissionais são resistentes às mudanças, têm dificuldades de planejar ou não querem ter o trabalho de modificar a forma como realizam seus planejamentos; encontram-se estagnados na sua rotina. As transformações só poderiam ocorrer se os professores alfabetizadores aceitassem as propostas do PNAIC e buscassem aplicá-las.

As formações do PNAIC caracterizaram-se por avanços no tocante à disponibilidade de materiais pedagógicos. Mas não foi o primeiro curso de formação continuada de que os professores participaram – no âmbito educacional, os cursos são recorrentes. Porém, a instabilidade em realizar o acompanhamento das ações desenvolvidas pode resultar em desconfiança ou resistência dos docentes. Por esse motivo, o Programa insistia na importância do professor alfabetizador: “[...] segundo os cadernos da formação do PNAIC, o professor alfabetizador desempenha um papel central no planejamento das situações que promoverão aprendizagem, mas ele deve ser também flexível, estar aberto ao novo e ao imprevisível” (SOUZA, 2014, p. 137).

No que se refere aos programas de formação para docentes, um aspecto que não se pode deixar de mencionar porque muito colabora para o

comprometimento com os objetivos esperados são as constantes rupturas que sofrem essas ações, ou seja, sua substituição a cada troca de gestor no país. Essa descontinuidade interfere na qualidade do processo, pois a cada implantação de um determinado programa, projeto ou pacto, há todo um trabalho sistemático, com ações previstas e balizadas por um referencial teórico. Mas antes que haja uma apropriação dessa proposta e que se possam avaliar seus resultados, acontece seu rompimento para dar lugar a outra totalmente diferente, o que dificulta ao docente seguir uma linha sistemática de trabalho e inibe a produção de resultados satisfatórios na alfabetização das crianças. (SOARES, 2016, p. 59).

Essa ruptura fica evidente ao analisar a implementação do PNAIC, pois sua projeção inicial consistia em uma duração de dois anos e sua permanência foi se prorrogando, porém também se modificou ao longo dos anos. No ano de 2017 sua concepção inicial havia se transformado, além de seu público alvo, como veremos ao longo do texto. A descontinuidade ou a falta de acompanhamento do programa comprometeu o registro e o levantamento das evoluções das ações, prejudicando as próximas propostas por não elencar os pontos positivos e as possíveis melhorias.

De acordo com Dourado (2007) o Brasil tem um histórico de descontinuidade nas políticas educacionais em específico na elaboração e administração da educação básica, havendo um déficit em planejamentos de longo prazo. Esta situação acaba por dificultar a progressão de ações que integram os sistemas de ensino, bem como os processos de colaboração entre as formações iniciais e continuadas, sistematização, gestão e estrutura curricular.

Faz-se necessário realizar um planejamento minucioso que busque avaliar as ações e programas em desenvolvimento no intuito de buscar contribuições que constituam meios de organização das políticas e entre as diversas entidades do MEC, estado, setor produtivo e reivindicações sociais de modo a ultrapassar o caráter de programas e práticas constantemente fragmentadas e sobrepostas que tem caracterizado o país quanto a gestão e disposição das políticas no âmbito educacional.

A Formação do ano de 2013 focalizou-se em alfabetização e letramento da língua portuguesa e foi dividida em oito unidades que permearam a formação continuada dos professores alfabetizadores neste primeiro ano do programa. A baixo podemos ver os títulos e a respectiva carga horária de cada unidade a ser trabalhada pelos orientadores de estudo em suas turmas de 1º, 2º, 3º, apesar das temáticas serem similares o nível de aprofundamento é diferente para cada turma. (SEMED, 2013a).

Figura 4- Unidades dos Cursos de Formação Continuada de 2013

Unidade	Ementa
01 (12 horas)	Concepções de alfabetização; currículo no ciclo de alfabetização; interdisciplinaridade; avaliação da alfabetização; inclusão como princípio fundamental do processo educativo.
02 (08 horas)	Planejamento do ensino na alfabetização; rotina da alfabetização na perspectiva do letramento, integrando diferentes componentes curriculares (Matemática, Ciências, História, Geografia, Arte); a importância de diferentes recursos didáticos na alfabetização: livros de literatura do PNBE e PNBE Especial, livro didático aprovado no PNLD, obras complementares distribuídas no PNLD, jogos distribuídos pelo MEC, jornais, materiais publicitários, televisão, computador, dentre outros.
03 (08 horas)	O funcionamento do Sistema de Escrita Alfabética; reflexão sobre os processos de apropriação do Sistema de Escrita Alfabética e suas relações com a consciência fonológica; planejamento de situações didáticas destinadas ao ensino do Sistema de Escrita Alfabética.
04 (12 horas)	A sala de aula como ambiente alfabetizador: a exposição e organização de materiais que favorecem o trabalho com a alfabetização; os diferentes agrupamentos em sala de aula; atividades diversificadas em sala de aula para atendimento às diferentes necessidades das crianças: jogos e brincadeiras no processo de apropriação do Sistema de Escrita Alfabética e sistema numérico decimal; atividades em grande grupo para aprendizagens diversas: a exploração da literatura como atividade permanente; estratégias de inclusão de crianças com deficiência visual, auditiva, motora e intelectual, bem como crianças com distúrbios de aprendizagem nas atividades planejadas.
05 (12 horas)	Os diferentes textos em salas de alfabetização: os textos de tradição oral; os textos que ajudam a organizar o dia-a-dia; os textos do jornal; as cartas e os textos dos gibis.
06 (12 horas)	Projetos didáticos e sequências didáticas na alfabetização, integrando diferentes componentes curriculares (Matemática, Ciências, História, Geografia, Arte); o papel da oralidade, da leitura e da escrita na apropriação de conhecimentos de diferentes áreas do saber escolar.
07 (08 horas)	Avaliação; planejamento de estratégias de atendimento das crianças que não estejam progredindo conforme as definições dos conceitos e habilidades a serem dominados pelas crianças (direitos de aprendizagem); a inclusão das crianças com dificuldades de aprendizagem e crianças com necessidades educacionais especiais.
08 (08 horas)	Avaliação final; registro de aprendizagens; direitos de aprendizagem; avaliação do trabalho docente; organização de arquivos para uso no cotidiano da sala de aula.

Fonte: BRASIL, 2012b.

A formação dos professores alfabetizadores do município de Aquidauana e do país seguiram essas unidades para estruturar o planejamento dos encontros e estudos da formação ao longo do ano. O primeiro encontro de formação dos professores alfabetizadores do município ocorreu em Abril e seguiram até o mês de Novembro com cursos entre manhã e tarde com vistas a atender a carga horária de 80 horas para as unidades. O dia nove de dezembro marca o seminário final das formações continuadas a fim de apresentar o balanço dos avanços ou não obtidos por meios das sequências de formações do programa.

Para Melo (2015) o PNAIC favorece elementos na formação continuada dos professores alfabetizadores, como a reflexão sobre o ensino da língua portuguesa e as alternativas que podem ser trabalhadas quando a produção de textos escritos e orais, além da avaliação vista como um recurso diagnóstico que permite condução e revisão da aprendizagem e exercício da docência. Trabalha com a teoria do professor como sujeito

reflexivo, prático e usa o trabalho coletivo investindo na colaboração como estratégias para instigar a troca entre os grupos.

De acordo com o caderno de apresentação matemática (BRASIL, 2014) a formação continuada dos professores no ano seguinte em 2014 focalizou se na área da alfabetização matemática e do mesmo modo que a formação em língua portuguesa, a organização das unidades está centrada em oito unidades somando oitenta horas e também possui um seminário de encerramento. Essas unidades terão dez meses para serem trabalhadas e organizadas pelas universidades públicas que fazem parte do PNAIC, a baixo temos as oito unidades com as cargas horárias estabelecidas e os respectivos títulos dos cadernos.

Figura 5- Unidades dos Cursos de Formação Continuada de 2014

Unidade	Horas	Título do Caderno
01	08	Organização do Trabalho Pedagógico
02	08	Quantificação, Registros e Agrupamentos
03	12	Construção do Sistema de Numeração Decimal
04	12	Operações na Resolução de Problemas
05	12	Geometria
06	12	Grandezas e Medidas
07	08	Educação Estatística
08	08	Saberes Matemáticos e Outros Campos do Saber

Fonte: BRASIL, 2014.

As unidades de alfabetização matemática permearam os cursos de formação dos professores alfabetizadores e permanecem com a mesma estrutura de trabalho coletivo e discussões relativas às possibilidades de alfabetização por meio de materiais didáticos do programa e planejamentos visando melhorias no ensino aprendizagem por meio de jogos, dinâmicas e suportes materiais palpáveis.

A formação continuada do professor alfabetizador no município seguiu, nos dois anos, as estratégias de formar docentes capazes de refletir e se adaptar às propostas. Os encontros constituíram-se de discussões em grupo, trocas de experiência, comentários sobre textos e exposição de situações do cotidiano da sala de aula, a partir da leitura de diferentes gêneros

textuais e de dinâmicas, para envolver os professores e desenvolver uma regularidade dessa prática em sala de aula, no ciclo de alfabetização. “Podemos daí perceber que a constituição metodológica do PNAIC beneficia, principalmente, a reflexão da prática como princípio formativo e o trabalho colaborativo em grupos”. (MELO, 2015, p. 127).

Sempre há propostas que permanecem nos encontros e nos planejamentos, com o intuito de retomar assuntos e ideias de modo acentuado, proporcionando reflexões acerca dos conteúdos:

1. leitura para deleite: leitura de textos literários, com conversa sobre os textos lidos, incluindo algumas obras de literatura infantil, com o intuito de evidenciar a importância desse tipo de atividade;
2. tarefas de casa e escola e retomada, em cada encontro, do que foi proposto no encontro anterior, com socialização das atividades realizadas;
3. planejamento de atividades a serem realizadas nas aulas seguintes ao encontro;
4. estudo dirigido de textos, para aprofundamento de saberes sobre os conteúdos e estratégias didáticas. (BRASIL, 2012b. p.31).

