



**UFG**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

BEATRIZ SILVA TAVARES

**O PNAIC EM ESCOLAS E CMEIs DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO  
DE GOIÂNIA: um estudo sobre sua concepção, implementação e  
indicadores de avaliação**

GOIÂNIA  
2020



**UFG**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

## **TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES**

### **E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG**

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

#### **1. Identificação do material bibliográfico**

Dissertação       Tese

#### **2. Nome completo do autor**

**BEATRIZ SILVA TAVARES**

#### **3. Título do trabalho**

**O PNAIC EM ESCOLAS E CMEIs DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE  
GOIÂNIA: Um estudo sobre sua concepção, implementação e indicadores  
de avaliação**

#### **4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)**

Concorda com a liberação total do documento  SIM       NÃO<sup>1</sup>

**[1]** Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

**a)** consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);

**b)** novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.

O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

**Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.**



Documento assinado eletronicamente por **João Ferreira De Oliveira, Professor do Magistério Superior**, em 18/09/2020, às 16:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **BEATRIZ SILVA TAVARES, Discente**, em 19/09/2020, às 07:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1562597** e o código CRC **1F5240B0**.

Referência: Processo nº 23070.033073/2020-10

SEI nº 1562597

BEATRIZ SILVA TAVARES

O PNAIC EM ESCOLAS E CMEIs DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE  
GOIÂNIA: um estudo sobre sua concepção, implementação e indicadores de  
avaliação

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre. Linha de Pesquisa: Estado, Políticas e História da Educação. Orientadora: Prof. Dr. João Ferreira de Oliveira.

GOIÂNIA  
2020

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Tavares, Beatriz Silva  
O PNAIC EM ESCOLAS E CMEIs DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE GOIÂNIA: um estudo sobre sua concepção, implementação e indicadores de avaliação [manuscrito] / Beatriz Silva Tavares. - 2020. 148 f.

Orientador: Prof. Dr. Dr. João Ferreira de Oliveira.  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Educação (FE), Programa de Pós-Graduação em Educação, Goiânia, 2020.

Apêndice.

Inclui siglas, abreviaturas, gráfico, lista de figuras, lista de tabelas.

1. Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). 2. Alfabetização. 3. Política pública de alfabetização. 4. Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA). . I. Oliveira, Dr. João Ferreira de , orient. II. Título.

CDU 37



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

### ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº 022 da sessão de Defesa de Dissertação de **BEATRIZ SILVA TAVARES**, que confere o título de Mestre(a) em **Educação** pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás-PPGE/FE/UFG.

Aos vinte e um dias do mês de agosto de dois mil e vinte (21/08/2020), a partir da(s) 08:30, em plataforma virtual no link público de <https://meet.google.com/ekj-uzno-dmk>, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada "O PNAIC EM ESCOLAS E CMEIs DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE GOIÂNIA: Um estudo sobre sua concepção, implementação e indicadores de avaliação". Os trabalhos foram instalados pelo Orientador Prof. Dr. **João Ferreira de Oliveira**, doutor em Educação pela USP; com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Profª. Drª. **Lúcia Maria de Assis**, doutora em Educação pela UFG - membro titular interno e e Profª. Drª. **Yara Fonseca de Oliveira e Silva**, doutora em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela UFRJ - membro titular externo. Durante a arguição os membros da banca não fizeram sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação, tendo sido a candidata aprovada pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo Prof. Dr. **João Ferreira de Oliveira**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, aos vinte e um dias do mês de agosto do ano de dois mil e vinte.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. João Ferreira de Oliveira

Profª. Drª. Lúcia Maria de Assis

Profª. Drª. Yara Fonseca de Oliveira e Silva

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **João Ferreira De Oliveira, Professor do Magistério Superior**, em 21/08/2020, às 10:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Lúcia Maria De Assis, Professor do Magistério Superior**, em 21/08/2020, às 10:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Yara Fonseca de Oliveira e Silva, Usuário Externo**, em 24/08/2020, às 08:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Jose Paulo Pietrafesa, Coordenador de Pós-graduação**, em 18/09/2020, às 16:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1498796** e o código CRC **2E0EA8B5**.

Referência: Processo nº 23070.033073/2020-10

SEI nº 1498796

A minha dedicada mãe pela constante insistência de me ensinar a nunca desistir.

Ao Fernando, meu marido, por sempre acreditar em mim e me fazer crer que eu sou capaz.

A minha maravilhosa filha Júlia, que esteve o tempo todo comigo, seja dentro ou fora da barriga, e foi o meu ponto de apoio nessa jornada.

## **AGRADEÇO**

Ao meu orientador Prof<sup>o</sup>. Dr. João Ferreira de Oliveira pela oportunidade de estudar e cursar um curso de Pós-Graduação. Todas as suas colocações foram de suma importância para a construção desse trabalho. Obrigada pela ajuda sempre precisa, atenta e imediata.

A todos os professores do PPGE/FE, Prof<sup>a</sup> Dra. Lúcia Maria de Assis, Prof<sup>o</sup> Dr. Luiz Fernando Dourado, Prof<sup>a</sup> Dra. Marília Gouveia de Miranda e Prof<sup>o</sup> Dr. Wanderson Ferreira Alves que contribuíram no meu processo formativo e conseqüentemente na composição deste trabalho.

A banca examinadora da qualificação, composta pela Dr. Lúcia Maria de Assis e Dr. Yara Fonseca de Oliveira e Silva, pelas relevantes e preciosas colocações, me auxiliando de forma significativa na finalização desse trabalho.

A minha irmã Patrícia por ter sido o meu ombro amigo, ouvindo com paciência as minhas angústias e lamentações.

Ao meu primo André pelas leituras atentas e trocas de saberes.

A minha querida amiga Rafaela pelo incentivo e apoio em todos os momentos, estaremos sempre juntas!

## RESUMO

TAVARES, Beatriz Silva. **O PNAIC em escolas e CMEIs da rede municipal de ensino de Goiânia**: um estudo sobre sua concepção, implementação e indicadores de avaliação. 2020. 153 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2020.

A presente pesquisa, intitulada “O PNAIC em escolas e CMEIs da rede municipal de ensino de Goiânia: um estudo sobre sua concepção, implementação e indicadores de avaliação”, vincula-se a linha Estado, Políticas e História da Educação do Programa de Pós-graduação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (FE/UFG). A pesquisa surgiu, inicialmente, da necessidade de entender como uma política pública voltada para a alfabetização de crianças no Ensino Fundamental (6 a 14 anos) acabou abrangendo a etapa da pré-escola (4 - 5 anos). Ao longo da pesquisa verificou-se, também, como o PNAIC tornou-se abrangente e vinculado à avaliação externa. Buscamos, assim, compreender o PNAIC como política pública em sua amplitude, desde a sua concepção até à sua articulação com a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA). A alfabetização de crianças tem se constituído num grande desafio para a educação brasileira, sobretudo a partir do estabelecimento da obrigatoriedade escolar de 4 (quatro) a 17 anos, conforme Emenda Constitucional n.59/2009. Mas, existe uma idade certa para uma criança estar alfabetizada? O governo federal disse que sim ao criar, em 2012, o PNAIC. Nesse contexto, o objetivo desta pesquisa foi analisar o PNAIC, considerando sua concepção, implementação e resultados no processo de alfabetização de crianças na faixa etária de 6 (seis) a 8 (oito) anos, considerando os índices da ANA, especialmente em instituições educativas do município de Goiânia/Go. Optamos por realizar um *estudo de caso* em instituições educativas de uma amostra do município de Goiânia, mediante pesquisa bibliográfica, documental e realização de entrevista semiestruturadas com agentes que participaram de momentos diversos do processo formativo do PNAIC. Participaram da pesquisa 8 (oito) agentes envolvidos com o PNAIC no município de Goiânia. O PNAIC aconteceu no município de Goiânia entre os anos de 2013 a 2018. As formações dos professores aconteceram inicialmente em parceria com a Faculdade de Letras da Universidade Federal de Goiás (UFG) e, posteriormente, com a Universidade Estadual de Goiás (UEG). Os resultados da investigação demonstram que a política pública do PNAIC configurou um formato de política pública que envolveu diferentes aspectos do processo de ensino-aprendizagem na alfabetização, tais como: formação de professores, materiais didático-pedagógicos, gestão e avaliação. Os índices da ANA no município de Goiânia não apresentaram mudanças significativas entre a primeira e a última avaliação realizada no período analisado. Apesar de facultar uma formação específica e de ampliar a discussão sobre o processo de alfabetização, em 6 (seis) anos de funcionamento, o PNAIC sofreu alterações que foram reduzindo sua importância, não se materializando como uma política pública de estado, mas, sim, como uma política de governo.

**Palavras-chave:** *Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa* (PNAIC). Alfabetização. Política pública de alfabetização. Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA).

## ABSTRACT

TAVARES, Beatriz Silva. **The PNAIC in schools and CMEIs of the municipal structure of teaching in Goiania:** a study about its conception, implementation and evaluation resources. 2020. 153 f. Dissertation (Master's degree in Education) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2020.

The present research, titled “The PNAIC in schools and CMEIs of the municipal structure of teaching in Goiania: a study about its conception, implementation and evaluation resources”, is related to State, Policies and Story of Education of FE/UFG’s Post Degree Program. The research came, initially, from the necessity to understand how a public policy focused on the literacy of children in the elementary school (6 to 14 years) ended embracing the preschool phase (4-5 years). During the research it was found, as well, how the PNAIC has become omnibus and related to external evaluation. We look to understand the PNAIC as public policy in its amplitude, since its conception until its articulation as the National Literacy Evaluation (Avaliação Nacional da Alfabetização - ANA). The literacy of children represents a big challenge to the Brazilian education, specially from the establishment of scholar obligatoriness from 4 to 17 years, as per the Constitutional Law n.59/2009. But, is there a right age to a child to be literate? The federal government says yes when created, in 2012, the PNAIC. In this context, the objective of this research was to analyse the PNAIC, considering its conception, implementation, and results in the literacy process of children from 6 to 8 years, considering the indication of ANA, especially in educational institutions in Goiania/GO. We opted to perform a study of case in educational institutions in a district in Goiania, upon bibliographic and documental research, and performing semi-structured interviews with agents that participated in different moments in the formative process of PNAIC. Eight (8) agents involved with the PNAIC in Goiania participated in the research. The PNAIC took place in Goiania between the years of 2013 and 2018. The formation of the teachers happened at first in partnership with UFG and, later, with UEG. The results of the investigation shows that the public policy of the PNAIC configured a format of public policy that evolved different aspects of the process teaching-learning in the literacy, such as: teachers’ formation, pedagogical material, management, and evaluation. The ANA rating in Goiania did not represent significant changes between its first and last evaluation, that took place on the analysed period. Although allowing a specific formation and expanding the discussion about the literacy process, in 6 years of operation, the PNAIC suffered changes that reduced its relevance, not materializing as a public policy of state, but as a government politic.

**Keywords:** National Pact for Literacy at the Right Age (PNAIC). Literacy. Public literacy policy. National Literacy Assessment (ANA).