A leitura de deleite era uma constante nos encontros da formação continuada dos professores alfabetizadores participantes do PNAIC. O uso contínuo desse tipo de material incentivava e promovia posterior ação em sala de aula, e a entrega da literatura infantil para as instituições facilitava a sua adoção. A retomada das propostas feitas aos professores também era uma estratégia para que o grupo acompanhasse e interagisse com o desempenho das sugestões dos encontros. O ato de planejar, no momento da formação, também auxiliava nas dificuldades dos docentes quanto às metas do Programa. O estudo dirigido de textos inseria as práticas que deviam estar presentes nas formações continuadas.

Os Relatórios dos orientadores de estudo (SEMED, 2013a) de Aquidauana evidenciam a recorrência das propostas de trabalho com a leitura de deleite, com as discussões sobre as obras e incentivos para levá-las para a sala de aula, pois as escolas receberam esses materiais. A ação de planejar propostas segundo o padrão do Programa e trazer para a discussão as dificuldades e acertos também foi recorrente na análise dos textos, assim como os estudos dirigidos, demonstrando que a estrutura planejada para as formações foi bem-sucedida.

Além das atividades permanentes já exemplificadas, houve sugestões de estratégias formativas diversificadas e artifícios para manter os orientadores de estudos próximos da realidade escolar e das práticas pedagógicas, conforme o Programa.

Algumas estratégias formativas diversificadas foram: análise de situações de sala de aula filmadas ou registradas; análise de atividades de alunos; análise de relatos de rotinas; análise de recursos didáticos; avaliação da formação; elaboração de instrumentos de avaliação

e discussão de seus resultados; exposição dialogada; sequências didáticas, projetos didáticos e de planejamentos de aula; vídeo em debate. (BRASIL, 2012b).

Os orientadores de estudo fizeram uso dessas estratégias, a fim de acompanhar os professores alfabetizadores em suas atividades diárias. As análises a partir dos relatos e do planejamento, por meio dos registros de fotos e vídeos feitos pelos próprios professores demonstraram o comprometimento dos participantes em relação às propostas e uma possibilidade de avaliação das atividades e formações em diferentes aspectos.

De modo a perceber a efetividade da organização das formações continuadas, destaca-se o planejamento de uma das três orientadoras de estudo. Este planejamento foi desenvolvido para trabalhar a unidade 3, com a carga horária de oito horas, no dia 22/6/2013, com o tema Aprendizagem do Sistema de Escrita Alfabética.

Quadro 18- Planejamento De Uma Das Orientadoras de Estudo Para a Formação Continuada dos Professores Alfabetizadores Participantes do PNAIC.

TEMPO PREVISTO	1- Objetivos da Formação
	<ul style="list-style-type: none"> Entender a concepção de alfabetização na perspectiva do letramento, compreendendo que a aprendizagem da escrita alfabética constitui um processo de compreensão de um sistema de notação e não a aquisição de um código; Analisar as contribuições da teoria da psicogênese da escrita para compreensão do processo de apropriação do sistema de escrita alfabética. Entender as relações entre consciência fonológica e alfabetização analisando e planejando atividades de reflexão fonológica e gráfica de palavras utilizando materiais distribuídos pelo MEC; Analisar diferentes alternativas didáticas para, o ensino do Sistema de Escrita Alfabética com uso de diferentes materiais distribuídos pelo MEC, identificando os objetivos e elas associados.
	2- Conteúdo da Formação
	<ul style="list-style-type: none"> A escrita alfabética; por que ela é um Sistema Nacional e não um código? Como as crianças dela se apropriam? O ensino da SEA: por que vale a pena promover algumas habilidades de consciência fonológica.
TEMPO PREVISTO	ATIVIDADES
7h 30	<ul style="list-style-type: none"> Leitura Deleite- Uma Incrível Poção Mágica, autora Shin Ji-Yun e Choi Hye- Yeong (Obras complementares FNDE). Retomada do encontro anterior socialização da rotina.
8hs 00 às 08h 30	<ul style="list-style-type: none"> Leitura da seção “Iniciando a conversa”- pag.05. ➤ Explicação dos objetivos.
8h 30	<ul style="list-style-type: none"> Levantamentos dos conhecimentos prévios Discussão em grande grupo: “Qual é a diferença entre um Sistema Nacional e um código”? ➤ Anotar as hipóteses dos grupos.
8hs 40 às 9hs 30	<ul style="list-style-type: none"> Leitura e exposição dialogada do texto 1- A escrita alfabética por que ela é um Sistema Nacional e não um código? Como as crianças dela se apropriam? Pág. 06 até 17. ➤ Analise: diagnóstico dos níveis de escrita dos alunos e da professora Maria Elza e Rozinha Aguilera
	INTERVALO
9h 45 às 10h 30	<ul style="list-style-type: none"> Elaboração em pequenos grupos um exemplo de atividade fundada na concepção do SEA ➤ Distribuição da parlenda para realização da atividade, ➤ Socialização.
10h 30 às 11h 30	<ul style="list-style-type: none"> Vídeo: Alfabetização/Apropriação do SEA. Reflexões: pontos positivos e negativos da prática do professor ao fazer o diagnóstico com seus alunos.
	PERIODO VESPERTINO
13h30 as 14h30	<ul style="list-style-type: none"> Texto 2- O ensino do SEA: por que vale a pena promover algumas habilidades de consciência fonológica? A fim de poder definir O que é consciência fonológica e identificar quais habilidades de CF são importantes para o ensino do SEA: pág. 19 a 25. Leitura/ síntese e socialização Roteiro: <ol style="list-style-type: none"> Retomada dos direitos de aprendizagem relativos ao SEA. Professor mediador Ambiente letrado Consciência fonológica Atividades que propiciam o desenvolvimento da CF.
14h30 as 15h30	<ul style="list-style-type: none"> Leitura e discussão da Seção compartilhando pág 27. ➤ Grupo 1- livro didático ➤ Grupo 2- jogos ➤ Grupo 3- acervos complementares.
15h30 as 16h40	<ul style="list-style-type: none"> Instrumentos de acompanhamentos da turma. ➤ Pontos positivos. ➤ Pontos negativos.
16h40 as 17h15	<ul style="list-style-type: none"> Tarefas Realizar um ditado de palavras de mesmo campo semântico e com diferentes quantidades de sílabas para diagnosticar os níveis de escrita dos alunos Ler um dos textos da seção Sugestões de leitura
17h15 as 17h30	<ul style="list-style-type: none"> Avaliação: Cada professor (a) deverá fazer avaliação por escrito

Fonte: SEMED, 2013^a.

Esse planejamento de um dos encontros mostra o modo como os conteúdos das unidades foram estruturados, de maneira a envolver as orientações estabelecidas pelo PNAIC e as estratégias adotadas nos cursos.

A orientadora de estudo valeu-se das propostas do Programa para planejar as atividades, partindo da leitura de deleite, retomada do conteúdo do encontro anterior e socialização da rotina. Após a realização da leitura da seção, estabeleceu uma discussão envolvendo todo o grupo de professores e seus conhecimentos prévios sobre o assunto trabalhado.

O trabalho em um único grupo ou em subdivisões foi parte da rotina de encontros, de modo a encorajar discussões e posterior compartilhamentos. Outro meio utilizado foi mostrar e incentivar o material distribuído pelo MEC como parte integrante para o desenvolvimento das formações, jogos, livros didáticos, proporcionando alternativas para a ação didática. As estratégias de formação também incluíram debates, exposição dialogada e análise dos relatos.

De acordo com os relatórios das orientadoras de estudo (SEMED 2013a) e os ofícios adquiridos na SEMED, os professores residentes nos distritos e aldeias participaram das formações continuadas, pois tiveram meios de locomoção disponibilizados pelo município.

Outra questão que se apresentou foi a responsabilidade da SEMED em reproduzir e distribuir os cadernos da formação continuada aos professores, em grande quantidade, por meios de cópias encadernadas, com recursos próprios. Inicialmente, o PNAIC só distribuiu um exemplar de cada caderno para o município.

Ao mesmo tempo em que desencadeou expectativas, a concretização do Programa revelou diversos obstáculos, como a necessidade de valorização da carreira docente, com melhores condições de trabalho e tempo adequado para os estudos. É preciso associar os aspectos relacionados ao desenvolvimento da gestão e da docência e se apropriar de maneira profunda das noções que englobam alfabetização, avaliação e gestão, de modo a fortalecer, incrementar e ampliar as políticas educacionais. (ARANDA, 2017).

De acordo com Santos (2017), um ponto positivo para o PNAIC foi o fato de que se priorizou a permanência dos professores alfabetizadores nas turmas de alfabetização em que se encontravam, assim como a conservação dos orientadores de estudo em sua posição durante o desenvolvimento das formações continuadas, de modo a manter as reflexões que se estabeleceram no processo. O município de Aquidauana manteve esse aspecto, pelo menos quanto às três orientadoras de estudo nos dois primeiros anos do PNAIC.

Dourado (2007) aponta que é fundamental, à medida que se problematizam as condições da docência, levar em consideração as diversas interferências que os profissionais

da educação sofrem durante a profissão e a formação docente, que acabam por afetar a sua atuação. Essas influências estão interligadas à gestão educacional, ou seja, à introdução de ações de formações diversificadas. É preciso fomentar processos de formação que visem às estruturas sólidas e não se restrinjam meramente à propagação de metodologias e técnicas de aprendizagem, pois as políticas educacionais provocam a participação de diversos segmentos, não apenas professores e gestores, mas também sistemas de ensino diferentes.

A mudança na qualidade da educação da criança na escola pública depende de vários fatores e não somente do professor. Nos materiais, entretanto, ainda se percebe um destaque para o papel desse profissional ante sua formação, sua prática pedagógica e inovações necessárias à melhoria da aprendizagem das crianças sob sua responsabilidade, tudo isto atrelado ao “controle técnico” exercido pelos programas, via avaliação e outros direcionamentos. (MELO, 2015, p. 151).

A responsabilidade pelo alcance da qualidade educacional tem recaído sobre os profissionais de educação. Não obstante, os resultados obtidos não dependem exclusivamente das ações do educador – há inúmeros fatores que interferem no trabalho e no desempenho educacional. A ênfase tem sido sobre a desenvoltura dos docentes e suas práticas e proposições para a melhoria do seu trabalho em sala de aula. Por isso são ofertadas formações e avaliações por meio de ações e programas que direcionam o docente em exercício.

De acordo com Melo (2015), tem se exigido do docente o alcance de metas e desenvoltura para a conquista da eficiência, o que intensifica o trabalho docente. Ou seja, o professor passa a participar das formações que os programas propõem, com a finalidade de adquirir as habilidades designadas, como autonomia, criatividade e reflexão. O docente deve ser capaz de desenvolver condições que alavanquem o ensino da escrita e da leitura. Mas essas condições exigem mais tempo do professor, para aprender os conteúdos propostos nas formações e transformá-las em práticas pedagógicas, a fim de atingir as metas esperadas pelos gestores dos programas.

3. 3 INÍCIO DAS ALTERAÇÕES ESTRUTURAIS DO PNAIC

As formações continuadas dos professores alfabetizadores em Aquidauana-MS ocorreram de acordo com a estrutura do PNAIC, atendendo à demanda diversificada de docentes do município e às orientações quanto à permanência das três orientadoras de estudo, nos dois primeiros anos. Apesar de o relatório da coordenadora municipal (SEMED, 2013) do município ter citado os coordenadores e diretores como participantes, eles não participaram das formações continuadas em 2013 e 2014.

A inserção do coordenador pedagógico nas formações continuadas foi uma das primeiras mudanças estruturais durante a execução do PNAIC, antes da sua reestruturação. A inclusão desse profissional ocorreu somente na segunda fase do PNAIC, 2017 e 2018.

Segundo Aranda (2017), a partir do momento que o PNAIC não inseriu o coordenador pedagógico como participante formal do programa no início, deixou de fora um profissional de relevância no processo de gestão da alfabetização e desenvolvimento do trabalho do professor alfabetizador. O PNAIC não deveria tê-lo excluído, já que ele poderia ter uma maior incidência sobre os resultados obtidos pelo Programa, por ser parte constitutiva do processo escolar.

O coordenador pedagógico foi inserido oficialmente nas formações continuadas no ano de 2016. Esteve ausente de 2013 a 2015. Em 2016, foi reconhecido como parte integrante e agente ativo no processo da gestão da alfabetização, como apoio aos docentes e suas práticas.

De acordo com Viédes; Aranda e Lins (2019), a legislação do PNAIC, a princípio, permitia que os coordenadores pedagógicos participassem das formações continuadas, caso estivessem ativos na instituição escolar como professor alfabetizador ou orientador de estudo, ou seja, lecionando. Seria concedida a sua participação, ocupando o cargo de orientador de estudo ou no papel de cursista do Programa.

Como para os professores alfabetizadores e demais participantes do Programa, houve concessão de bolsas aos coordenadores. Além de participarem das formações continuadas, deveriam acompanhar o processo de desenvolvimento das turmas sob a sua responsabilidade e colaborar com os professores alfabetizadores na deliberação de recursos pedagógicos e na organização do ambiente favorável à cooperação e coexistência.

Embora o PNAIC tenha incluído o coordenador pedagógico tardiamente na formação continuada, essa ação reconhece o papel relevante desses sujeitos nas instituições e os resultados que podem ser alcançados a partir do momento em que o professor alfabetizador e o coordenador pedagógico cooperam e compartilham a mesma formação continuada.

Assim, a inserção dos coordenadores pedagógicos acabou por ocasionar, em relação a outros programas, “[...] um avanço no quesito formulação do Pacto em relação ao Pró-letramento, considerando que esse profissional passa a ser parte integrante dos discursos de implementação do processo alfabetizador”. (VIÉDES; ARANDA e LINS, 2019, p. 65).

O coordenador pedagógico tem sido “[...] um sujeito instável no PNAIC. Isso porque no início, anos 2012/2013 não era integrado formalmente, depois no ano de 2016 foi

integrado de modo oficial com direito à bolsa, posteriormente, em 2017, vê a sua bolsa sendo retirada”. (LINS, 2018, p. 46).

De acordo com Lins (2018), a coordenação tem como finalidade reconhecer a comunidade que frequenta a instituição escolar e, juntamente com os docentes, elaborar propostas pedagógicas que incentivem a aprendizagem, garantindo o desenvolvimento e a organização do ambiente escolar. Espera-se que o coordenador pedagógico interaja e incentive os demais do grupo a colaborar e que, igualmente, participe das medidas tomadas no tocante à educação.

A privação do coordenador pedagógico das formações continuadas, no início do Programa, ocasionou dificuldades aos professores alfabetizadores participantes, como avalia Brito (2018, p. 150):

[...] no ambiente escolar, os professores se sentiam sozinhos, sem apoio e sem orientação do coordenador para desenvolver as atividades. Salvo raras exceções, os coordenadores, por não participarem da formação continuada, ficavam pedagogicamente desorientados e sem saber que direcionamentos tomar em sua ação pedagógica de modo a atender aos princípios e objetivos do Programa.

Saber lidar com as diferentes formas de pensar e agir de cada indivíduo, de modo que todos participem e se sintam parte do processo, é uma das habilidades que o coordenador pedagógico deve desempenhar. Ele atua como elemento de ligação entre as práticas desenvolvidas em sala de aula e o que se espera que seja alcançado.

O coordenador pedagógico é um apoio do professor em exercício. Ambos devem ter a mesma orientação sobre as atitudes a serem tomadas e a condução das atividades, de modo a atingir os objetivos da melhor maneira possível.

Essa exclusão não é compreensível, tendo em vista que este profissional é uma “ponte” entre as ações que envolvem o pedagógico na escola, a direção escolar e professores. Se os coordenadores pedagógicos não participam da formação, se não estão diretamente ligados a ela, não poderão e/ou terão dificuldades para articular o programa na escola, acarretando com isso, lacunas que poderão impedir essa ligação entre os sujeitos. Quadro esse alterado no Documento Orientador do PNAIC/2016 e finalmente o coordenador pedagógico passa a ser integrado nas formações do programa. (LINS, 2018, p. 103).

O coordenador tornou-se profissional de atuação muito valorizada, dada a importância da colaboração que dele se espera, para a aprendizagem do aluno e a interação dos profissionais da educação. No ambiente escolar, põe em prática a sua capacidade, incentivando o trabalho em equipe, na busca de soluções para as questões, em conjunto com os demais profissionais.

3.4 O PNAIC NOS ANOS DE 2017-2018

Em 2017 e 2018, o PNAIC deu prosseguimento às formações continuadas pelo Brasil. Aquidauana-MS manteve a sua adesão, mas a estrutura inicial do Programa não permaneceu. A inclusão do coordenador pedagógico, em 2016, uma das primeiras mudanças estruturais, continuou nos dois anos seguintes, fixando alterações significativas nas ações desenvolvidas, como a abrangência da educação infantil nas formações continuadas, anteriormente destinadas apenas ao ciclo de alfabetização, do 1º ao 3º ano.

De acordo com Mancin (2020), o PNAIC baseou-se em outras ações e as modificações realizadas em sua estrutura dependeram da perspectiva da nova administração,²⁷ que passou a moldá-las de acordo com a sua visão da sociedade. Tais atitudes são recorrentes na maioria dos programas. A ideia de que o acréscimo de novos sujeitos às propostas em atividade pode acarretar em resultados positivos quanto à qualidade educacional é usual na trajetória educacional brasileira.

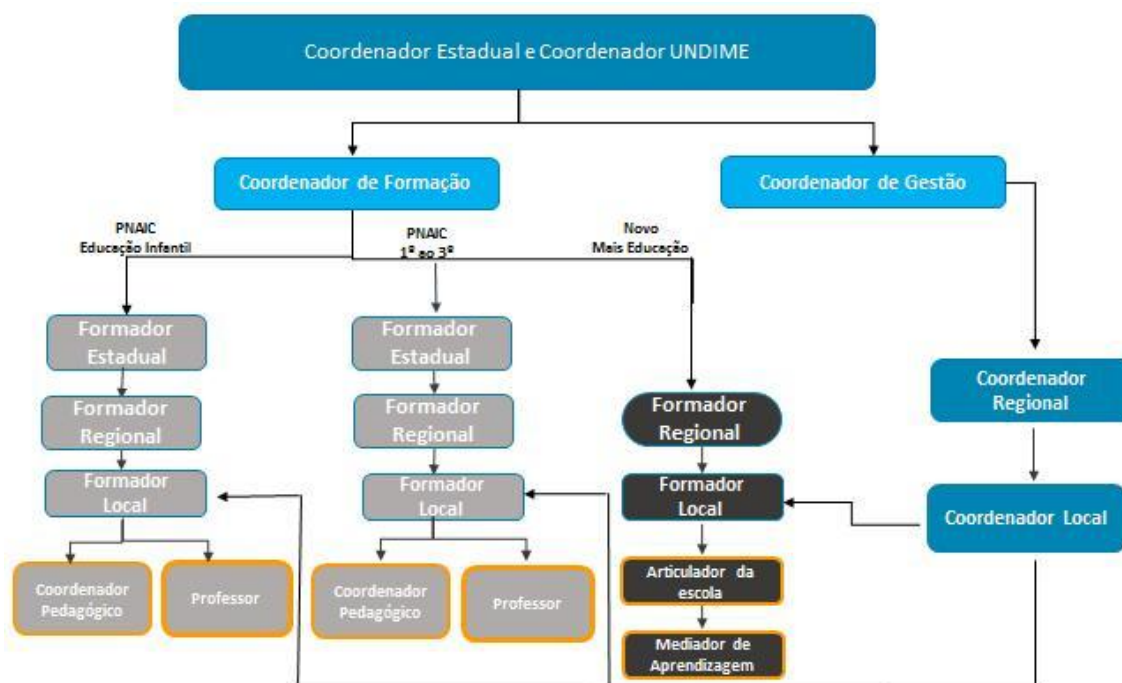
A busca por qualidade e índices melhores é habitual nas propostas organizadas em diferentes períodos. O PNAIC carregou a ênfase na melhoria dos índices e da qualidade desde a sua concepção:

[...] entes federados que decidiram aderir ao novo PNAIC reafirmam o compromisso em alfabetizar as crianças até, no máximo ao final do 3º ano do EF, ou seja, até os 8 anos de idade. Para os municípios continua a responsabilidade de implementar os cursos de formação continuada na rede municipal de ensino; aos estados a responsabilidade fica em garantir como os municípios, a implementação dos cursos de formação em suas redes de ensino mas em articulação com as redes municipais. (MANCIN, 2020, p. 78).