## **LISTA DE IMAGENS**

|   |     |
|---|-----|
| Imagem 1: Organograma de funções do PNAIC.....                                | 95  |
| Imagem 2: Caderno de alfabetização em Língua Portuguesa PNAIC de 2013.....    | 102 |
| Imagem 3: Cadernos de formação PNAIC em alfabetização matemática de 2014..... | 103 |
| Imagem 4: Cadernos de formação PNAIC de 2015.....                             | 104 |
| Imagem 5: Cadernos de formação da Educação Infantil PNAIC de 2017.....        | 106 |

## LISTA DE QUADROS

|  |    |
|--|----|
| Quadro 1 - Sigla de identificação dos entrevistados.....   | 30 |
| Quadro 2: Dispositivos que regulamentaram o PNAIC de 2012 .....  | 81 |
| Quadro 3: Organização das equipes do PNAIC, por perfil, nº de participantes e valor de bolsa até 2016.....         | 96 |
| Quadro 4: Organização das equipes do PNAIC a partir de 2017, por perfil, nº de participantes e valor de bolsa..... | 97 |

## LISTA DE GRÁFICOS

|  |    |
|--|----|
| Gráfico 1: Indicadores de Leitura – Brasil.....    | 86 |
| Gráfico 2: Indicadores de Escrita – Brasil.....    | 86 |
| Gráfico 3: Indicadores de Matemática – Brasil..... | 87 |
| Gráfico 4: Indicadores de Leitura – Goiás.....     | 88 |
| Gráfico 5: Indicadores de Escrita – Goiás.....     | 88 |
| Gráfico 6: Indicadores de Matemática – Goiás.....  | 89 |

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

|         |   |
|---------|---|
| ABE     | Associação Brasileira de Educação                               |
| ANA     | Avaliação Nacional da Alfabetização                             |
| ANDE    | Associação Nacional dos Docentes                                |
| ANFOPE  | Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação |
| ANPAE   | Associação Nacional de Política e Administração da Educação     |
| ANPED   | Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação               |
| ANRESC  | Avaliação Nacional do Rendimento Escolar                        |
| APRECE  | Associação dos Municípios do Estado do Ceará                    |
| BID     | Banco Interamericano de Desenvolvimento                         |
| BIRD    | Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento       |
| BNCC    | Base Nacional Comum Curricular                                  |
| BNI     | Banco Nacional de Itens   |
| CAQ     | Custo Aluno-Qualidade   |
| CBE     | Conferências Brasileiras de Educação                            |
| CCJC    | Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania                   |
| CEDES   | Centro de Estudos Educação e Sociedade                          |
| CF      | Constituição Federal  |
| CMEI    | Centro Municipal de Educação Infantil                           |
| CNE     | Conselho Nacional de Educação                                   |
| CNTE    | Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação             |
| CONAE   | Conferência Nacional de Educação                                |
| CONEB   | Conselho Nacional de Entidades de Base                          |
| DNCEI's | Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil      |

|         |  |
|---------|--|
| ECA     | Estatuto da Criança e do Adolescente   |
| ENADE   | Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes  |
| ENCCEJA | Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos                                 |
| ENEM    | Exame Nacional de Ensino Médio   |
| FCC     | Fundação Carlos Chagas   |
| FHC     | Fernando Henrique Cardoso  |
| FMI     | Fundo Monetário Internacional  |
| FNDE    | Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  |
| FUNDEB  | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação |
| FUNDEF  | Fundo Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério              |
| GERFOR  | Gerência de Formação do Profissionais da SME   |
| IDEB    | Índice de Desenvolvimento da Educação Básica   |
| IES     | Instituição de Ensino Superior   |
| INEP    | Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira                               |
| LBA     | Legião Brasileira de Assistência   |
| LDB     | Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional   |
| MDE     | Manutenção e Desenvolvimento do Ensino   |
| MEC     | Ministério da Educação   |
| OCDE    | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  |
| OMC     | Organização Mundial do Comércio  |
| PAC     | Programa de Aceleração do Crescimento  |
| PAIC    | Pacto de Alfabetização na Idade Certa  |
| PCN's   | Parâmetros Curriculares Nacionais  |
| PDE     | Plano de Desenvolvimento da Educação   |

|             |   |
|-------------|---|
| PIB         | Produto Interno Bruto   |
| PIBID       | Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência                         |
| PISA        | Programa Internacional de Avaliação de Estudantes                               |
| PNAIC       | Pacto Nacional da Alfabetização na Idade Certa                                  |
| PNE         | Plano Nacional de Educação  |
| PPA         | Plano Plurianual  |
| PROFA       | Programa de Formação de Professores Alfabetizadores                             |
| PROINFANTIL | Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil |
| RCNEI       | Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil                        |
| SAEB        | Sistema de Avaliação da Educação Básica   |
| SEB/MEC     | Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação                         |
| SEDUC       | Secretaria Estadual de Educação   |
| SINAES      | Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior                              |
| SME         | Secretaria Municipal de Educação  |
| SNE         | Sistema Nacional de Educação  |
| TRI         | Teoria de Resposta ao Item  |
| UAB         | Universidade Aberta do Brasil   |
| UEG         | Universidade Estadual de Goiás  |
| UFG         | Universidade Federal de Goiás   |
| UFMG        | Universidade Federal de Minas Gerais  |
| UNDIME – CE | União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação do Ceará                   |
| UNICEF      | Fundo das Nações Unidas para a Infância   |

## SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| INTRODUÇÃO.....   | 19 |
| CAPÍTULO I: AS POLÍTICAS DE ALFABETIZAÇÃO NO CONTEXTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: CONTEXTOS, AVANÇOS E DESAFIOS.....                                | 32 |
| 1.1 - O contexto das políticas públicas da Educação Básica como pano de fundo para as políticas de Alfabetização.....                       | 32 |
| 1.2 - As políticas públicas voltadas para a alfabetização e da Educação Infantil dentro do panorama da Educação Básica.....                 | 41 |
| 1.3 - Concepções e métodos de alfabetização e letramento na Educação Infantil e no Ensino Fundamental: embates, avanços e perspectivas..... | 49 |
| 1.3.1 – A mudança de paradigma na Alfabetização e o surgimento do letramento.....   | 50 |
| 1.3.2 – Educação Infantil e o direito a preservação da infância.....  | 61 |
| 1.3.1 – O Panorama da Alfabetização no Brasil: avaliação e indicadores.....   | 64 |
| CAPÍTULO II: O PNAIC E A ANA: CONCEPÇÕES, OBJETIVOS, ESTRUTURAÇÃO E MATERIALIZAÇÃO.....   | 72 |
| 2.1 - PNAIC: Elementos históricos, concepções e diretrizes de implementação.....  | 72 |
| 2.1.1 – Elementos Históricos da constituição da política pública do PNAIC.....  | 73 |
| 2.1.2 – Concepções adotadas nos documentos orientadores do PNAIC.....   | 75 |
| 2.1.3 – Diretrizes de implementação da política pública do PNAIC.....   | 80 |
| 2.2 - O PNAIC: indicadores de sua implementação.....  | 82 |
| 2.3 - A ANA: Concepção, escalas de proficiência e resultados.....   | 83 |
| CAPÍTULO III: A IMPLEMENTAÇÃO DO PNAIC NO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA E OS INDICADORES DE ALFABETIZAÇÃO.....                                       | 91 |
| 3.1. O PNAIC na educação Infantil (4 e 5 anos) e nos anos iniciais Ensino Fundamental.....  | 92 |
| 3.2. A formação docente e os cadernos de formação.....  | 98 |
| 3.2.1. O curso de formação.....   | 98 |

|  |     |
|--|-----|
| 3.2.2. Os cadernos de formação.....                              | 101 |
| 3.3. O PNAIC na visão dos agentes formadores e dos formados..... | 107 |
| 3.3.1. Gestão do PNAIC.....                                      | 107 |
| 3.3.2. A concepção do PNAIC.....                                 | 116 |
| 3.3.3. Formação para implementação do PNAIC.....                 | 125 |
| 3.3.4. Avaliação dos impactos do PNAIC.....                      | 133 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS.....  | 137 |
| REFERÊNCIAS.....   | 143 |
| APÊNDICE A.....  | 152 |
| APÊNDICE B.....  | 153 |

## INTRODUÇÃO

A alfabetização de crianças tem se constituído em um grande desafio para a educação brasileira, sobretudo a partir do estabelecimento da obrigatoriedade escolar de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos, conforme Emenda Constitucional n.59/2009. Existe uma idade certa para uma criança se alfabetizar? O governo federal disse que sim, ao criar em 2012 o *Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)*. Nesse contexto, o objetivo desta pesquisa foi analisar o PNAIC, considerando sua concepção (geração da política), implementação e resultados no processo de alfabetização de crianças na faixa etária de 6 (seis) a 8 (oito) anos, a partir dos índices da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), especialmente em escolas do município de Goiânia/GO.

A pesquisa<sup>1</sup> surgiu, inicialmente, da necessidade de entender como uma política pública voltada para a alfabetização de crianças no Ensino Fundamental (6 a 14 anos) acabou abrangendo a etapa da pré-escola (4 - 5 anos), e como o PNAIC abordava o processo de alfabetização nesta etapa de ensino. Ao longo da pesquisa verificou-se, também, como o PNAIC tornou-se abrangente e vinculado à avaliação externa, acarretando a alteração do objeto de estudo, e assim buscamos compreender a política pública em sua amplitude, desde a sua concepção até à sua articulação com a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA).

O PNAIC foi um pacto (programa ou plano) instituído pelo Ministério da Educação (MEC) em 2012, visando desenvolver ações estratégicas que permitissem alfabetizar todas as crianças em Língua Portuguesa e Matemática até os 8 (oito) anos de idade, tendo como principal estratégia a formação continuada de professores alfabetizadores. O Programa foi inicialmente instituído pela Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012 (BRASIL, 2012) e, a partir da Portaria nº 826, de 7 de julho de 2017, a Educação Infantil (pré-escola - 4 e 5 anos) foi incluída como uma de suas ações.

Considerando a abrangência do PNAIC, buscamos nesta pesquisa compreender a concepção, organização e implementação do Programa frente a essas duas etapas de ensino (pré-escola na Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental). Além disso, visamos entender se o PNAIC contribuiu efetivamente para o processo de alfabetização em escolas da

---

<sup>1</sup> A defesa da dissertação ocorreu no dia 21/08/2020 de forma online, via google meet, devido a pandemia da COVID-19.

Rede Municipal de ensino de Goiânia, segundo a visão de professores que passaram pelos processos de formação, além de outros participantes que atuaram na gestão do Programa. Em outras palavras, o problema central da pesquisa foi analisar em que medida o PNAIC impactou a formação docente e o processo de alfabetização das crianças na Educação Infantil (pré-escola) e anos iniciais do Ensino Fundamental (6 a 8 anos) em escolas da Rede Municipal de ensino de Goiânia.

As políticas públicas que regulamentam a Educação Básica no Brasil são primordialmente a Carta Magna (1988) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei n. 9.394/1996). Essa base legal indica claramente o dever e a obrigação do Estado em ofertar de forma gratuita e obrigatória o acesso à educação básica (4 a 17 anos). Conforme dispõe o artigo 208, §1º, da Constituição Federal (1988):

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

Por sua vez, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996), no seu Art. 4º, dispõe:

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, organizada da seguinte forma: (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013) a) pré-escola; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013) [...]

II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013).

A Constituição Federal de 1988 e a LDB/1996 ressaltam a importância e a obrigatoriedade da permanência das crianças nas instituições educativas, ou seja, na escola. Estabelecem que é dever do Estado proporcionar o direito à educação por meio de uma educação gratuita, laica, inclusiva e de qualidade e, nessa direção, muitas políticas vêm sendo definidas e implementadas no intuito de alcançar esses objetivos.

Entre as políticas implementadas pelo Governo Federal está o PNAIC, no qual estabeleceu como a sua principal ação alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do

3º (terceiro) ano do ensino fundamental. Para isso, o PNAIC criou um material de formação continuada para professores alfabetizadores, um sistema nacional de avaliação, o ANA (Avaliação Nacional da Alfabetização), que afere o nível de alfabetização alcançado, e um dispositivo denominado Controle Social e Mobilização, cuja meta era garantir que as atividades desenvolvidas ou projetadas chegassem à sala de aula. E, a partir de 2017, essa política incluiu o programa de formação de professores da Educação Infantil (pré-escola) para a tratativa de alfabetização já nesta etapa de educação. Em seu artigo 2º, § 2º, na Portaria de nº 826, de 7 julho de 2017, que regulamenta o PNAIC, vemos que:

As ações do PNAIC terão como foco os estudantes da pré-escola e do ensino fundamental, cabendo aos professores, coordenadores pedagógicos, gestores escolares e gestores públicos uma responsabilidade compartilhada no alcance do direito da criança de escrever, ler com fluência e dominar os fundamentos da Matemática no nível recomendável para sua idade.