O PNAIC permaneceu com o objetivo de atingir a alfabetização das crianças até os oito anos de idade, ao fim do ciclo de alfabetização. O município em tela manteve-se responsável pelo fornecimento e execução das formações continuadas para os professores alfabetizadores e para os docentes da educação infantil. A cooperação entre os entes federados permaneceu. O estado de Mato Grosso do Sul continuou a executar as formações continuadas juntamente com o município, conforme a estrutura definida pelo Programa, em nível nacional.

²⁷ Devido ao fato de que o governo do PT sofreu um impeachment.

Figura 6: Novo Organograma das Formações Continuidas do PNAIC 2017-2018



Fonte: BRASIL, 2017

A estrutura da formação continuada do PNAIC foi alterada. A organização da segunda fase foi divulgada por meio da Portaria nº 826/2017, que incluiu a Educação Infantil e o Programa Novo Mais Educação (PNME)²⁸. A nova estrutura de execução foi mais burocrática, atingindo professores e coordenadores pedagógicos. Foram excluídos os orientadores de estudo e o formador designado pelas Universidades Federais. A secretaria do estado passou a desempenhar esse papel; os novos componentes foram os formadores estaduais²⁹, regionais³⁰ e locais³¹.

As formações ocorreram presencialmente, em alguns momentos; em sua maioria por meio do SISPACTO, uma plataforma em que os participantes deviam se cadastrar para ter acesso às formações (SEMED, 2017a):

²⁸ A Portaria MEC nº 1.144, de 10 de outubro de 2016, instituiu o PNME no Art. 1º: Fica instituído o Programa Novo Mais Educação, com o objetivo de melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental, por meio da ampliação da jornada escolar de crianças e adolescentes, mediante a complementação da carga horária de cinco ou quinze horas semanais no turno e contraturno escolar. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/docman/outubro-2016-pdf/49131-port-1144mais-educ-pdf/file>. Acesso 07 de nov. de 2010.

²⁹ Coube aos formadores estaduais planejar, ministrar, organizar, elaborar e acompanhar as atividades das formações para os formadores regionais, além de avaliá-los (BRASIL, 2017).

³⁰ Os formadores regionais desempenharam planejamento, ministração, organização, avaliação e acompanhamento das atividades e formações dos formadores locais. (BRASIL, 2017).

³¹ Os formadores locais foram responsáveis por ministrar, planejar e avaliar os encontros presenciais da formação dos professores e coordenadores pedagógicos e articuladores da escola, conhecer os materiais didáticos, analisar os relatórios dos professores e manter registro das atividades. (BRASIL, 2017).

[...] a formação continuada no âmbito do PNAIC passa a ser uma formação em serviço para os articuladores da escola, mediadores de aprendizagem, professores e coordenadores que atuam nas instituições que atendem à Educação Infantil e nas instituições que atendem do 1º ao 3º ano do Ensino Fundamental, incluídos os que atuam em turmas multisseriadas e multietapa. Essa formação será realizada não apenas na modalidade presencial, Mas acontecerá também por meio de recursos Tecnológicos e atividades desenvolvidas na escola ou na sala de aula. (BRITO, 2018. p. 89).

As formações continuadas da primeira fase do PNAIC incluíam encontros essencialmente presenciais. Os professores deslocavam-se para a instituição selecionada pelo município (em Aquidauana-MS, a Escola Municipal Erso Gomes), nos períodos matutino e vespertino. No segundo momento, aconteceram na modalidade a distância, com alguns momentos presenciais. As formações continuadas foram em serviço, com atividades para serem realizadas nas instituições escolares e em sala de aula.

Participaram da formação continuada do PNAIC 2017-2018 em Aquidauana 23 instituições escolares, entre os Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) e as escolas dos distritos e as indígenas. O quadro a seguir apresenta a composição dos participantes do PNAIC na segunda fase. (SEMED, 2017a)

Quadro 19: Participantes do PNAIC 2017-2018 no Município de Aquidauana-MS

Nº COORDENADOR LOCAL	FORMADOR LOCAL				Nº COORDENADOR PEDAGÓGICO		Nº PROFESSOR ALFABETIZADOR		
	DESIGNAÇÃO	1º ao 3º	Pré-Escola						
	Nº	03	02						
01	Nº de Prof. Por Turma	Turmas				1º ao 3º	Pré-Escola	1º ao 3º	Pré-Escola
		1º ao 3º		Pré-Escola					
		1º	21	1	18	09	13	60	35
		2º	19						
		3º	20	2	17				

Fonte: organizado pela autora, com base em SIMEC³² SEMED 2017a

O quadro exhibe as informações colhidas na Pasta da Coordenadora local (SEMED, 2017a) do município. Integraram: uma coordenadora local, três formadoras locais para atendimento do 1º ao 3º ano do ciclo de alfabetização e duas para a pré-escola. No caso da pré-escola, solicitou-se que a rede estadual ficasse responsável. A formadora local do 1º ano atendeu 21 professores, a do 2º ano 19 professores e do 3º ano 20 professores e 09 coordenadores, do 1º ao 3º ano. As duas formadoras locais da pré-escola atenderam 35

³² Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle

professores e 13 coordenadores. No total, foram 60 professores alfabetizadores e 35 docentes da pré-escola.

De acordo com o Caderno de Formação dos Coordenadores e Formadores Regionais (SEMED, 2017b), as formações de 2017 e 2018 constaram de três módulos. Ocorreram nos meses de outubro a dezembro de 2017 e de março a maio de 2018.

Nos primeiros encontros presenciais de cada módulo, os temas foram: no 1º módulo, “Perspectivas Educacionais no Âmbito do PNAIC: a aprendizagem como um direito das crianças e suas infâncias”; no 2º módulo, “Leitura e Escrita na Educação Infantil” e “Perspectivas Educacionais no Âmbito do PNAIC: o ensino de artes para a formação estética da criança e do Diálogo com o processo de alfabetização e letramento”; no 3º módulo, “As ciências da natureza na perspectiva das diferentes linguagens na alfabetização científica: as relações entre fazer ciência e suas possibilidades de experimentações nos diferentes espaços de educação”.

O quadro a seguir demonstra o cronograma preliminar das formações continuadas do PNAIC/MS em 2017 e 2018.

Quadro 20: Cronograma das Formações PNAIC/MS (versão preliminar)

	MODALIDADE	CARGA HORÁRIA	DATAS FORMAÇÕES ⇔ ESTADUAL REGIONAL		DATAS DAS FORMAÇÕES REGIONAL ⇔ LOCAL		SUGESTÕES DE DATAS FORMAÇÕES ESCOLA FORMADOR LOCAL ⇔ PROF./COORD/ARTICULADOR	
			Outubro					
			09/11	14 a 17/11		Novembro, posterior à formação dos formadores locais		
MÓDULO I (outubro e novembro)	EAD	08h	23/10 a 30/11/17					
	PRESENCIAL	08h						
	EM SERVIÇO (ES)	04h						
	TOTAL	20h						
MÓDULO II (dezembro e março)	EAD	12h (6h/dez-6h/março)	Dezembro e Março					
	PRESENCIAL	16h (8h/dez-8h/março)	04/12/17 02/03/18	08 a 09/12/17 06 a 09/03/18		Dezembro a Março, posterior à formação dos formadores locais.		
	EM SERVIÇO (ES)	10h (5h/dez-5h/março)	04/12/17 a 31/12/17 01/03/18 a 31/03/18					
	TOTAL	38h						
MÓDULO III (abril e maio)	EAD	12h (6h/abril-6h/maio)	Abril e Maio					
	PRESENCIAL	16h (8h/abril- 8h/maio)	04/04/18 04 a 05/05/ 18	10/04 a 14/04/18 08 a 11/05/18		Abril e Maio, posterior à formação dos formadores locais.		
	EM SERVIÇO (ES)	10h (5h/abril-5h/maio)	02/04/18 a 23/05/18					
	TOTAL	38h						
SEMINÁRIO FINAL		20h	24 a 26/05/18					

Fonte: SEMED, 2017a

O cronograma preliminar das formações continuadas do PNAIC/MS (2017-2018) inseriu as ações estaduais, regionais, locais e as de âmbito escolar. O cronograma foi redigido para o estado de MS de modo a possibilitar que os municípios adaptassem as suas formações continuadas dentro do prazo estipulado para atender a todas as modalidades: EAD, presencial e em serviço, cumprindo a carga horária estipulada.

Assim como nas formações continuadas da primeira fase, também foram distribuídos cadernos para os encontros dos anos 2017 e 2018. Houve cadernos específicos para a pré-escola e para o ciclo de alfabetização, do 1º ao 3º ano, como se vê no quadro a seguir.

Quadro 21: Materiais para as Formações Continuadas do PNAIC 2017-2018

MATERIAIS PARA AS FORMAÇÕES DO PNAIC 2017/2018			
Pré-Escola		1º ao 3º ano do Ensino Fundamental	
Cadernos		Cadernos	
1	Ser Docente na Ed. Infantil: entre o ensinar e o aprender.	6	A Arte no Ciclo de Alfabetização
2	Ser criança na Ed. Infantil: infância e linguagem.	7	Alfabetização Matemática na Perspectiva do Letramento
3	Linguagem Oral e a Linguagem escrita na Ed. Infantil: práticas e interação	8	Ciências da Natureza no Ciclo de Alfabetização
4	Crianças como Leitoras Autoras.	9	Ciências Humanas no Ciclo de Alfabetização
6	Currículo e Linguagem na Ed. Infantil.	10	Integrando saberes
Literatura na Ed. Infantil-acervos, espaços e mediações			

Fonte: elaborado pela autora, com base em SEMED, 2017ª.

Embora o PNAIC 2017-2018 tenha redefinido a sua estrutura, de modo a incluir novos sujeitos, o objetivo inicial permaneceu. As formações continuadas, tanto da pré-escola como do ciclo de alfabetização, trabalharam com materiais pertinentes aos conteúdos de cada fase.

Percebe-se que a pré-escola era entendida como um incentivo para um maior desenvolvimento da linguagem oral e também da escrita, com o trabalho com obras literárias para esse fim. No ciclo de alfabetização, as demais áreas do conhecimento eram inseridas, como artes, ciências da natureza e humanas, mantendo-se o ensino da matemática, como na formação de 2014.

As formações continuadas da segunda fase foram divididas em três modalidades: presenciais, em serviço e EAD. Na modalidade EAD, a carga horária era maior que as demais. O quadro 21 demonstra um modelo da organização das formações continuadas que se sucederam no período.

Quadro 22: Roteiro da Formação a Distância do PNAIC 2017

MOMENTOS	ROTEIRO DE FORMAÇÃO EaD
1º	Momentos deleite: Cada estudante é único e precisamos compreendê-lo. Qual a importância de conhecer as particularidades de nossos alunos? Para este momento, assista ao vídeo disponível em: http://youtu.be/cSsnLRQSzc0
2º	Apresentação da Coordenadora Estadual do PNAIC e a nova Estrutura do programa em 2017. https://goo.gl/iLe7Sa
3º	Vídeo: Diálogo Entre Educação e a Neurociência: Foco Na Aprendizagem. Neuropsicóloga Paola Nogueira Lopes
4º	Aprofundamento de estudo: Texto 1: Especialista em conexões: Neurocientista da UFRJ examina a versátil comunicação entre os neurônios e propõe novas formas de usar a ciência para melhorar a educação. Texto 2: As influências de Vygotsky e Luria à neurociência contemporânea e à compreensão do processo de aprendizagem.
5º	Vídeo: 1º ao 3º ano do Ensino Fundamental e Novo Mais Educação: Ciclo de Alfabetização e os Direitos de Aprendizagem. Prof. Ma. Edione Maria Lazzari
6º	Aprofundamento de estudo: Texto 3: Ciclo de Alfabetização e os direitos de aprendizagem das autoras Carolina Figueiredo de Sá e Leila Britto de Amorim Lima. (caderno 1, p.19 a 29). Texto 4: Elementos Conceituais e Metodologias para Definição dos Direitos de Aprendizagem e Desenvolvimento do Ciclo de Alfabetização (1º, 2º e 3º anos) do Ensino Fundamental. MEC, 2012
7º	Aprofundamento de estudo: Texto 5: A Linguagem Escrita e o Direito à Educação na Primeira Infância

Fonte: SEMED, 2017^a.

As formações continuadas nos moldes EAD foram ordenadas em sete momentos, que consistiam em exposição de vídeos e disposição de textos para aprofundamento do estudo. A 1º etapa, descrita como momentos deleite, incluía perguntas norteadoras. Era disponibilizado um vídeo, com o intuito de desencadear reflexões e ações nos participantes, nas escolas e em sala de aula, partindo da teoria e de temas pertinentes ao desenvolvimento de atividades para a consecução de progresso significativo na aprendizagem.

De acordo com o Informativo PNAIC nº 004/2018, (SEMED, 2018) a formação continuada no município de Aquidauana-MS, ciclo 2017/2018, encerrou-se no mês de maio de 2018. Com o objetivo de apresentar os trabalhos que resultaram das instituições escolares, foi realizado, em 04 de julho daquele ano, o Seminário do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa.

A partir das discussões sobre as formações continuadas do PNAIC em âmbito nacional e em caráter municipal, em Aquidauana-MS, percebe-se que, apesar da longa permanência, a sua estrutura sofreu uma ruptura e foi se moldando às intenções e anseios do estado, para alcançar resultados satisfatórios e a qualidade educacional almejada. As formações continuadas ofertadas seguiram os mesmos moldes de reestruturações.

[...] (des)continuidade do programa no decorrer do período de implantação/implementação, quais sejam: a) nas variações de público

(inicialmente formação para professores do ciclo de alfabetização, após extensivo aos coordenadores e por fim, os professores da educação infantil); b) na gestão da formação (inicialmente envolvendo as universidades e após delegando às secretarias estaduais de educação), no incentivo financeiro. (VIEDES e ARANDA, 2018, p. 41).

A inclusão de diferentes participantes nas formações continuadas do PNAIC, como do coordenador pedagógico em 2016 e da educação infantil e do PNME em 2017-2018, representou descontinuidades significativas na estrutura do Programa. Embora o objetivo tenha permanecido, as ações que se propagaram nas formações não foram devidamente analisadas de modo a colaborar na reestruturação do Programa em sua segunda fase. Ou seja, as expectativas quanto aos resultados a serem obtidos no novo período foram reiniciadas, deixando de lado os erros e os avanços da fase inicial.

Outro aspecto que marcou a descontinuidade do programa foi a questão das bolsas. De 2013 a 2016, a concessão de bolsas para os professores alfabetizadores foi considerada um avanço nos programas de formação continuada. Entretanto, na reformulação, as bolsas foram canceladas: “[...] os professores alfabetizadores deixaram de ser contemplados com a bolsa de estudo e outros participantes passaram a ser contemplados, como por exemplo, a equipe de pesquisa: coordenador de pesquisa e pesquisador [...]”. (BRITO, 2018, p. 92).

Este capítulo abordou a concretização do PNAIC no município de Aquidauana-MS, com a análise das formações continuadas dos professores alfabetizadores, nos primeiros anos de implementação, a apresentação dos materiais utilizados e as expectativas por parte dos docentes, no início dos encontros. Foram traçadas as alterações que se sucederam durante a prorrogação do PNAIC, em 2015, que passou a abranger as demais áreas do conhecimento. Os dois primeiros anos contavam com alfabetização e letramento em língua portuguesa e alfabetização e letramento em língua matemática. Mas o fator que pode ser considerado o início de uma mudança estrutural no Programa foi a inclusão do coordenador pedagógico nas formações continuadas.

Essa inclusão foi um sinal de que o PNAIC estava se preparando para alterações ainda mais abrangentes, o que ocorreu em 2017-2018. Na segunda fase, as formações foram divididas em três módulos, porém de menor tempo de duração, em relação às formações da primeira fase. Também se verificaram três modalidades de formação: presencial, em serviço e EAD. A inclusão da pré-escola e do PNME fez parte dessa nova concepção. No entanto, o objetivo de alcançar a alfabetização e o letramento até os oito anos ao fim do 3º ano permaneceu. O município de Aquidauana-MS aderiu a essas mudanças e seguiu com as

formações continuadas nos dois moldes do programa, conforme as orientações disponibilizadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objeto de estudo da presente dissertação consistiu na política educacional de formação continuada de professores, implementada segundo PNAIC, cujo objetivo buscou-se analisar desde a estrutura que envolveu a sua concepção até os eixos que o compõe, de modo a compreender a sua materialização especificamente o eixo de formação continuada de professores alfabetizadores, no município de Aquidauana-MS, em 2013 e 2014 por serem os dois primeiros anos de execução, planejados inicialmente pelo governo e identificar as possíveis alterações do Programa nos dois últimos anos, 2017 e 2018 devido a sua prorrogação de vigência.

Durante o desenvolvimento deste trabalho foi realizada a apresentação do PNAIC, um programa proposto pela União e executada em parceria com os governos dos estados e municípios, implantado no governo da Presidenta Dilma Rousseff e o então Ministro da Educação Aloizio Mercadante. O MEC instituiu o PNAIC e suas diretrizes por meio da Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012 e sua meta consistia que todas as crianças ao final do 3º ano do ensino fundamental estivessem alfabetizadas até os oito anos de idade, mediante parcerias com os entes federados, universidade e secretarias de educação de modo a oferecer uma formação continuada de abrangência nacional. Também oferecia bolsas de estudos para os professores alfabetizadores e diversos materiais didáticos e pedagógicos como cadernos para a formação dos professores alfabetizadores.

A dissertação buscou definir o contexto das inúmeras reformas, normatizações e políticas educacionais que foram instituídas, de modo a analisar os padrões e compreender as características das formações continuadas de professores. A formação docente passou a ser amplamente desenvolvida no país por meio da implementação de normas legais que tratam de sua organização em larga escala de modo a atender as expectativas não só da sociedade e do poder público, mas principalmente do setor econômico.

Neste intuito foi realizada a análise do momento histórico da década de 1990, considerado fundamental para a compreensão das implicações ocasionadas em diversas áreas da administração pública como o setor educacional, social e político no Brasil. Este período se caracteriza pela instalação da política econômica neoliberal no Brasil e as respectivas transformações que precisaram ser efetuadas para sua implantação e expansão.

Seguindo o projeto neoliberal, grupo político que ocupou a Presidência da República a partir dos anos 1990, tentou realizar as transições a sua maneira, no entanto sem deixar de satisfazer o mercado financeiro e suas exigências. E durante o mandato na presidência de

Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foram definidas as prioridades nos vários setores do aparelho estatal, principalmente no que tange ao setor educacional, as transformações econômicas refletiram no ideário que se desejava desenvolver na escolarização. No setor este modelo técnico burocrático se tornou prioridade nas políticas públicas educacionais, que tiveram como meta a relação custo-benefício, na perspectiva economicista e privatista.

Com a ascensão do Partido trabalhista (PT) ao poder nos mandatos posteriores, de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), verificamos a fertilidade no campo educacional, que aprovou e modificou legislações, normas, expandindo os estabelecimentos de educação e políticas educacionais com vistas a incluir uma parcela da população que estava fora do sistema educativo. Porém sem deixar de colaborar com os investidores, facilitando financiamentos estudantis para instituições privadas de educação. E apaziguando as desigualdades sociais por meio de políticas de redistribuição mínima de renda, no entanto essas constatações não tiram o mérito do desenvolvimento obtido durante ambos os governos.

Ao mesmo tempo em que se elaboraram as normas legais e diretrizes favoráveis ao campo educacional houve a ampliação das avaliações em larga escala em território nacional, alcançando as políticas educacionais, principalmente as que englobam a formação continuada de professores, no intuito de alavancar resultados obtidos por meio das ações que foram postas em prática. Esses aspectos demonstram que havia diferentes objetivos a serem atendidos quanto à prática de uma mesma ação levando em consideração interesses diferentes.

O PNAIC surgiu nesse cenário com a parceria de todos os entes confederados e universidades no intuito de obtenção de êxito na alfabetização e letramento, buscando elevar os índices de qualidade e melhores resultados nas avaliações externas. Para tanto, propus formações continuadas de abrangência em nível nacional. O PNAIC veio acoplado a uma avaliação específica a Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA). Se trata de uma avaliação anual dos alunos de escolas públicas para recolher e analisar os índices da eficácia do programa quanto ao aprendizado em língua portuguesa e matemática e equilibrar o cenário quantitativo.