Neste sentido, esta investigação buscou compreender, sobretudo, a história dessa política, sua implementação e os índices da ANA dentro do processo de alfabetização das crianças, na Educação Infantil, em especial na pré-escola (4 e 5 anos) e anos iniciais do Ensino Fundamental. O objetivo estabelecido foi, portanto, analisar a concepção, a implementação e os possíveis impactos do PNAIC na formação dos professores e na melhoria do processo de alfabetização, conforme expressa os índices da ANA, considerando, sobretudo, as etapas da Educação Infantil (0 a 5 anos) e anos iniciais do Ensino Fundamental (6 a 10 anos). Para tanto, entendemos ser fundamental, também, compreender os embates e proposições presentes no processo de geração e concepção do PNAIC como política pública.

De modo mais específico, a pesquisa analisa a implementação do PNAIC em duas escolas do Ensino Fundamental e em dois Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI's) no município de Goiânia. Um dos propósitos básicos foi verificar possíveis impactos causados pelo PNAIC, levando em conta também os índices da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA). Também buscamos compreender os impactos da concepção e organização do PNAIC na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental, tendo por base a visão dos formadores regionais e coordenador geral responsável pelo Programa, e professores alfabetizadores que atuaram nas instituições de ensino pesquisadas.

O Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em 2014, incluiu o PNAIC na sua meta 5 (cinco), buscando sua promoção e continuidade no decênio do PNE (2014-2024). Essa meta

exige a plena alfabetização de todas as crianças até 8 (oito) anos de idade. O PNAIC em seu documento orientador de 2017 diz:

No ano de 2017, observando a educação brasileira como um todo encadeado e orgânico e reconhecendo que mesmo os estados com melhores indicadores ainda estão distantes do resultado desejado, o PNAIC passa a compor uma política educacional sistêmica que parte de uma perspectiva ampliada de alfabetização, trabalhando a Alfabetização na Idade Certa, a melhoria da aprendizagem em Língua Portuguesa e Matemática no Ensino Fundamental, bem como a inclusão da Educação Infantil garantindo as perspectivas e as especificidades do trabalho de leitura e escrita com as crianças. (BRASIL, 2017 p. 5).

Portanto, a partir do 2017 o PNAIC incluiu a Educação Infantil no seu processo de formação de professores como uma etapa do Programa. Ao longo do documento, não há uma argumentação ou justificativa do motivo de inclusão dessa etapa de educação no PNAIC. Apenas que seria uma ação para melhorar os indicadores como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), que, segundo o IDEB, ainda é abaixo do 6,0 para as crianças que saem do 3º ano do Ensino Fundamental, e o índice ANA está entre 1(um) e 2 (dois), sendo que o esperado seria 4 (quatro)<sup>2</sup>. O documento preconiza ainda que o Programa é voltado para o atendimento de crianças matriculadas na rede pública de ensino e que visa o alcance da alfabetização na idade certa.

Mas que criança é essa, da Educação Infantil e Ensino Fundamental, que está inserida na rede pública de ensino? Existe mesmo uma idade certa para alfabetizar?

Para problematizar e refletir sobre a primeira pergunta é necessário trazer um pouco das concepções de infância/criança/Educação Infantil ao longo do tempo. Neste sentido, de acordo com Costa (2009), a criança, ao longo de milênios, vem sendo maltratada, mistificada e menosprezada pela sociedade. Primeiro, ela foi considerada um ser incompleto, que talvez viesse a se tornar um adulto, ou considerada um adulto em miniatura. E sua orientação não era focada na infância, e sim no adulto que poderia vir a ser, não havendo uma concepção de infância. As crianças que não se enquadrassem no padrão de “perfeição” estabelecido pela sociedade da época eram submetidas ao aborto e até mesmo ao infanticídio. Mas com o passar dos séculos, a criança se tornou um objeto a ser analisado e preponderado em suas

---

<sup>2</sup> Dados retirados do Caderno de Apresentação do PNAIC (BRASIL, 2017).

especificidades, a partir da atuação da Igreja e do surgimento da classe burguesa. De acordo com Ribeiro (2006):

Somente a partir do século XVI é que as crianças tiveram, de fato, alguma relevância social e política. Entretanto, o reconhecimento de que havia a infância e de que as crianças exigiam olhares diferenciados voltou o foco para o que faltava na criança em relação ao adulto, ou seja, centrou-se no que a criança não é, ao invés de tentar compreender como ela é (RIBEIRO, 2006, p. 18).

Entretanto, foi somente a partir da segunda metade do século XVIII que as crianças começaram a frequentar a escola, e foi a partir dos 6 (seis) anos de idade que tiveram acesso à instrução primária e gratuita. No Brasil esse modelo de educação primária e gratuita chegou mais tardiamente, somente no século XIX, ao molde europeu. Costa (2009) relata a concepção de infância da época:

[...]o que significa a compreensão da infância como uma fase fundamental na vida, possuidora de características próprias e que a criança é como uma sementinha que deve ser cultivada com zelo e dedicação, mas que também deve ser admoestada para disciplinar tanto o corpo quanto o espírito, podendo assim desenvolver todas as suas potencialidades inatas. (COSTA, 2009, p. 66).

As escolas criadas no final do século XIX e início do século XX eram de cunho higienista e de combate à desnutrição, sempre com um caráter médico, e a Associação Brasileira de Educação (ABE) “pretendia fazer da educação institucionalizada a principal transmissora dos valores prevaletentes da época, quais sejam a higiene, a moral e o patriotismo” (ABREU JÚNIOR; CARVALHO, 2012, p. 429). Havia também uma clara distinção entre creche e jardim de infância, onde as crianças de classe média-alta iam ao jardim de infância e recebiam uma educação formal; as creches, por sua vez, eram direcionadas às crianças de baixa renda, para que as mães pudessem trabalhar e seu atendimento era assistencialista. A ideia da escola como um lugar de assistencialismo tomou grandes proporções no governo Vargas a partir da criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942, que preconizava, principalmente, proteger a infância e a maternidade por meio de serviços assistenciais (COSTA, 2009).

Segundo Costa (2009), foi somente a partir da década de 1980 e 1990, com a aprovação da Constituição Federal de 1988, que a concepção de escola e de criança mudou. Desta forma, a autora diz:

As teorias de Vygotsky (1979, 1988, 1989) e Bakhtin (1992) despertaram interesse e foram ao encontro de uma nova perspectiva de educação. A percepção da criança como sujeito, que faz parte de um grupo social e que tem história, instigou as pesquisas que procuraram apreender a criança em sua especificidade, reconhecer a

forma como ela se expressa (a linguagem), compreender em seus “erros” como ela pensa e elabora hipóteses sobre a escrita e como constrói o conhecimento. (COSTA, 2009, p. 74).

A partir da década de 1980 amplia-se o debate em torno da garantia de direitos da educação a crianças. Dessa forma, tanto a Constituição Federal de 1988 como a LDB/1996 contemplam a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, com o objetivo de tratar a criança como parte integrante da sociedade e valorizar a infância como etapa importante no processo de formação humana. A LDB/1996 estabelece que o desenvolvimento integral da criança deve contemplar “seus aspectos físicos, psicológico, intelectual e social”. A partir dessa nova concepção teórica, a escola passou a repensar o seu fazer pedagógico, dentro desta nova perspectiva da criança enquanto um ser com suas especificidades, produtor de conhecimento e cultura.

Neste sentido Kramer (2006) diz:

Educação e pedagogia dizem respeito à formação cultural – o trabalho pedagógico precisa favorecer a experiência com o conhecimento científico e com a cultura, entendida tanto na sua dimensão de produção nas relações sociais cotidianas quanto como produção historicamente acumulada, presente na literatura, na música, na dança, no teatro, no cinema, na produção artística, histórica e cultural que se encontra nos museus. Esta visão do pedagógico ajuda a pensar a creche e a escola com suas dimensões políticas, éticas e estéticas. A educação, uma prática social, inclui o conhecimento científico, a arte e a vida cotidiana. Embora educação infantil e ensino fundamental sejam frequentemente separados, do ponto de vista da criança não há fragmentação. Os adultos e as instituições é que muitas vezes opõem educação infantil e ensino fundamental, deixando de fora o que seria capaz de articulá-los: a experiência com a cultura. Questões tais como alfabetizar ou não na educação infantil e a integração de educação infantil e ensino fundamental permanecem atuais. Além disso, temos crianças, sempre, na educação infantil e no ensino fundamental. Entender que crianças, jovens e adultos são sujeitos da história e da cultura, além de serem por elas produzidos, [...] (KRAMER, 2006, p. 809-810).

Assim, podemos perceber o quanto é importante o papel das instituições educativas, ou seja, da escola, no desenvolvimento integral da criança, e o quanto é atual a discussão de iniciar o processo de alfabetização ou não na Educação Infantil, considerando as especificidades dessa etapa da Educação Básica -Educação Infantil (0 a 5 anos), sendo Creche (0 a 3 anos) e Pré-Escola (4 e 5 anos), Ensino Fundamental (6 a 14 anos) e Ensino Médio (15 a 17 anos).

Com a aprovação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC)<sup>3</sup>, sem considerar, em grande parte, as críticas e proposições de entidades<sup>4</sup> e estudiosos da área de educação, incluindo o debate sobre as especificidades e política de inclusão da Educação Infantil no processo do PNAIC, muito se tem discutido sobre a importância da preservação da infância, a produção de materiais didáticos para a Educação Infantil, o adiantamento do processo de alfabetização e de como as políticas neoliberais tem influenciado na mercantilização da educação e, conseqüentemente, na valorização da cultura escrita a partir de determinada concepção de avaliação, que se volta basicamente para os resultados e performance dos estudantes.

Em uma crescente onda de políticas públicas de ranqueamento de escolas e universidades, em defesa do aumento da eficiência e eficácia dos serviços prestados pelo Estado, foram criados dispositivos de avaliação como o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), Prova Brasil, Provinha Brasil, ANA, entre outros. Todos mensurados pelo IDEB e Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), coordenados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Esses indicadores objetivam mensurar o nível da qualidade da educação no Brasil.

Outra discussão muito importante que se realiza acerca do PNAIC é se existe idade certa para a criança se alfabetizar. A criação de um programa voltado para a alfabetização com essa dimensão e estrutura intitulado Pacto Nacional da Alfabetização na Idade Certa nos deixa claro como o MEC defende essa vertente de idade apropriada para se concluir o processo de alfabetização, estipulando que ela ocorra até o final do terceiro ano do ensino fundamental. Não é a primeira vez que o governo tenta colocar uma data limite para a finalização do processo de ensino-aprendizagem da alfabetização. No decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre o Plano de Compromisso e Metas Todos pela Educação, uma das etapas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), estabelece em seu art. 2º, inciso II, que as crianças devem ser alfabetizadas até no máximo aos 8 (oito) anos de idade, e que os resultados sejam aferidos através de exames periódicos. E para a verificação dos níveis de alfabetização instituiu-se no mesmo ano o Provinha Brasil.

---

<sup>3</sup> Sobre os documentos da BNCC consultar: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>. Acesso em 10 de fevereiro de 2020.

<sup>4</sup> Nos referimos, por exemplo, aos posicionamentos da Anped, Anpae, Cedes, Anfope, CNTE.

O Plano de Compromisso e Metas Todos pela Educação do governo federal está em sintonia com a agenda da iniciativa da sociedade civil “Todos pela educação”, fundada em 2006 por um conglomerado de grupos empresariais<sup>5</sup>, que estabeleceram cinco metas para a educação, uma das quais preconiza que toda criança de oito anos deverá saber ler e escrever. O estranho é que depois dessa iniciativa civil, que se diz apartidária, ter lançado essa meta, todas as políticas educacionais voltadas para a alfabetização, com o PDE, PNAIC e PNE (2014-2024), colocaram como meta que as crianças sejam alfabetizadas até 8 (oito) anos de idade ou terceiro ano do ensino fundamental.