O levantamento e análise dos documentos e legislações instituídas em nível nacional em diferentes períodos demonstram que a formação continuada e os programas que foram implantados visavam o desenvolvimento de aspectos da aprendizagem e utilizavam o professor para este fim. Porém verifica-se que jogaram a responsabilidade dos resultados para os docentes, e em muitas ocasiões sem considerar as demais influências no processo. O professor é um dos meios para atingir os objetivos estabelecidos pelas políticas educacionais,

mas não deve ser o único responsável pelo resultado, pois é um processo complexo constituído por inúmeros elementos e intenções ambíguas.

Outro aspecto observado se deu as iniciativas importantes para o desenvolvimento da carreira docente que foram elaboradas ao longo dos anos, no entanto, o fato de serem constantemente rediscutidas ou reavaliadas politicamente, confirma que o Brasil está em processo na busca da evolução e fortalecimento da valorização do ser docente, considera-se um longo percurso a ser percorrido, já que há sempre indagações principalmente em relação às questões salariais e funções a serem desempenhadas.

Desta maneira o PNAIC difundiu-se como um programa de formação continuada de nível nacional e apresenta uma estrutura com muitas inovações em relação aos demais programas que o antecederam e também algumas falhas durante sua execução. Sua estrutura foi composta por quatro eixos destacando-se a formação continuada como elo entre os demais. Ao mesmo tempo em que se criaram expectativas em torno das formações continuadas também se criaram receios por parte dos professores alfabetizadores em relação ao processo de continuidade do programa, compreensível devido descontinuidades existentes nos programas que se sucederam.

Às formações continuadas que foram ofertadas inicialmente pelo governo possuíam uma duração de dois anos 2013 e 2014 com encontros presenciais. O objetivo dos encontros era facilitar a discussão em relação aos textos e as propostas de alfabetização e letramento em língua portuguesa e matemática e a troca de experiências com grupo. Para tanto contavam com a disponibilização de materiais didáticos e pedagógicos, este aspecto é considerado um elemento positivo no PNAIC, pois supre as necessidades das instituições escolares quanto a esses materiais, porque foram entregues as escolas para o auxílio da prática do professor.

De acordo com os documentos coletados na SEMED a materialização do PNAIC dentro do município de Aquidauana-MS, seguiu as orientações nacionais quanto as formações continuadas dos professores alfabetizadores. Assim as propostas de atividades para sua realização, durante os dois primeiros anos de execução que inicialmente motivaram a desconfiança dos docentes ao programa, depois foram amenizadas durante a sua execução porque as atividades foram acompanhadas pelos orientadores de estudo, que conduziam os planejamentos para a realização da próxima atividade a ser desenvolvida em sala de aula.

A decisão de prorrogar o PNAIC para os anos posteriores 2015 á 2018 trouxe à tona a inclusão de novos sujeitos as formações continuadas como os coordenadores pedagógicos que ficaram excluídos durante os três anos prévios executados. No início do Programa, não

contou com os coordenadores que poderiam ter auxiliado os docentes dentro da instituição escolar, e acompanhar os passos sua atuação.

As alterações ao longo dos anos demonstram que, embora o programa se apresentasse com objetivos específicos na busca por melhores resultados por meio das formações continuadas, a troca de administrações significaram simultaneamente alterações estruturais e novos sujeitos ao programa.

A formação continuada e a estrutura do PNAIC nos 2017-2018, não apresentam as mesmas características da primeira fase. Os encontros formativos do programa em seus primeiros anos possuíam uma duração longa e na modalidade presencial. Esta condição se modificou em seu período final, com encontros eram de curta duração. Sua oferta foi mediante três formas: formação em serviço, presencial e Ead, também foi incluída a formação dos professores que atuavam na pré-escola. Desse modo, o programa apresentou um caráter de descontinuidade como temido anteriormente pelos professores alfabetizadores do município de Aquidauana-MS durante a implantação do programa.

Todos os elementos colhidos durante a pesquisa possibilitaram coletar informações sobre as facetas que englobaram a formação continuada docente, eles foram analisados de modo a interpretar e redigir a pesquisa no intuito de explicitar se os objetivos anteriormente formulados. E possibilitaram validar assim a pesquisa de modo a proporcionar um desfecho para as ações que constituíram o PNAIC fornecendo subsídios para compreensão desta política educacional para futuros estudos dos pesquisadores e conhecimento dos profissionais da educação.

Pode-se considerar o PNAIC como uma política educacional que se diferenciou das demais que a precedeu, por proporcionar aos professores alfabetizadores a oportunidade de planejar suas ações e práticas pedagógicas com base na realidade da sala de aula e ao mesmo tempo manipular os materiais disponibilizados durante as formações continuadas voltadas para esta finalidade. Estes aspectos fortalecem a possibilidade de aperfeiçoamento para novas propostas e abre espaço para a discussão entre os docentes sobre possíveis intervenções.

Percebe-se deste modo que o PNAIC implementou importantes inovações ao atingir uma grande adesão das Secretarias de Educação estaduais e municipais, previa a disponibilização de bolsas para seus participantes, e distribuição de materiais para as instituições e para uso em suas próprias formações, além do reconhecimento dos coordenadores pedagógicos como elemento importante na orientação e gestão das práticas docentes. No entanto as alterações estruturais realizadas demarcam a instabilidade e

interferência sofrida nas políticas educacionais durante as trocas administrativas e questões financeiras que reduzem a evolução no progresso apresentado, como a retirada das bolsas.

O histórico de descontinuidade e carência de acompanhamento pós-programa permanece também no PNAIC visto que são os estudos realizados pelos pesquisadores que indiquem o desenvolvimento das propostas, suas falhas e avanços. E apesar de suas características inovadoras, a pretensão de alcance de melhores índices nas avaliações externas persistem como nos demais programas implementados.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n.24, p. 29-40, jun. 2005. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3715>. Acesso em: 05 out. 2020.
- ANTUNES, Ricardo. **Uma Esquerda Fora do Lugar: o governo Lula e os Descaminhos do PT**. Campinas, SP: armazém do Ipê. 2006
- ARAÚJO, Clarisa Martins; SILVA, Everson Melquiades Araújo. **Formação continuada de professores: tendências emergentes na década de 1990**. Educação, Porto Alegre, v. 32, n. 3, p. 326-330, set./dez. 2009.
- ARANDA, Maria Alice de Miranda. O pacto brasileiro de alfabetização nos municípios de Dourados-MS e Uberlândia-MG: política educacional e gestão escolar. **Laplage em Revista (Sorocaba)**, vol.3, n.3, set.-dez, p.164-177, 2017.
- AQUIDAUANA. Secretaria Municipal de Educação do Município de Aquidauana (SEMED), **Levantamento do Perfil Docente do Município de Aquidauana-MS de 2012 a 2019** (2020).
- AQUIDAUANA. Secretaria Municipal de Educação do Município de Aquidauana (SEMED), **Informativo Pnaic nº004/2018** (2018).
- AQUIDAUANA. Secretaria Municipal de Educação do Município de Aquidauana (SEMED), **Pasta da Coordenadora Local** (2017a).
- AQUIDAUANA. Secretaria Municipal de Educação do Município de Aquidauana (SEMED), **Cadernos de Formação dos Coordenadores e Formadores Regionais** (2017b).
- AQUIDAUANA. Secretaria Municipal de Educação do Município de Aquidauana (SEMED), **Relatório das Orientadoras de Estudo** (2013a).
- AQUIDAUANA. Secretaria Municipal de Educação do Município de Aquidauana (SEMED), **Relatório da Coordenadora** (2013b).
- AQUIDAUANA. Secretaria Municipal de Educação do Município de Aquidauana (SEMED), **Gerência Municipal de Educação de Aquidauana** (2013c).
- BARBOSA, Nelson. Dez anos de política econômica. In: Emir Sader (Org). **Dez anos de Governos Pós-Neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. 1. Ed. São Paulo, SP: Boitempo, 2013.p. 69-102.
- BARRETTO, Elba Siqueira de Sá. Políticas de formação docente para a educação básica no Brasil: embates contemporâneos. In: **Revista Brasileira de Educação, São Paulo**, v. 20, n.62, jul.-set, 2015.
- BORGES, Maria Célia; AQUINO, Orlando Fernández; PUENTE, Roberto Valdés. Formação de professores no Brasil: história, políticas e perspectivas. In: **Revista HISTEDBR**. On-line,

Campinas, v. 11. n.42, p.94-112, jun, 2011. Disponível em:
<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639868>. Acesso em: 22 de junho de 2020

BRASIL. Portaria nº 826, de 7 de julho de 2017. Dispõe sobre o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - PNAIC, suas ações, diretrizes gerais e a ação de formação no âmbito do Programa Novo Mais Educação - PNME. **Diário Oficial da União**, Brasília: DF, 2017. Disponível em:
http://www.lex.com.br/legis_27464570_PORTARIA_N_826_DE_7_DE_JULHO_DE_2017.aspx. Acesso: 05 de janeiro de 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - PNAIC Documento Orientador**. Brasília: MEC, 2017.
http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/doc_orientador/doc_orientador_versao_final.pdf. Acesso em 23 julho de 2020.

BRASIL. Portaria nº - 1.144, de 10 de outubro de 2016. Institui o Programa Novo Mais Educação, que visa melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental. **Diário Oficial da União**, Brasília: DF, 2016. Disponível em:
<http://portal.mec.gov.br/docman/outubro-2016-pdf/49131-port-1144mais-educ-pdf/file>. Acesso em 05 de janeiro de 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: Interdisciplinaridade no ciclo de alfabetização**. Brasília: MEC, 2015. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/obeducpacto/files/2019/08/Caderno-de-Apresentacao-1.pdf>. Acesso em 21 de Abril de 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: Apresentação**. Brasília: MEC, 2014. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/obeducpacto/category/pnaic-2014-cadernos-de-matematica/>. Acesso em: 21 de junho de 2020.

BRASIL. Lei 13.005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação -PNE. **Diário Oficial da União**, Brasília: DF. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 22 de junho de 2020

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n. 90, de 6 de fevereiro de 2013. Define categorias e parâmetros para a concessão de bolsas de estudo e pesquisa no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. **Diário Oficial da União**, Brasília: DF, 2013. Disponível em:
https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30294657/do1-2013-02-07-portaria-n-90-de-6-de-fevereiro-de-2013-30294653. Acesso em: Acesso em 06 de Agosto de 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. **Diário Oficial da União**, Brasília: DF, 2012a.

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

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**: O Brasil do futuro com o começo que ele merece. Brasília: MEC, 2012c.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Pró-Letramento Programa de Formação Continuada de Professores dos Anos/Séries Iniciais do Ensino Fundamental**: alfabetização e linguagem. Guia Geral. Brasília: MEC, 2012d. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6001-guiageral&Itemid=30192. Acesso em 05 de Agosto de 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 1.458, de 14 de dezembro de 2012e. Define categorias e parâmetros para a concessão de bolsas de estudo e pesquisa no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. **Diário Oficial da União**, Brasília: DF, 2012. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_24064036_PORTARIA_N_1458_DE_14_DE_DEZEMBRO_D_E_2012.aspx#:~:text=Define%20categorias%20e%20par%C3%A2metros%20para,Certa%2C%20na%20forma%20do%20art. Acesso em: Acesso em 06 de Agosto de 2019.

BRASIL. Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior -CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 de janeiro de 2009. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6755.htm. Acesso em 23 de maio de 2020.

BRASIL Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do **caput** do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11738.htm. Acesso em 07 de junho de 2020.

BRASIL. Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20implementa%C3%A7%C3%A3o%20do,visando%20a%20mobiliza%C3%A7%C3%A3o%20social%20pela. Acesso em 23 de maio de 2020.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de julho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação –

FUNDEB. **Diário Oficial da União**, Brasília: DF, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/111494.htm
Acesso em 05 de setembro de 2020.

BRASIL. Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília: DF, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11273.htm. Acesso em 05 de setembro de 2020.

BRASIL. **Programa de Governo: Coligação Lula Presidente 2002**. São Paulo. 2002. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001806.pdf>. Acesso em 04 outubro de 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Programa de Formação de Professores – PROFA**. Apresentação. Brasília: MEC, 2001. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Profapa/res.pdf>. Acesso em 05 de Agosto de 2019

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília: DF, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm#:~:text=LEI%20No%2010.172%2C%20DE%209%20DE%20JANEIRO%20DE%202001.&text=Aprova%20o%20Plano%20Nacional%20de,eu%20sanciono%20a%20seguinte%20Lei%3A&text=1o%20Fica%20aprovado%20o,com%20dura%C3%A7%C3%A3o%20de%20dez%20anos. Acesso em 06 de setembro de 2020.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério **Diário Oficial da União**, Brasília: DF. Disponível em 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm. Acesso em 06 de outubro de 2020.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília: DF, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em Acesso em 27 de maio de 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. 03 de julho de 2019.

BRITO, Regivane dos Santos. **Formação Continuada no Âmbito do Programa Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) no Município de Jaguaquara-BA**. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação)- Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Vitória da Conquista: 2018.

CHAUI. Marilena. Uma nova classe trabalhadora. In: Emir Sader (Org). **Dez anos de Governos Pós-Neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. 1. Ed. São Paulo, SP: Boitempo, 2013.p. 123-134.

DIOGENES, Elione Maria Nogueira. Análise das bases epistemológicas do campo teórico da política educacional. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v.9, n. 2, p.333-353, jul./dez.2014.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, n. 100, 2007. p. 921-946. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1428100.pdf>. Acesso em 15 de dezembro de 2020.

FREITAS, Helena Costa Lopes de. Formação de professores no Brasil: 10 anos de embate entre projetos de formação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, nº 80, set. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12928.pdf>. Acesso em: 08 a gosto 2020.

GATTI, Bernadette; BARRETTO, Elba Siqueira de Sá. Professores do Brasil: impasses e desafios. Brasília: UNESCO, 2009.

GENTILI, Pablo; OLIVEIRA, Dalila Andrade Oliveira. A Procura da Igualdade: Dez Anos de Política Educacional no Brasil.. In: Emir Sader (Org). **Dez anos de Governos Pós-Neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. 1. Ed. São Paulo, SP: Boitempo, 2013.p. 253- 263

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002

HÖLFING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**, ano XXI, nº 55, novembro/2001. p.30-41.

LINS, Cristina Pires Dias. **A Função do Coordenador Pedagógico na Implementação do Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa em Escolas da Rede Municipal de Dourados/MS (2012-2017)**. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação)- Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Grande Dourados. Dourados: 2018.

MACIEL, Caroline Correia. **Políticas de Formação Docente: Implementação do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID) no Mato Grosso do Sul**. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Campo Grande: 2017.

MALANCHEN , Julia; DUARTE, Rita de Cássia. Políticas públicas para formação de professores no Brasil: formação ou conformação ao ideário do capital?. **Momento - Diálogos em Educação**. v. 27, n. 2. p.15–34 mai./ago, 2018. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/momento/article/view/8068>. Acesso em: 07 de junho de 2020.

MANCIN, Rosineia Piva. **Do Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) ao Programa Mais Alfabetização (PMALFA): o Novo ou Tudo de Novo?**.2020. Dissertação (Mestrado em Educação)- Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Grande Dourados. Dourados: 2020.

MELO, Claudiana Maria Nogueira de. **Programas de Formação de Professores Alfabetizadores de Crianças: Análise dos Aspectos Políticos e Pedagógicos**. 2015. Tese (Doutorado em Educação)-Programa de Pós- Graduação em Educação Brasileira da Universidade Federal do Ceará. Fortaleza: 2015.

MOLETTA, Cassio Joaquim. Estudo Teórico Sobre a Avaliação da Eficiência, da Eficácia e da Equidade nos Sistemas Educacionais.-UFPR.. In: Educere XII Congresso Nacional de Educação. 2015, Paraná. **Anais eletrônicos**. Paraná: PUCPR, 2015. p. 27122- 27135 Disponível em: https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2015/21184_8508.pdf. Acesso em: 15 de setembro de 2020.

MONTAÑO, Carlos Eduardo. O projeto neoliberal de resposta à “questão social” e a funcionalidade do “terceiro setor”. In: **Lutas Sociais, Revista do Núcleo de Estudos de Ideologias e Lutas Sociais (NEILS)** Online PUC/SP. 2002. Disponível em <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18912>. Acesso em 10 de maio de 2020.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 6. ed. São Paulo. Cortez, 2007. Disponível em: <http://www.abepss.org.br/arquivos/anexos/netto-201804131301011456100.pdf>. Acesso em 26 fevereiro de 2020.

NEVES, Lucia Maria Wanderley. **Educação e Política no Limiar do Século XXI**. 2º Ed. Campinas, SP. 2008.

_____, Lucia Maria Wanderley. **A Nova Pedagogia da Hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo, Xamã. 2005.

NUCCI, Leandro Picoli. **O Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR): O Regime de Colaboração**. 2017. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Campo Grande: 2017.

OLIVEIRA, Hosana Larissa Guimarães; LEIRO, Augusto César Rios. Políticas de formação de professores no Brasil: referenciais legais em foco. In **Pro-Posições Online**. vol. 30 Campinas 2019 Epub Apr 18, 2019. Disponível em https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73072019000100508. Acesso em Acesso em: 08 de maio de 2019.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 36, nº. 132, p. 625-646, jul.-set, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v36n132/1678-4626-es-36-132-00625.pdf>. Acesso em: 08 de maio de 2019.

PANIAGO, Maria Cristina Soares (org.). **Marx, Mézaros e o Estado**. São Paulo: Instituto Lúkács, 2012.

RODRIGUEZ, Margarita Victoria. Pesquisa Histórica: O trabalho com fontes documentais. In: COSTA, Célio Juvenal; MELO, Joaquim José Pereira; FABIANO, Luiz Hermenegildo. **Fontes e métodos em história da Educação**. Dourados, MS: Ed. UFGD, 2010.

SADER, Emir. A Construção da Hegemonia Pós Neoliberal. In: ____ (Org). **Dez anos de Governos Pós-Neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. 1. Ed. São Paulo, SP: Boitempo, 2013.p. 135-143

SANTOS, Laís Alice Oliveira Santos. **Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa: Uma Política Vinculada ao Campo Acadêmico**. Dissertação (Mestrado em Educação)- Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia 2017.

SEVERINO, Jorismary Lescano. **Formação Continuada de Professores no Município de Campo Grande (2005- 2012)**. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Campo Grande: 2017.

SOARES, Fabiano Francisco. **A Formação Continuada de Professores Alfabetizadores no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) na Rede Estadual de Ensino do Estado de Mato Grosso do Sul**. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação)- Programa de Pós-Graduação Profissional em Educação da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul Campo Grande/MS: 2016

SOBRINHO, José Dias. AVALIAÇÃO EDUCATIVA: PRODUÇÃO DE SENTIDOS COM VALOR DE FORMAÇÃO. In **Avaliação**. Campinas online; Sorocaba, SP, v. 13, n. 1, p. 193-207, mar. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/aval/v13n1/a11v13n1.pdf>. Acesso em 25 de julho de 2020.

SOUZA, Elaine Eliane Peres de. **A Formação Continuada do Professor Alfabetizador nos Cadernos do Pacto Nacional (PNAIC) Pela Alfabetização na Idade Certa**. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação)- Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis 2014.

VIÉDES, Silvia Cristiane Alfonso; ARANDA, Maria Alice de Miranda; LINS, Cristina Pires Dias. O coordenador pedagógico subsumido à política nacional de alfabetização no entretempo 2009 a 2019: uma tela de Penélope?. **Dialogia**, São Paulo, n. 33, p. 60-71, set./dez. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.5585/Dialogia.n33.13737>. Acesso em 05 de novembro de 2020.

VIÉDES, Silvia Cristiane Alfonso; ARANDA, Maria Alice de Miranda. O Voo Da Coruja De Minerva Sobre a Política Nacional de Alfabetização. **Revista Brasileira de Educação, Cultura e Linguagem (RBECL/UEMS)**, Campo Grande, V.2, n. 2, p.37-45, 2018.