Saviani (2007) ao analisar o PDE, lançado em 2007 na gestão do Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), faz a seguinte consideração sobre a meta da alfabetização:

De fato, a alfabetização é a porta de entrada e a pedra de toque do sistema de ensino em seu conjunto. Mas é ilusão pensar que a alfabetização é apenas um momento inicial do processo de aprendizagem, acreditando-se que ela se completa ao final do primeiro ou do segundo ano do ensino fundamental. [...] O processo de alfabetização, propriamente dito, prossegue envolvendo todo o currículo escolar, só se completando por volta da quarta ou quinta série do ensino fundamental. (SAVINI, 2007, p. 1246-1248).

O autor acima mencionado coloca que o processo de alfabetização é mais complexo e delongado do que apenas o ‘pontapé’ inicial da educação, como supõe os documentos e metas estabelecidas. Já em seu livro *Alfabetização: a questão dos métodos*, Magda Soares (2019, p. 341), afirma que a aprendizagem da língua escrita “[...] é um processo contínuo de desenvolvimento cognitivo e linguístico que não tem momento definível quer de início, quer de término [...]”. O que podemos concluir com essa afirmação é que cada criança tem o seu tempo de desenvolvimento, e a imposição de um corte etário se contrapõe a essa ideia. E a questão deve ser recolocada: existe alfabetização na idade certa?

É nesse contexto que, na presente pesquisa, entendemos ser necessário aprofundar a análise da concepção, implementação e possíveis impactos causados pelo PNAIC no processo

---

<sup>5</sup> As empresas mantenedoras são: Associação Crescer Sempre, Daniel Goldberg, Fundação Telefônica Vivo, Família Kishimoto, Fundação Bradesco, Itaú Social, Fundação Lemann, Fundação Lúcia e Pelerson Penido, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Fundação Vale, Gol, Instituto Mrv, Instituto Natura, Instituto Pennsula, Instituto Unibanco, ItaúBBA, Milú Villela, Prisma Capital e Scheffer. Apoiadores: Antônio Carlos Pipponzi, Burguer King, Moderna, Fundação Educar DPaschoal, Fundação Roberto Marinho, Instituto Cyrela, Instituto Votorantim, Jair Ribeiro, Marina Arnhold, Arredondar, Patri, Persio Arida, Shoulder e Suzano. Fonte: <https://www.todospelaeducacao.org.br/pag/quem-somos/>, acessado em: 01/05/2020.

de alfabetização das crianças, a partir dos índices da ANA, bem como na concepção e organização que inclui Educação Infantil (0 a 5 anos) e anos iniciais do Ensino Fundamental (6 a 10 anos). Ao longo da construção do objeto de estudo, algumas questões foram ganhando maior importância, quais sejam: qual é a concepção de alfabetização e letramento do PNAIC? Como acontecia o processo de formação dos professores alfabetizadores? O material didático pedagógico distribuído pelo MEC auxiliou efetivamente no processo de formação dos professores alfabetizadores? Os indicadores de alfabetização obtiveram uma melhora significativa após o processo de formação do PNAIC? Quais foram os embates identificados na concepção, organização e implementação do PNAIC nas instituições educativas investigadas, considerando a percepção dos agentes da amostra?

A investigação que realizamos baseou-se em uma abordagem qualitativa, mediante a efetivação de estudo de caso em quatro escolas/CMEIS do Município de Goiânia, sendo duas do Ensino Fundamental e duas da Educação Infantil. Os instrumentos de coleta de dados foram as entrevistas semiestruturadas (Apêndices A e B), além de pesquisa bibliográfica e documental, buscando compreender o nosso objeto de estudo - a política pública do PNAIC. Dessa forma, entendemos que o sujeito envolvido nessa política de alfabetização é alguém provido de historicidade, que carrega consigo diversos conflitos sociais e profissionais que demarcam sua realidade social e profissional. Segundo Freitas (2002):

O pesquisador não pode se limitar ao ato contemplativo, pois encontra-se perante um sujeito que tem voz, e não pode apenas contemplá-lo, mas tem que falar com ele, estabelecer um diálogo com ele. Inverte-se, desta maneira, toda situação, que passa de uma interação sujeito-objeto para uma relação entre sujeitos. De uma orientação monológica passa-se a uma perspectiva dialógica. Isso muda tudo em relação à pesquisa, uma vez que investigador e investigado são dois sujeitos em interação. O homem não pode ser apenas objeto de uma explicação, produto de uma só consciência, de um só sujeito, mas deve ser também compreendido, processo esse que supõe duas consciências, dois sujeitos, portanto, dialógico. (FREITAS, 2002, p. 23)

Nesse sentido, entendemos que a pesquisa que contempla os sujeitos do processo toma novos rumos, pois os sujeitos se influenciam, dialogam e assumem posturas e práticas que contribuem para um modo próprio de regulação da política. Demo (2011, p. 91) afirma que “a dialética só pode encontrar seu pleno sentido na história concreta do ser humano”. Portanto, não se pode compreender uma política educacional sem considerar os agentes escolares que dela participam.

A pesquisa qualitativa, conforme Freitas (2002, p. 25), valoriza “os aspectos descritivos

e as percepções pessoais, devem focalizar o particular como instância da totalidade social, procurando entender os sujeitos envolvidos e, por seu intermédio, compreender também o contexto”. Assim, a pesquisa qualitativa irá nos proporcionar uma visão do contexto social dos sujeitos estudados.

Segundo Severino (2007, p.119), “a pesquisa etnográfica visa compreender, na sua cotidianidade, os processos do dia-a-dia em suas diversas modalidades”. Esta pesquisa visa contribuir para compreender como a concepção, organização e implementação se deu no Município de Goiânia, e conseqüentemente, como se desvelam os questionamentos por nós suscitados.

Com o intuito de compreender o nosso objeto de estudo e interagir com ele, fizemos uso da abordagem de *estudo de caso*. Severino (2007, p. 121) assim define o conceito de estudo de caso: “pesquisa que se concentra no estudo de um caso particular, considerado representativo de um conjunto de casos análogos, por ele significativamente representativo. A coleta de dados e sua análise se dão da mesma forma que nas pesquisas de campo, em geral”.

O estudo de caso é um método qualitativo de coleta de dados, que busca aprofundar em um tema específico. É um estudo de natureza empírica que investiga um fenômeno partindo do seu contexto real. Nesse diapasão, percebemos que o nosso objeto de estudo não é imutável e fixo, pois varia de acordo com as perspectivas dos docentes e das instituições de ensino estudadas.

Adotamos, pois, como ferramenta, as entrevistas semiestruturadas na realização da nossa pesquisa de campo, concordando com o conceito formulado por Freitas (2002, p. 28), de que “a entrevista, na pesquisa qualitativa de cunho sócio-histórico, também é marcada por essa dimensão do social. Ela não se reduz a uma troca de perguntas e respostas previamente preparadas, mas é concebida como uma produção de linguagem, portanto, dialógica”.

Para a compreensão do objeto de estudo, julgamos, inicialmente, ser necessário realizar uma pesquisa documental e bibliográfica. Severino (2007, p. 122-123) afirma que a “pesquisa documental tem como fonte documentos no sentido amplo, ou seja, não só de documentos impressos, os conteúdos textuais ainda não tiveram nenhum tratamento analítico, são ainda matéria-prima”.

Iniciamos a nossa pesquisa documental e bibliográfica em busca dos documentos que regulamentavam o PNAIC, a legislação, os documentos orientadores do programa e os cadernos de formação tanto para o Ensino Fundamental quanto para a Educação Infantil. Começamos pelo site do MEC direcionado ao PNAIC. Posteriormente, no intuito de verificar os trabalhos e pesquisas desenvolvidas com essa temática, fomos até o banco de teses e dissertações da CAPES e site do Scielo, onde procuramos encontrar trabalhos que abordavam o PNAIC enquanto política pública. As palavras-chaves utilizadas para o processo de busca foram: PNAIC, alfabetização na idade certa, alfabetização e política pública de alfabetização. De acordo com Alferes e Mainardes (2019), entre o período de 2013 a 2016 foram publicados 64 (sessenta e quatro) artigos sobre o PNAIC, sendo duas teses, 23 (vinte e três) dissertações, 8 (oito) capítulos de livros e 31 (trinta e um) artigos. Em sua análise, o autor conclui que um pequeno número de trabalhos estuda o PNAIC no contexto da sala e poucos discutem o programa como política educacional. Ao longo da pesquisa, retornamos várias vezes a esses bancos de teses, dissertações e artigos em busca de novos trabalhos para uma melhor verificação do nosso objeto de estudo.

A partir do exposto, as instituições de ensino pesquisadas no município de Goiânia, foram: duas de Educação Infantil e duas de Ensino Fundamental. Sendo as instituições: a Escola Municipal Prof.º Moacir Monclar Brandão (que no ano de 2019 obteve o melhor índice de IDEB do município de Goiânia), Escola Municipal Maria Odete Augusta de Brito, CMEI Dra. Elizabeth Pinto Ribeiro e CMEI Conjunto Vera Cruz II. Entrevistamos também três professores formadores que atuam na Gerência de Formação dos Profissionais da Educação (GERFOR) de Goiânia, bem como um coordenador geral ligado a uma instituição de ensino superior. Ao total, foram realizadas 8 (oito) entrevistas semiestruturada, entre professores, coordenadores, formadores regionais e coordenador. Os entrevistados participaram em algum momento do processo de formação do PNAIC em Goiânia. Os roteiros de entrevistas semiestruturadas direcionadas ao coordenador geral e aos formadores regionais foram diferentes das realizadas com os professores alfabetizadores. Ora as perguntas eram idênticas e em alguns aspectos distintas<sup>6</sup>.

No intuito de preservar a identidade dos entrevistados, usaremos siglas para diferenciar

---

<sup>6</sup> O roteiro de entrevistas está disponível no apêndice dessa dissertação.

os participantes, conforme o quadro 1 a seguir:

Quadro 1 - Sigla de identificação dos entrevistados.<sup>7</sup>

| IDENTIFICAÇÃO   | SIGLA | FORMAÇÃO   | TEMPORALIDADE  |
|---|-------|--|--|
| Professor alfabetizador do Ensino Fundamental da Escola Municipal Prof.º Moacir Monclar Brandão | EF1   | Pedagogo – concursado na Prefeitura de Goiânia         | Participou dos primeiros anos de formação, 2013 - 2016, primeiro como professor alfabetizador e depois como coordenador    |
| Professor alfabetizador do Ensino Fundamental da Escola Municipal Maria Odete Augusta de Brito  | EF2   | Pedagogo - concursado na Prefeitura de Goiânia         | Participou do primeiro ano de formação, 2013, depois não pode participar pois saiu da alfabetização e assumiu outra turma. |
| Professor da Educação Infantil do CMEI Dra. Elizabeth Pinto Ribeiro                             | EI1   | Pedagogo - concursado na Prefeitura de Goiânia         | Participou da formação voltada para Educação Infantil nos anos de 2017 e 2018. Na função da coordenação.                   |
| Professor da Educação Infantil do CMEI Conjunto Vera Cruz II                                    | EI2   | Pedagogo - concursado na Prefeitura de Goiânia         | Participou da formação voltada para a Educação Infantil nos anos de 2017 e 2018. Na função da coordenação.                 |
| Formador regional da Gerência de Formação dos Profissionais da Educação (GERFOR)                | FO1   | Letras/Português - concursado na Prefeitura de Goiânia | Participou da formação nos anos de 2012 até 2018.  |
| Formador regional da Gerência de Formação dos Profissionais da Educação (GEiRFOR)               | FO2   | Matemática - concursado na Prefeitura de Goiânia       | Participou da formação nos anos de 2012 até 2018.  |
| Formador regional da IES  | FO3   | Pedagogo - concursado na Prefeitura de Goiânia         | Participou da formação nos anos de 2017 e 2018.  |
| Coordenador Geral da IES  | CO1   | Pedagogo – concursado da IES                           | Assumiu a função em 2017 até a finalização do programa.  |

Assim, realizamos entrevistas com perguntas semiestruturadas (Apêndices A e B) com professores, formadores e gestores que fazem parte do PNAIC em Goiânia/GO.

Buscamos verificar como o PNAIC foi recebido e compreendido pelos professores, bem como se houve uma mudança em sua prática pedagógica e consequentes influências nos currículos após a sua adesão ao PNAIC. Além disso, a percepção dos agentes envolvidos nos

<sup>7</sup> Os entrevistados não serão identificados de acordo com o Termo de Consentimento Livre Esclarecido – TCLE.

ajudou a obter uma compreensão crítica da concepção, da implementação e dos efeitos do PNAIC nas escolas selecionadas para esta pesquisa.

A dissertação está estruturada em três capítulos. O primeiro capítulo trata das políticas públicas de alfabetização no contexto da Educação Básica, tendo em vista contextualizar o surgimento do PNAIC. O segundo capítulo aborda as diretrizes de implementação e orientação do PNAIC ao longo dos seis anos de constituição dessa política pública para os processos de alfabetização, que nasceu no governo de Dilma Rousseff, em 2012, e sofreu alterações em 2017, no governo de Michel Temer. E, por fim, o terceiro capítulo traz a análise das entrevistas semiestruturadas realizadas, com foco na compreensão que os agentes tem do PNAIC, especialmente de sua concepção, implementação e possíveis impactos na alfabetização de crianças na faixa etária de 6 (seis) a 8 (oito) anos, a partir dos índices da ANA, especialmente em escolas da região metropolitana de Goiânia/GO.

Nas considerações finais, buscamos retomar os aspectos mais significativos da pesquisa, considerando o objetivo geral e as questões de investigação, bem como trazer alguns questionamentos sobre o PNAIC, avaliando as mudanças políticas e pedagógicas propostas a partir dos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, especialmente no âmbito da alfabetização.

## CAPÍTULO I

### **AS POLÍTICAS DE ALFABETIZAÇÃO NO CONTEXTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: CONTEXTOS, AVANÇOS E DESAFIOS**

O processo de redemocratização no Brasil, após o fim da ditadura, a partir de 1985, foi marcado por importantes reformas<sup>8</sup> no que tange à educação e a sociedade como um todo. Dessa forma, neste capítulo trataremos das políticas públicas voltadas à Educação Básica (0 a 17 anos), com destaque para os anos iniciais do Ensino Fundamental (6 a 10 anos) e Pré-Escola (4 e 5 anos), direcionadas para o campo da alfabetização. O objetivo é contextualizar e apreender o percurso histórico desses campos educacionais até a concepção e implementação do PNAIC como política pública de alfabetização na chamada idade certa.

Ao longo do capítulo trataremos das políticas para a Educação Básica implementadas pelo governo federal a partir da segunda metade da década de 1990, tendo por base orientações de organismos multilaterais, que contribuíram significativamente para a disseminação e adoção da lógica neoliberal na educação brasileira. Dentre as orientações dos organismos multilaterais estavam a reforma fiscal, a abertura comercial, a privatização e a redução do Estado (HARVEY, 2014). Sendo assim, as medidas de austeridade estabelecidas têm profundo impacto nas políticas públicas educacionais.

Discutiremos também alguns dos métodos de alfabetização, o surgimento do letramento, a concepção de Educação Infantil, que defende a criança como centro do processo de ensino-aprendizagem e, por fim, o panorama das avaliações externas para a Educação Básica, que vem incluindo cada vez mais a alfabetização de crianças.

#### **1.1 – O contexto das políticas públicas da Educação Básica como pano de fundo para as políticas de Alfabetização**

No início da década de 1990, ainda no contexto da redemocratização do país, a educação passa por uma disputa entre a necessidade de democratização do acesso ao conhecimento produzido e os ajustes educacionais para a nova ordem do capital. Os anos 1990 foram marcados por reformas influenciadas por organismos multilaterais, tais como: como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Banco Internacional de

---

<sup>8</sup> As reformas que nos referimos foram a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases de 1996.

Desenvolvimento (BID) e Organização Mundial do Comércio (OMC), que tratavam a educação como uma mercadoria, um serviço ou um negócio rentável, como nos mostram Frigotto e Ciavatta (2003, p. 97-98):

Os anos de 1990 registram a presença dos organismos internacionais que entram em cena em termos organizacionais e pedagógicos, marcados por grandes eventos, assessorias técnicas e farta produção documental.

O primeiro desses eventos é a “Conferência Mundial sobre Educação para Todos” realizada em Jomtien, Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990, que inaugurou um grande projeto de educação em nível mundial, para a década que se iniciava, financiada pelas agências UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial. A Conferência de Jomtien apresentou uma “visão para o decênio de 1990” e tinha como principal eixo a ideia da “satisfação das necessidades básicas de aprendizagem”.

Muitos países assumiram o compromisso de assegurar uma Educação Básica de qualidade por meio da adoção das orientações e diretrizes educacionais advindas dos organismos multilaterais. O Brasil, país com alto índice de analfabetismo, se comprometeu a desenvolver políticas públicas para a área, como erradicar o analfabetismo e melhorar a eficácia do ensino (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003). Conforme Mortatti (2013, p. 18),

ao longo da segunda metade do século XX, a fim de reafirmar e assegurar a efetivação desses direitos humanos, os países representados nesses organismos multilaterais firmaram compromissos e definiram metas globais, para cuja consecução implementaram extenso conjunto de iniciativas. Esse movimento assumiu nova configuração com as transformações sociais e reorganização da ordem mundial no contexto político e econômico pós-Guerra Fria, acompanhada da expansão do processo de globalização e das políticas neoliberais. Como emblemáticas desse movimento, além da Década das Nações Unidas para a Alfabetização (2003-2012), podem-se destacar as seguintes iniciativas globais, implementadas a partir da década de 1990: a declaração do “Ano Internacional da Alfabetização” (1990); Declaração de Jomtien (1990); Declaração de Dakar – Educação Para Todos (2000); Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) (2000); e Alfabetização para o Empoderamento (Life) (2005).

Para Mortatti (2013), a discussão sobre políticas públicas para alfabetização se intensificou na década de 1980, mas foi somente a partir da aprovação do Plano Nacional de Educação - PNE (2001-2010), após pressão de diferentes segmentos da sociedade civil, que houve algo sistêmico para a implementação de políticas públicas para a alfabetização.

No Brasil, de acordo com Clímaco (2017, p. 27-28), nas últimas décadas do século XX, após o rápido processo de urbanização do país, o surgimento de diversos fóruns, tanto em âmbito nacional quanto estadual e municipal, bem como fóruns organizados em torno de modalidades de educação/ensino, aconteceram ou foram criados a partir da necessidade de melhores condições materiais de vida para a classe operária. Tais fóruns auxiliaram na produção

de inúmeros documentos e estudos que acabam por interferir na elaboração de propostas de políticas públicas educacionais.

Efetivamente, a luta dos educadores pela qualidade da educação pública começa na década de 1920, com a fundação da Associação Brasileira de Educação (ABE), em 1924; adquire visibilidade com o lançamento do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932, e com a Campanha em Defesa da Escola Pública, na virada da década de 1950 para os anos de 1960, na fase final da tramitação do projeto de LDB; prossegue com as Conferências Brasileiras de Educação da década de 1980 e com o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na Constituinte e na nova LDB; desemboca na elaboração da proposta alternativa de Plano Nacional de Educação nos Congressos Nacionais de Educação de 1996 e 1997; e se mantém com grandes dificuldades neste início do século XXI, na forma de resistência às políticas e reformas em curso e na reivindicação por melhores condições de ensino e de trabalho para os profissionais da educação. (SAVIANI, 2007, p. 1243).

A partir da aprovação da nova Constituição Federal em 1988, o Brasil passou debater e formular novas políticas públicas. Um novo projeto educacional passou a ser construído. Foi também a partir de 1988 que começou a tramitar na Câmara dos Deputados uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Nesse contexto, entidades de organização civil como a Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Educação (ANPEd), Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES) e Associação Nacional dos Docentes (ANDE) contribuíram para organizar e realizar as Conferências Brasileiras da Educação (CBE), que discutiam temas pertinentes à educação pública no país. Dessa articulação, criou-se o Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública, que tinha por objetivo discutir, fiscalizar e fazer pressão na elaboração da LDB no Congresso Nacional (PINO, 2010).

O cenário da construção da nova LDB ocorreu no Congresso Nacional, originário do legislativo e não do Executivo. Esse foi o novo espaço para o Fórum com a articulação dos poderes Executivo e Legislativo e a sociedade, representados respectivamente pela governança do Ministério da Educação, os partidos políticos e os movimentos sociais do campo da educação. Foi criado um espaço social de construção da lei com presença destacada do Fórum. As estratégias desenvolvidas produziram um campo social onde os acordos partidários, construídos nas “conciliações abertas” (Florestan, F.), em longas sessões de negociação entre os representantes do Colégio de Líderes, secundado com as interlocuções variadas com representantes do governo e com participação constante do Fórum. (PINO, 2010)

A proposta de LDB ficou em tramitação no Congresso Nacional por 8 (oito) anos e, após longos debates, disputas e mudanças de parlamentares em razão de novas eleições, somente em fevereiro de 1995 o anteprojeto da LDB foi reinaugurado no Senado Federal. O autor do anteprojeto no Senado, Darcy Ribeiro, tornou-se relator da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) e indicou várias inconstitucionalidades aos dispositivos anteriores (um aprovado na Câmara do Deputados e o outro substitutivo elaborado pelo senador Cid

Sabóia) e rejeitou os documentos. O anteprojeto de Darcy Ribeiro foi encaminhado para a Câmara de Deputados como um único projeto e, após aprovação, foi sancionado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso. (BRZEZINSKI, 2010).

No que tange a alfabetização e a Educação Infantil (creche e pré-escola), a LDB aprovada por meio da Lei nº 9.394/1996, em redação alterada pela Lei nº 12.796/2013, em seu artigo 4º, inciso I, rege que é dever do Estado a Educação Básica obrigatória e gratuita dos quatro aos 17 anos, e no inciso II dispõe sobre a gratuidade da Educação Infantil para crianças de até cinco anos. Somente com a Emenda Constitucional n. 59/2009 a etapa da creche (4 e 5 anos) tornou-se obrigatória (BRASIL, 1996).

O capítulo II da LDB/1996 corresponde à Educação Básica, sendo a seção I sobre disposições gerais, a seção II sobre a Educação Infantil, a seção III sobre o Ensino Fundamental, a seção IV sobre o Ensino Médio, a seção IV-A sobre a Educação Profissional Técnica de nível médio e a seção V da Educação de Jovens e Adultos. Os artigos que compõem as seções evidenciam principalmente a carga horária de cada etapa e dias letivos, bem como a duração de cada etapa e, no caso da Educação Infantil, dispõem também sobre a idade de zero a cinco anos, sendo de zero a três anos creches e de quatro a cinco anos pré-escola. (BRASIL, 1996).

No mesmo ano de aprovação da LDB/1996, houve a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), pela Emenda Constitucional n.º 14/1996, regulamentado pela Lei n.º 9.424/1996 e pelo Decreto n.º 2.264/1997 e implantado automaticamente em janeiro de 1998 em todo o País, o que garantiu maior vinculação e distribuição de recursos para o Ensino Fundamental. De acordo com Cury (2007), toda a movimentação que culminou no FUNDEF começou

[...] em 1994, quando da Conferência Nacional de Educação, em que as temáticas-chave foram o Plano Decenal de Educação para Todos e a busca de um Acordo Nacional de Educação para Todos. Por um inédito consenso, emergiu do Acordo o Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação. Vários foram os compromissos assumidos seja por associações e corporações educacionais, seja por entidades governamentais de todos os entes federativos.

A tradução do Pacto de 1994, por meio do FUNDEF, representou a formalização de aspectos daquele pacto cujo estreitamento se deu não só pela menor disposição de diálogo, como também pelo não-cumprimento de pontos pactuados e pelo desembolso restrito de recursos claramente definidos na Lei n. 9.424/96, por parte da União. De todo modo, o FUNDEF representou um maior disciplinamento dos recursos vinculados e subvinculados; inclusive, para efeito de destinação do financiamento [...] (CURY, 2007, p. 847-848).