VIÉDES, Silvia Cristiane Alfonso. **Políticas Públicas em Alfabetização: O Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa no Município de Anastácio – MS**. 2015. Dissertação (Mestrado)- Programa de Pós- Graduação Mestrado Profissional em Educação da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Campo Grande-MS, Campo Grande/MS: 2015

ANEXO A

Quadro 6- Comparativo entre FUNDEF E FUNDEB

PARÂMETRO	FUNDEF	FUNDEB
1. Vigência	10 anos [até 2006]	14 anos [a partir da promulgação da Emenda Constitucional]
2. Alcance	Apenas o ensino fundamental	Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio
3. Número de alunos	30,2 milhões de alunos [Censo Escolar de 2005]	48,1 milhões de alunos, a partir do 4º ano de vigência do Fundo [Censo 2005]
4. Fontes de recursos que compõem o Fundo	15% de contribuição de Estados, DF e Municípios: <ul style="list-style-type: none"> • Fundo de Participação dos estados - FPE • Fundo de Participação dos Municípios - FPM • Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS • Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações - IPlexp • Desoneração de Exportações [LC 87/96] Complementação da União 	Contribuição de Estados, DF e Municípios de: <ul style="list-style-type: none"> • 16,66% no 1º ano; • 18, 33% • 20% a partir do 3º ano, sobre: - Fundo de Participação dos Estados - FPE - Fundo de Participação dos Municípios - FPM - Imposto sobre circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS - Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações - IPlexp - Desoneração de Exportações [LC 87/96] Contribuição de Estados, DF e Municípios de: • 6,66 no 1º ano; • 13,33% no 2º ano; • 20%, a partir do 3º ano, sobre: - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCMD - Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores – IPVA - Quota Parte de 50% do Imposto Territ. Rural devida aos Municípios – ITR Complementação da União
5. Montante de Recursos	R\$ 35,2 bilhões [previsão 2006, sem complementação da União]	Considerando estimativas (em valores de 2006) e a escala de implantação gradual do Fundo, os montantes previstos de recursos (contribuição de Estados, DF e Municípios, sem Complementação da União), seriam: <ul style="list-style-type: none"> • R\$ 41,1 bilhões no primeiro ano • R\$ 45,9 bilhões no segundo ano • R\$ 50,7 bilhões no terceiro ano
6. Complementação da União ao Fundo	R\$ 313,7 milhões (valor previsto para 2006 - Port/MF nº 40, de 03.03.2006) Não há definição, na Constituição, de parâmetro que assegure o montante de recursos da União para o Fundo.	Considerando estimativas em valores de 2006: <ul style="list-style-type: none"> • R\$ 2,00 bilhões no primeiro ano • R\$ 3,00 bilhões no segundo ano • R\$ 4,50 bilhões no terceiro ano • 10% do montante resultante da contribuição dos Estados e Municípios, a partir do quarto ano • Valores reajustáveis com base no índice oficial da inflação. • Esses valores oneram os 18% da receita de impostos da União vinculada à educação por força do art. 212 da CF, em até 30% do valor da Complementação • Não poderão ser utilizados recursos do Salário Educação (A contribuição do Salário

		Educação será estendida à toda educação básica pública). • Até 10% poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para melhoria da qualidade da educação
7. Total geral de recursos do Fundo	R\$ 35,5 bilhões previstos para 2006.	Previsões (em valores de 2006): • R\$ 43,1 bilhões no primeiro ano • R\$ 48,9 bilhões no segundo ano • R\$ 55,2 bilhões no terceiro ano
8. Distribuição dos recursos	Com base no nº de alunos do ensino fundamental regular e especial, de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior.	Com base no nº de alunos da Educação Básica (Creche, Pré-Escolar, Fundamental e Médio), de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior, observada a seguinte escala de inclusão: • Alunos do ensino fundamental regular e especial: 100% a partir do 1º ano; • Alunos da Educação Infantil, Ensino Médio e EJA: 33,33% no 1º ano; 66,66% no 2º e 100% a partir do 3º ano. • Em cada esfera (estadual ou municipal) serão considerados os alunos da educação básica que a respectiva esfera tem prioridade de atendimento, de acordo com a Constituição Federal.
9. Utilização dos recursos	Mínimo de 60% para remuneração dos profissionais do magistério do ensino fundamental. O restante dos recursos em outras despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público	• Mínimo de 60% para remuneração dos Profissionais do magistério da educação básica. • O restante dos recursos em outras despesas de manutenção e desenvolvimento da Educação Básica pública.
10. Valor Mínimo Nacional por aluno/ano [detalhamento a ser definido na regulamentação da PEC]	Fixado anualmente com as seguintes diferenciações: Até 2004: 1ª a 4ª série 5ª a 8ª série e Educação Especial A partir de 2005: Séries Iniciais Urbanas Séries Iniciais Rurais Quatro Séries Finais Urbanas Quatro Séries Finais Rurais e Educação Especial	Fixado anualmente com diferenciações previstas para: <i>f</i> Educação Infantil (0 a 3 anos) <i>f</i> Educação Infantil (Pré-Escola) Séries Iniciais Urbanas <i>f</i> Séries Iniciais Rurais <i>f</i> Quatro Séries Finais Urbanas <i>f</i> Quatro Séries Finais Rurais <i>f</i> Ensino Médio Urbano <i>f</i> Ensino Médio Rural <i>f</i> Ensino Médio Profissionalizante Educação de Jovens e Adultos <i>f</i> Educação de Jovens e Adultos Integrada à educação profissional <i>f</i> Educação Especial <i>f</i> Educação Indígena e de quilombolas
11. Salário Educação	Vinculado ao Ensino Fundamental. Parte da Quota Federal é utilizada no custeio da Complementação da União ao FUNDEF, sendo permitida até o limite 20% do valor da Complementação.	Vinculado à Educação Básica Não pode ser utilizado para fins de custeio da Complementação da União ao FUNDEF

Fonte: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Fundebef/quad_comp.pdf

ANEXO B

Quadro 13: Detalhamento Escolar do Município de Aquidauana-MS

Nº	NOMES DAS ESCOLAS	ENDEREÇO	ZONA DE LOCALIZAÇÃO	ESPECIFICAÇÃO DA REDE
1	CMEI Andréa Pace Oliveira	R. Francisco Pereira Alves s/n- Exposição	Urbana	Pública
2	CMEI Bezerra de Menezes	R. João Pace, 1009	Urbana	Pública
3	CMEI Dona Malfada	R. Estevão Alves Corrâ, s/n	Urbana	Pública
4	CMEI Doutor Antônio de Arruda Sampaio	R. Pinheiro	Urbana	Pública
5	CMEI Emília Alves Nogueira	R. AV. Mato Grosso	Urbana	Pública
6	CMEI Professor José Rodolfo Falcão	R. Nova Aquidauana	Urbana	Pública
7	CMEI Professor Enio de Castro Cabral	R. São Pedro	Urbana	Pública
8	CMEI Valdir Cathacart Ferreira	R. Fernando Lucarelli Rodrigues, s/n	Urbana	Pública
9	CMEI Vereador Ademir Brites	R. Giovani Toscano Brito	Urbana	Pública
10	CMA Rotary Club	R. Quintino Bocaiuva	Urbana	Pública
11	CAIC Antônio Pace	R. Felipe Orro	Urbana	Pública
12	CCE - Centro Cristão de Ensino EI	R. Assis Ribeiro, 633	Urbana	Privada
13	Colégio Dom Aquino	R. Marechal Deodoro da Fonseca, nº 642	Urbana	Privada
14	EE Coronel Antonio Trindade	R. Geovane Toscano de Brito	Urbana	Pública
15	EE Candido Mariano	R. Cândido Mariano	Urbana	Pública
16	EE Prof. ^a Doris Mendes Trindade	R. Mario Guerreiro, nº 1300	Urbana	Pública
17	EE Felipe Orro	R. Carlos Ferreira Bandeira	Urbana	Pública
18	EE Geraldo Afonso Garcia Ferreira	R. Rodovia Aquidauana cera	Rural	Pública
19	EE Marechal Deodoro da Fonseca	R. Aniceto Rondon, 605	Urbana	Pública
20	EE Professor Antonio Salustio Areias	R. Francisco de Castro	Urbana	Pública
21	EE Professor Luiz	R. treze de Junho	Urbana	Pública

	Mongelli			
22	EE Prof. ^a Marly Russo Rodrigues	R. Marli Russo	Urbana	Pública
23	EE Indígena de Em Prof. Domingos V Marcos - Mihin	R. Aldeia Bananal-Distrito de Taunay	Indígena	Pública
24	EE Indígena Pascoal Leite Dias	R. Aldeia Limão Verde-Rodovia, km 25	Indígena	Pública
25	EE Indígena de Em Pastor Reginaldo Miguel Hoyeno O	R. AV. Guilherme Moreira	Indígena	Pública
26	IE Falção	R. IV de Agosto, 186	Urbana	Privada
27	IFMS Campus Aquidauana	R José Tadao Arima, 222	Urbana	Pública
28	EM Marisa Nogueira Rosa Scaff	R. Miguel Lanzillote, n ° 279	Urbana	Pública
29	EM Erso Gomes	R. Giovani Toscano de Brito	Urbana	Pública
30	EM Ada Moreira Barros	R. Prof Joao Ferreira Ormonds	Rural	Pública
31	EM Antônio Santos Ribeiro	R. Hugo Correa	Rural	Pública
32	EM Franklin Cassiano	R. Otacílio Pinheiro	Rural	Pública
33	EM Visconde de Taunay	R. 03 Leste	Rural	Pública
34	EMI Francisco Farias	R. Aldeia Água Branca	Indígena	Pública
35	EMIP Marcolino Lili	R. Avenida Guilherme Moreira	Indígena	Pública
36	EMIP General Rondon	R. Aldeia Bananal	Indígena	Pública
37	EMIP Feliciano Pio	R. Aldeia Ipegue	Indígena	Pública
38	EMIP Lutuma Dias	R. Aldeia Limão Verde	Indígena	Pública
39	Escola Especializada Mundo Feliz	R. Oscar Trindade de Barros	Urbana	Privada
40	Escola Evangélica Lourenço Buckman	R.Americana, S/N-Distrito de Taunay	Indígena	Privada
41	Escola Municipal Polo Pantaneira	R. Luiz da Costa Gomes	Rural	Pública
42	Escola particular Irene Cicalise	R. Cândido Mariano, n° 374	Urbana	Pública

Fonte: organizado pela autora, a partir do site gedu.org.br³³

³³Disponível em: https://www.qedu.org.br/cidade/538-aquidauana/censo-escolar?year=2018&dependence=0&localization=0&education_stage=0&item=. Acesso em 23 de Nov de 2020.