O FUNDEF foi sancionado no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que julgava os recursos (percentual de impostos) destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) suficientes para financiar a educação pública e que, para uma melhoria na qualidade do ensino, bastava priorizar o Ensino Fundamental, à época era de 7 a 14 anos, havendo na forma da lei uma redistribuição dos recursos destinado à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Essa foi a essência da EC nº 14, de 1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Para garantir a valorização salarial dos professores, o Fundef, ao separar 60% dos 25% dos principais impostos para o ensino fundamental, destinava 60% para o pagamento dos mestres em “efetivo exercício”. Nas contas do Ministério da Educação (MEC), esse constructo gerencial garantiria, àquela época, não um piso, mas um “salário médio” de R\$ 300,00 – desde que a média de alunos por professor nas redes estaduais e municipais fosse de 25. (FERNANDES, 2009, p. 27).

O fato de o FUNDEF estar vinculado ao número de matrículas para o recebimento da receita acelerou o processo de municipalização do Ensino Fundamental, dado que mais matrículas geravam mais receita. Mas essa política acarretou um impacto negativo para outras modalidades de educação, a exemplo da Educação Infantil e da Educação de Jovens e Adultos, que acabaram por ficar marginalizadas no período dessa política. (PINTO, 2007).

O FUNDEF teve a duração de um decênio e foi substituído pelo FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), aprovado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Entre as mudanças ocorridas, a maior foi a ampliação da sua zona de atuação que anteriormente era somente para o Ensino Fundamental, e passou a valer para toda a Educação Básica. Para Cury (2007) o FUNDEB:

[...] preserva pontos positivos do FUNDEF, amplia sua abrangência para a educação básica em seus níveis e modalidades, dispõe prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público, explicita em valores pecuniários a complementação da União, aperfeiçoa os Conselhos de Controle do Fundo, reitera a obrigação dos planos de carreira e remuneração, com capacitação profissional em que a formação continuada deve promover a qualidade do ensino. (CURY, 2007, p. 848).

Conforme Pinto (2007), o FUNDEB além de preservar pontos positivos, apresentou três novas ações:

Três inovações foram incorporadas ao FUNDEB: 1) a diferenciação dos coeficientes de remuneração das matrículas não se dá apenas por etapa e modalidade da educação básica, mas também pela extensão do turno: a escola de tempo integral recebe 25% a mais por aluno matriculado; 2) a creche conveniada foi contemplada para efeito de

repartição dos recursos do Fundo; e 3) a atenção à educação infantil é complementada pelo ProInfância, programa que financia a expansão da rede física de atendimento da educação infantil pública (BRASIL, 2007, p.18).

A Lei nº 11.494/2007 prevê que o fundo deve vigorar por 14 anos, até o final de 2020. Com a ampliação de abrangência do fundo, fez-se necessário a alteração de participação dos estados e municípios, que “foi elevada de 15 para 20%, do montante de 25% da arrecadação de impostos obrigatoriamente destinados, por determinação constitucional, para a manutenção e desenvolvimento do ensino, assegurando-se a complementação da União” (SAVIANI, 2007, p. 1234). Fernandes (2009) esclarece que:

A mecânica do Fundeb é diferente: 20% da receita dos impostos do estado ou do município vão compulsoriamente para o Fundo Estadual. E os recursos voltam na medida do número de matrículas. Assim, abrir mais vagas não significa mais despesa, e, sim, mais receita. Com isso, estimula-se a inclusão crescente das demandas por educação infantil nos municípios, por ensino médio e profissional nos estados, e do EJA em ambos. Mas, o Fundeb cria um constrangimento positivo adicional: é o de que, se o estado ou município não expandir suas matrículas, perderá a cada ano mais recursos, em relação ao que necessariamente recolhe de receita. (FERNANDES, 2009, p. 33).

O FUNDEB acabou por ‘corrigir’ um problema ocasionado pelo fundo anterior ao incluir toda a Educação Básica e vincular seus recursos à expansão do número de matrículas em todas as modalidades de educação/ensino, além da diferenciação de valores por requisitos na prestação do serviço educacional como, por exemplo, nas escolas em tempo integral. Nesse sentido,

[...] a principal conclusão a que se chega, e esta talvez seja a sua maior importância, é que o FUNDEB resgatou o conceito de educação básica como um direito. Nele estão incluídas as diferentes etapas e modalidades da educação básica. Neste sentido, estados e municípios não terão mais argumentos para investir apenas no ensino fundamental regular como acontecia com o FUNDEF. (PINTO, 2007, p. 888).

O artigo 32 e 33, da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o FUNDEB, diz que o valor por aluno no Ensino Fundamental não pode ser inferior ao valor praticado em 2006 no FUNDEF. Caso a arrecadação de municípios e estados seja inferior ao cálculo previsto em lei, haverá complementação de valores pela União.

O FUNDEB não estabeleceu um valor por aluno e sim um cálculo que é realizado anualmente, com base no número de matrículas do ano anterior. Porém, assegurou em sua redação um padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente para participação nos fundos<sup>9</sup>.

Cabe lembrar que, nesse contexto, houve um número significativo de políticas públicas geradas a partir da elaboração da LDB/1996, e os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) de 1997 foi uma delas. Os PCNs visavam elaborar novas diretrizes curriculares nacionais para nortear o Ensino Fundamental e a Educação Básica como um todo, em termos atuais e condizentes com os rumos educacionais almejados. De acordo com o caderno de introdução dos PCNs, até a metade da década de 1990 a organização do Ensino Fundamental e dispositivos básicos sobre o currículo eram regidos pela Lei Federal n. 5.692, de 11 de agosto de 1971. E por consequência dos compromissos firmados internacionalmente, na Conferência Mundial de Educação Para Todos, em Jomtien - Tailândia, o MEC elaborou o Plano Decenal de Educação Para Todos (1993-2003), traçando diretrizes políticas visando a equidade, qualidade e a constante avaliação dos sistemas escolares para a contínuo aprimoramento (BRASIL, 1997).

Desta forma, a construção dos PCNs tornou-se essencial para o cumprimento das novas políticas públicas educacionais, e percorreu os seguintes passos:

Uma versão preliminar do documento foi elaborada em dezembro de 1995 por um grupo de professores e especialistas reunidos pela Secretaria de Educação do Ministério da Educação – MEC – e, em seguida, encaminhada para análise por especialistas de universidades e secretarias de educação municipais e estaduais. Uma nova versão foi apresentada em agosto de 1996 e discutida em reuniões regionais com professores, especialistas e equipes de secretarias estaduais e municipais de educação. Finalmente, em setembro de 1996, nova versão foi apresentada ao Conselho Nacional de Educação – CNE – para deliberação. Então, em outubro de 1997, o então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, anunciou que todos os professores do Brasil receberiam o material produzido, para o Ensino Fundamental I. O material referente ao Ensino Fundamental II foi disponibilizado pouco menos de um ano depois. (GALIAN, 2014, p. 651 e 652).

Com embasamento nos artigos da Constituição Federal de 1988 e na LDB (Lei nº 9.394/1996), os PCNs tinham por propósito provocar debates e reflexões acerca da função da escola e do ensinar e aprender, bem como discutir questões ligadas à sociedade brasileira

---

<sup>9</sup> O FUNDEB tem por prazo final 2020 e as discussões em torno da formulação de um novo fundo, agora com proposta em tramitação no congresso para se tornar um fundo permanente e ampliar a participação da união no seu financiamento, tem sido grande, considerando que o atual cenário político, sobretudo a partir do governo de Jair Bolsonaro, iniciado em 2019, não tem sido favorável para essa construção. (ANTUNES, André. Um novo começo para o FUNDEB? Disponível em: <http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/um-novo-comeco-para-o-fundeb>. Acesso em: 12 abr. 2020.

conectadas à ética, meio ambiente, orientação sexual, pluralidade social e outros. (GALIAN, 2014).

Os PCNs não foi um documento oficializado como força de lei, e o seu cumprimento não se tornou obrigatório. Como o nome mesmo denota, são parâmetros curriculares. Nesse sentido, a definição do currículo escolar de um município, seja público ou particular, poderia ou não se basear nos PCNs. A obrigatoriedade recaía sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para cada etapa da Educação Básica ou modalidade de educação que eram elaboradas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE).

Nesse contexto, após inúmeras tentativas, desde o Manifesto dos Pioneiros da Educação de 1932, a sociedade brasileira nunca havia conseguido efetivar em forma de lei um Plano Nacional de Educação (PNE), apesar de ter sido previsto em importantes instrumentos legais como a Constituição Federal de 1988 e a LDB/1996.

De acordo com Dourado (2010), o PNE é proveniente do artigo 214 da Constituição Federal de 1988, que preconiza o estabelecimento de uma lei que materializa o Plano Nacional de Educação, com vigência de 10 anos, devendo ser reelaborado ao final do prazo. Mas apesar de estar previsto na Constituição Federal de 1988, o primeiro PNE efetivamente votado e aprovado aconteceu no ano de 2001, por meio da Lei nº 10172/2001. O autor explica que

na esteira das deliberações da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien sob os auspícios da Unesco, tendo o Brasil como signatário da Declaração Mundial sobre Educação para Todos e o Marco de Ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem, foi construído o Plano Nacional de Educação para Todos, que, embora aprovado pelo Governo Itamar Franco, não foi considerado o epicentro para as políticas de gestão do Governo FHC, a despeito de ser referenciado em legislações e outros dispositivos legais, incluindo, entre outros, a lei 9.394/1996 e o PNE, aprovado em 2001. Não resta dúvida, contudo, que a adoção de políticas focalizadas, como a centralidade conferida ao ensino fundamental, encontrava justificativa na esteira do Plano. (DOURADO, 2017, p. 36).

O PNE (2001-2010) foi o resultado de um processo de longos embates, onde dois projetos foram apresentados ao Executivo Federal:

O Plano que primeiramente deu entrada no Congresso atendia pelo nome legal e tinha como subtítulo “Proposta da sociedade brasileira”. Foi elaborado por associações de educadores por meio de sucessivos encontros regionais e nacionais. Já aquele que o sucedeu cronologicamente, em termos de protocolo, além do nome legal, subintitulava-se “Proposta do Executivo ao Congresso Nacional”, e foi elaborado pelo Executivo, ouvido o CNE e outros órgãos oficiais de representação. Também de difícil tramitação pelo Congresso, o PNE acabou sendo aprovado de modo a consagrar a

maior parte do texto do Executivo, ainda que assimilando algumas metas do plano proposto pela sociedade civil. (CURY, 2011, p. 804 e 805).

Segundo Loureiro (2017, p. 47-48), a Proposta da Sociedade Civil foi protocolada em dezembro de 1997 e, de modo aligeirado, o executivo protocolou outra proposta, apesar de estar em descumprimento com o disposto na LDB/1996. O PNE (2001-2010) ficou em tramitação no Congresso Nacional por três anos até ser aprovado em favor da proposta encaminhada pelo Poder Executivo Federal, deixando de lado importantes questões anteriormente debatidas. Dourado (2017) ressalta que a proposta do PNE da sociedade brasileira previa a instituição do Sistema Nacional de Educação e do Fórum Nacional de Educação, o investimento de 10% do PIB para a educação e a redefinição do CNE, mas nenhuma dessas propostas foram aprovadas no plano.

O PNE aprovado em 2001 foi o resultado de embates entre projetos de organizações da sociedade civil e o projeto de governo federal. Em dezembro de 1997, foi protocolado na Câmara dos Deputados o documento do Plano Nacional de Educação, conhecido como a Proposta da Sociedade Civil, elaborada por dois Congressos Nacionais de Educação, realizados em Belo Horizonte. (LOUREIRO, 2017, p.47).

O PNE (2001-2010) deveria ter sido o epicentro das políticas públicas educacionais no país, mas, de acordo com Dourado (2017), isso não teve efetividade na prática. O governo FHC focalizou a reforma educacional no Ensino Fundamental e na construção de um sistema nacional de avaliação. A falta de concretos mecanismos de financiamento e a elaboração do Plano Plurianual (PPA) também contribuiu para a não efetividade das metas estabelecidas no plano.

Entre as metas do PNE (2001-2010) destaca-se a que estabeleceu a ampliação para nove anos no Ensino Fundamental (6 a 14 anos), com início obrigatório aos seis anos de idade. De acordo com Arelalo, Jacomini e Klein (2011), na década de 1970 as classes de pré-alfabetização ou pré-escola tinham um caráter compensatório, em especial para as classes mais baixas, com o objetivo de que crianças se ambientassem com o processo formal de ensino e assim minimizar as falhas socioculturais. Vertente que mudou após a nova concepção de Educação Infantil que foi sendo formulada ao longo da década de 1980 e que visava o desenvolvimento integral da criança em todos os seus aspectos, contrapondo-se ao caráter preparatório anteriormente adotado.

Indo na contramão dessa perspectiva da Educação Infantil e a partir da baixa oferta de vagas nessa modalidade de ensino na rede pública, o governo viu a necessidade de ampliar o direito de acesso à escolarização formal para as crianças de baixa renda, e a partir desses pressupostos elaborou a lei que transformou o Ensino Fundamental de oito para nove anos. A Lei nº. 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, obrigava os pais a matricular todas as crianças de seis anos no ensino regular e o Estado a fornecer vagas. A lei alterou os artigos 29, 30, 32 e 87 da LDB/1996. O governo federal afirmou que, com a aprovação da lei, as crianças teriam um maior tempo na escola, ampliando assim o direito da criança à educação formal. Portanto, é possível afirmar que uma das metas foi alcançada.

O governo Lula (2003-2010), por sua vez, realizou inúmeras políticas que acabaram por concretizar algumas metas do PNE (2001-2010), tais como a criação do FUNDEB, a instituição dos 9 anos para o Ensino Fundamental (Lei nº. 11.274/2006), a aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2009 (que torna obrigatória a Educação Básica de 4 a 17 anos), a expansão das instituições federais, com a criação de novas universidades, e a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007, que acabou por se tornar referência para as políticas educacionais, dentre outros (DOURADO, 2017).

Dessa forma, podemos perceber como as políticas públicas voltadas para a Educação Básica foram intensas, sobretudo desde a aprovação da LDB/1996. É sabido que a Educação Básica abrange a Educação Infantil (0 a 5 anos), Ensino Fundamental (6 a 14 anos) e Ensino Médio (15 a 17 anos), e muitas dessas políticas foram voltadas para o Ensino Fundamental, e, conseqüentemente, para a alfabetização. Mas é importante ressaltar que não houve formulação ou implementação de políticas elaboradas somente para o processo de ensino-aprendizagem da alfabetização, apesar de ter sido considerada a década da alfabetização, como relata Mortatti (2013). A importância de se apresentar esse panorama da Educação Básica teve como objetivo compreender o contexto sócio-histórico que culminou na formulação de novas políticas públicas voltadas para a alfabetização, como veremos a seguir.

## **1.2 - As políticas públicas voltadas para a alfabetização e da Educação Infantil dentro do panorama da Educação Básica**

A década de 1990 foi marcada por intensos debates sobre a erradicação do analfabetismo no país. Mas somente em janeiro de 2001 foi lançado o Programa de Formação de Professores

Alfabetizadores (Profa), que tinha por intuito realizar a formação de professores alfabetizadores. O curso ocorria da seguinte maneira:

O curso totaliza 160 horas, distribuídas em três módulos, com 75% do tempo destinado à formação em grupo e 25% do tempo destinado ao trabalho pessoal: estudo e produção de textos e materiais que serão socializados no grupo ou entregues ao coordenador, tendo em vista a avaliação. A proposta consiste em realizar encontros semanais de 3 horas de duração e 1 hora de trabalho pessoal, durante 40 semanas. Ao término do curso, os participantes com frequência adequada e que tiverem realizado todas as tarefas propostas receberão um certificado emitido pela instituição que desenvolveu o programa em parceria com o MEC. (BRASIL, 2001, p. 20).

O programa só obteve continuidade por mais um ano e o MEC deixou de financiá-lo, mas permitiu que municípios e estados pudessem assumir a permanência do programa na rede de ensino. Apenas um material didático pedagógico foi produzido e disponibilizado para a formação dos alfabetizadores. Sem apoio financeiro ou aporte especializado para auxiliar os municípios e estados, o programa não obteve longevidade.

Após a iniciativa de lançar um programa de formação continuada para alfabetizadores, o MEC só voltou a propor outra ação como essa em 2005, ao lançar o Pró-Letramento. Esse programa foi voltado para a formação continuada de professores da rede pública do Ensino Fundamental, lançado como parte integrante do Plano Nacional de Qualidade da Educação Básica, e foi remodelado em 2007 para integrar as ações de formação de professores do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (GUTIERREZ, 2017).

O Plano Nacional de Qualidade da Educação Básica funcionava na modalidade semipresencial, utilizando materiais impressos e vídeos, e contava com o acompanhamento de professores orientadores e tutores para realização das atividades propostas. A parceria para a concretização dos cursos era realizada entre MEC, universidades credenciadas na Rede Nacional de Formação Continuada e as redes de ensino públicas.

O último Guia Geral Pró-letramento foi emitido em 2012, trazendo, de forma sucinta, os objetivos do curso, sua estrutura, carga horária, conteúdos, certificação e processo de concessão de bolsa regulamentado pelo Fundo de Nacional Desenvolvimento da Educação (FNDE) (BRASIL, 2012). O programa foi considerado um sucesso como ação de formação de professores, tanto que o MEC utilizou universidades cadastradas na Rede Nacional de Formação Continuada para a continuidade da parceria no PNAIC, lançado em 2012.

Portanto, as políticas públicas voltadas para a alfabetização antes do PNAIC foram apenas o Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (Profa) e o Pró-Letramento, focados na formação de professores e na produção de material didático com suporte para o professor alfabetizador. O que diferencia os dois programas é que no Pró-Letramento as universidades organizavam o processo de formação e o FNDE concedia bolsas para os formadores, coordenadores e outros. Nesse sentido, é possível perceber a descontinuidade e o baixo investimento das políticas públicas voltadas para a alfabetização, apesar dos compromissos firmados com organismos multilaterais e dos altos índices de crianças que concluem o Ensino Fundamental sem saber ler e escrever.

A não sistematização dessas políticas educacionais podem ter contribuído para que a tentativa de erradicação do analfabetismo tenha fracassado. Saviani (2007) vem ressaltar que “é o fenômeno descrito que explica o fracasso das campanhas de alfabetização. Por que essas campanhas fracassam? Fracassam porque elas são esporádicas, elas são descontínuas, não duram o tempo suficiente para se atingir o ponto de irreversibilidade”. (SAVIANI, 2007, p. 1247). Na verdade, constituem-se como políticas de governo e não de Estado.

No tocante à Educação Infantil, o investimento foi ainda mais escasso, ganhando maior destaque só a partir do segundo mandato do governo Lula (2003-2010).

De acordo com Kramer (2006), estudos realizados na Grã-Bretanha, Estados Unidos e América Latina demonstram que a frequência de crianças, em especial as de baixa renda na Educação Infantil, apresentam efeitos positivos no desenvolvimento da criança, favorecendo o seu desempenho e prolongamento dos estudos. Nesse sentido, após anos de negligências de políticas públicas voltadas para a Educação Infantil, tais como financiamento insuficiente, baixo número de crianças de zero a três anos matriculadas nessa etapa de educação e a baixa formação de profissionais que atuam na área, levaram o MEC a lançar o Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (PROINFANTIL) em 2005.

O PROINFANTIL se configurou como um curso a distância, de nível médio, com duração de dois anos, e ao final do curso o estudante receberia a habilitação para atuação na Educação Infantil, e um dos requisitos seria a atuação, no mínimo, de quatro anos nesta modalidade de educação. O curso tinha por justificativa o cumprimento do art. 62 da LDB/1996.

Em 2006, o MEC, em consonância com os objetivos de desenvolver políticas públicas voltadas para a Educação Infantil, lançou o documento “Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação”. O documento trazia diretrizes, objetivos, metas e estratégias para a área e reiterava o papel do MEC em ser o indutor e proponente de políticas públicas educacionais. Ele se baseava na Constituição de 1988 e na LDB/1996; apresentava dados do IBGE de 2003 sobre o baixo índice de matrículas de crianças de zero a três anos, que era de apenas 11,7%. (BRASIL, 2006). Os dados mostram a importância de implementação de políticas públicas para reverter o quadro existente. Pesquisas na área revelam os ganhos educacionais para as crianças de zero a seis anos que frequentam a escola.

Após anos de discussão e alguns direitos conquistados constitucionalmente na CF/1988 e na LDB/1996, a elaboração desse documento representava um avanço, pois o MEC estabeleceu diretrizes e objetivos com a intenção de desenvolver políticas públicas para essa modalidade de educação.

O ano de 2007 foi marcado pela criação e implementação de diversas políticas públicas para a educação brasileira. Entre elas houve a elaboração do Plano de Desenvolvimento Educacional (PDE), um plano executivo que compreendia trinta ações/programas organizados em torno de quatro eixos: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização.

Juntamente com o PDE, lançado em 24 de abril de 2007, foi promulgado o Decreto de nº 6.094/2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, contendo 28 diretrizes em prol da melhoria da qualidade da Educação Básica nos estados, DF e municípios. De acordo com Saviani (2007), tal plano ia ao encontro dos ensejos da iniciativa civil pública “Todos Pela Educação”, financiada por bancos e instituições privadas. No mesmo dia também foi lançado o programa “Provinha Brasil”, que “procurou tornar exequível a meta 2 do movimento “Todos pela Educação”, que se propunha a garantir a alfabetização de todas as crianças até os 8 anos de idade” (SAVIANI, 2007, p. 1245). Conforme Pereira (2018),

Ainda no ano de 2007, atendendo orientações internacionais, o governo federal cria a política denominada *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação* (Decreto n.º 6.094/07), que em suma é um dispositivo legal que preconiza 28 propostas contidas no PDE, cujo eixo principal é baseado na qualidade educacional, tal como a mobilização social para atingir as metas estabelecidas pelo Plano. No art. 2º, inciso II,

define-se: “alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico.” (BRASIL, 2007d) Tal preceito originará o Pacto Nacional da Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) e a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), ambos colocados em prática somente seis anos mais tarde, em 2013. (PEREIRA, 2018, p. 72).

Aqui podemos perceber a origem da ideia de ‘idade certa’ para finalizar o processo de ensino-aprendizagem da alfabetização, que compõe o nome e ações do PNAIC. A meta advém da organização civil pública “Todos pela educação”, fundada por um grupo de empresários (já citados anteriormente), que visava criar um senso de urgência para a melhoria da educação básica no país. A iniciativa foi fundada em 2006, e relata em seu site que entre as suas conquistas está o PDE, a EC nº 59/2009, a ANA, entre outros.

Dentre os programas de maior destaque realizados pelo PDE encontram-se a criação constitucional do piso salarial nacional para os profissionais da educação, os cursos de formação docente através da Universidade Aberta do Brasil (UAB), o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID), voltado para o estágio em escolas públicas, a institucionalização do Provinha Brasil, prova aplicada a cada dois anos para o segundo ano do Ensino Fundamental, com o intuito de aferir o nível de alfabetização das crianças; dentre outros.

Outra ação que o PDE lançou foi o Proinfância, instituído pela Resolução nº 6 de abril de 2007, um programa de reestruturação e aquisição de equipamentos para Rede Escolar Pública de Educação Infantil, que visava à melhoria de estrutura física para o atendimento de crianças de 0 a 6 anos. O suporte técnico e financeiro era proveniente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O objetivo principal era ampliar a rede de atendimento através da construção de creches e pré-escolas.

De acordo com Saviani (2007), o PDE é um grande guarda-chuva que contemplava todas as ações do MEC. Em seu site, porém, essas ações estavam dispostas de forma individual. Aparentemente, no lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal, todos os ministérios deveriam participar. Dessa forma, “o MEC aproveitou, então, o ensejo e lançou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e a ele atrelou as diversas ações que já se encontravam na pauta do Ministério” (SAVIANI, 2007, p. 1233).

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi criado pelo MEC a partir de estudos elaborados pelo INEP para avaliar o nível de aprendizagem dos

alunos. Tomando como parâmetros o rendimento dos alunos (pontuação em exames padronizados obtida no final das 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª do ensino médio) nas disciplinas Língua Portuguesa e Matemática e os indicadores de fluxo (taxas de promoção, repetência e evasão escolar), construiu-se uma escala de 0 a 10. Aplicado esse instrumento aos alunos em 2005, chegou-se ao índice médio de 3,8. À luz dessa constatação, foram estabelecidas metas progressivas de melhoria desse índice, prevendo-se atingir, em 2022, a média de 6,0, índice obtido pelos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que ficaram entre os 20 com maior desenvolvimento educacional do mundo. O ano de 2022 foi definido não apenas em razão da progressividade das metas, mas à vista do caráter simbólico representado pela comemoração dos 200 anos da Independência política do Brasil. (SAVIANI, 2007, p. 1234).

A avaliação estandardizada e os índices, a exemplo do IDEB, ganham centralidade nas políticas do governo federal. Conforme Villani e Oliveira (2018),

Usando os resultados da Prova Brasil e do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), o Ideb passa a ter impacto direto sobre a regulação dos resultados dos estudantes, mas também das práticas dos outros atores escolares, pois interfere nas lógicas organizativas das escolas, incluindo seus arranjos curriculares e o planejamento da gestão. A partir disso, dissemina-se pelo país a regulação por resultados, desde os mais distantes municípios até as grandes capitais, as políticas educacionais passaram a estabelecer metas e a negociar sua realização com as escolas. Assiste-se aí a introdução da contratualização entre escolas e secretarias, tendo as médias do Ideb como parâmetros a ser conquistados. (VILLANI; OLIVEIRA, 2018, p. 1347).

O impacto do IDEB na rede pública de ensino foi enorme, pois passou a ser o balizador do processo de regulação, de financiamento, de definição de políticas públicas educacionais de matriz curricular e de gestão dos sistemas de ensino. O INEP destacava-se pela utilização para mensuração de dados a política de *accountability* (prestação de contas), que na verdade era a “combinação entre a proficiência obtida pelos estudantes em avaliações externas de larga escala (Prova Brasil e Saeb) e a taxa de aprovação, indicador que tem influência na eficiência do fluxo escolar, ou seja, na progressão dos estudantes entre etapas/anos” (BRASIL, 2015, p. 6). Nesse contexto, “Essas dinâmicas desenvolvem um *mercado da educação* que se ativa de um lado, pelo efeito de retroação dos indicadores sobre as escolhas das famílias, de outro lado, diretamente sobre a carreira dos professores” (VILLANI; OLIVEIRA, 2018, p. 1357, grifos no original), indo na contramão de se estabelecer uma escola pública, laica, gratuita e de qualidade, em busca da satisfação clientelista, como enfatiza Saviani (2007):

É, pois, uma lógica de mercado que se guia, nas atuais circunstâncias, pelos mecanismos das chamadas “pedagogia das competências” e “qualidade total”. Esta, assim como nas empresas, visa obter a satisfação total dos clientes e interpreta que, nas escolas, aqueles que ensinam são prestadores de serviço; os que aprendem são clientes e a educação é um produto que pode ser produzido com qualidade variável. (SAVIANI, 2007, p. 1253).

A mercantilização da escola não é nada mais que isso, a satisfação dos clientes em 100%, a busca por um produto comercializável e com selo de qualidade ISO. Os processos avaliativos não deveriam se transformar em *rankings*, disputas hegemônicas, e sim numa ferramenta voltada para o diagnóstico das dificuldades de aprendizagem dos alunos, para que sejam sanadas da melhor forma.

Nesse contexto, a Emenda Constitucional nº 59/2009 trouxe como principal mudança na legislação educacional a obrigatoriedade de oferta do ensino público dos 4 aos 17 anos. A emenda modificou o texto do art. 208 da Constituição Federal de 1988, que anteriormente regia sobre a obrigatoriedade dos seis aos 14 anos, somente o Ensino Fundamental. Nesta mudança, o Ensino Médio e a pré-escola foram incluídos, passando a ser obrigatório para quase toda a Educação Básica (4 a 17 anos). Apesar de haver uma quebra na oferta da Educação Infantil com o fato da faixa etária de zero a três anos ter sido os únicos da Educação Básica excluídos, pode-se dizer que a EC nº 59/2009 é uma conquista notória para o campo das políticas públicas brasileiras.

A obrigatoriedade escolar como norma jurídica, ao longo da história do País, tem correspondência com a obrigação/dever do Estado para com a escolaridade, além de sua face de obrigação de matrícula e frequência à escola. Contudo, para além da educação considerada obrigatória, a delimitação de um nível da educação como *básica* tem consequências no direito à educação mais alargado, e de um dever do Estado, incluindo a oferta de vagas e de condições de qualidade que permitam o acesso, a permanência e a conclusão das etapas da escolaridade básica. (FARENZENA, 2010, p. 205).

Os embates e as lutas por uma educação de qualidade e acessível a todas as idades não se finaliza após uma conquista, ela permanece e continua. A luta agora é que esse direito seja executado de forma plena, garantindo o direito de acesso e permanência, bem como a oferta de uma educação de qualidade.

Com a elaboração do PDE, em 2007, o PNE (2001-2010) ficou ‘esquecido’ ou ‘adormecido’, acabando por perder o seu sentido como política de Estado. No final do Governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), o PNE (2001-2010) estava por findar, e antes de terminar começaram as discussões para a elaboração do novo PNE. Desse modo, “a Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb) em 2008 e as conferências nacionais de educação (Conae) de 2010 e 2014, que foram precedidas por conferências municipais, regionais, estaduais e distrital” (DOURADO, 2017, p. 38), tiveram papel ativo e inúmeras contribuições na elaboração do novo Plano Nacional de Educação. Somente em 2014, já no

governo Dilma Rousseff (2001-2016), o PNE (2014-2024) foi aprovado por meio da Lei 13.005/14. O PNE (2014-2024) trouxe vinte metas e 254 estratégias com força de lei. Neste sentido Dourado (2017) destaca:

[...] para garantir a efetiva materialização do Plano Nacional de Educação (PNE 2014 - 2024), aprovado e sancionado, sem vetos, por meio da Lei nº 13005/2014, após quase quatro anos de complexa e disputada tramitação no Congresso Nacional. O esforço do Estado brasileiro consiste, portanto, em garantir a materialização do novo PNE como política de Estado e, desse modo, como epicentro das políticas educacionais. (DOURADO, 2017, p. 40).

O PNE (2014-2024), desde a sua idealização, foi pensado e discutido para ser uma política de Estado e não uma política de Governo, mas o que a história tem mostrado é que governos optam por realizar ações pontuais em detrimento de planejamentos a longo prazo. O que aparentemente seria o primeiro passo para a resolução “definitiva” de alguns impasses sociais e educacionais, os governos (federais, estaduais e municipais) escolhem medidas paliativas que tem um pequeno impacto a curto prazo e demonstram ter pouca ou nenhuma efetividade a longo prazo. Desta forma, Dourado (2010) ressalta:

Na tradição histórica brasileira, as análises indicam que as políticas educacionais têm sido marcadas hegemonicamente pela lógica da descontinuidade/continuidade, por carência de planejamento de longo prazo e por políticas de governo, em detrimento da construção coletiva, pela sociedade brasileira, de políticas de Estado. (DOURADO, 2010, p. 681).

A política educacional brasileira tem um longo caminho a percorrer para o desenvolvimento de uma política de Estado, seja através de governantes mais conscientes e compromissados com o coletivo, ou com uma sociedade mais ativa na busca por seus direitos civis e cautelosos na escolha dos representantes políticos, ou também com a construção de bases mais estrategicamente fortes da sociedade acadêmica e entidades afins. Talvez assim o PNE se torne o epicentro das políticas públicas educacionais.

Entendemos, contudo, que é por meio da articulação com outras associações e sociedades científicas, entidades e movimentos sociais interessados na edificação de um *PNE como política de Estado* que conseguiremos assegurar uma educação pública, democrática, laica e de qualidade como direito social para todos e todas e para o futuro deste país. A ANPEd entende que esse direito se realiza no contexto desafiador de superação das desigualdades e do reconhecimento e respeito à diversidade. (OLIVEIRA, *et.al.*, 2011, p. 485).

A organização e articulação dessas diferentes entidades, na busca pela concretização de um PNE (2014-2024) como política de Estado, acabou por garantir algumas conquistas

importantes para a educação. Durante a tramitação do Projeto no Senado e na Câmara, a vitória das entidades da área da educação ficou, dentre outras, por conta da incorporação do Custo Aluno Qualidade (CAQ) com a devida complementação da União, “mecanismo que deverá ser regulamentado pelo Congresso nos próximos dois anos após a aprovação do Plano” (LOUREIRO, 2017, p. 49). Há muito o que ser conquistado ainda, como a materialização do Sistema Nacional de Educação (SNE), previsto no artigo nº13 do PNE (2014-2024), e a efetivação da meta 20, que consiste em ampliar o investimento na educação em até 10% do PIB ao final do decênio. O fato de o Plano ter sido aprovado não significou que seria materializado, o que ficou evidente nos governos de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro, iniciado em 2019.

Para a Educação Infantil, o PNE prevê em sua Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até três anos até o final da vigência (BRASIL, 2014). No que tange à alfabetização, a Meta 5 do PNE visa alfabetizar 100% das crianças até os oito anos de idade.

O PNE traz, portanto, uma gama de metas, diretrizes e proposições políticas voltadas para a educação, mas que foram deixadas de lado após o golpe de Estado de 2016, no qual a Presidenta Dilma Rousseff eleita democraticamente, sofreu um *impeachment*, sem que tenha cometido crime de responsabilidade fiscal.<sup>10</sup>

### **1.3 - Concepções e métodos de alfabetização e letramento na Educação Infantil e no Ensino Fundamental: embates, avanços e perspectivas**

A segunda metade da década de 1990 foi marcada por inúmeros avanços e conquistas, mas também retrocessos no campo educacional. Várias políticas foram formuladas no intuito da melhoria da oferta educacional no Brasil. No entanto, na perspectiva da alfabetização e Educação Infantil, pouco se avançou. Apesar do FUNDEF ter sido criado para um maior aporte financeiro para o Ensino Fundamental, pouco se caminhou no campo da alfabetização. Vários acordos internacionais em prol da erradicação do analfabetismo foram firmados, mas pouco se avançou nessa área também. Assim, com o elevado número de crianças que não sabiam ler e

---

<sup>10</sup> No final de agosto de 2016, o Senado Federal aprovou a perda do mandato da presidenta Dilma, alegando que ela havia cometido crime de responsabilidade fiscal, assim como editado decretos de abertura de crédito ilegalmente, sem a autorização do Congresso. (ASSIS; LIMA, 2017, p.276).

escrever, após anos na escola, as discussões na área recaíram sobre o método de ensino utilizado na escola.

Os PCN's e outros documentos adotaram uma nova perspectiva educacional, o construtivismo<sup>11</sup>. Outro assunto que ganhou destaque no cenário acadêmico foi o letramento, que é o uso social da leitura e da escrita, que para alguns autores é a ampliação do termo alfabetização. Todas as duas vertentes obtiveram uma grande influência nos rumos traçados pela alfabetização e até mesmo na Educação Infantil.

Para um melhor entendimento do surgimento dessa nova perspectiva educacional nos tópicos a seguir, trataremos do percurso histórico dos métodos de alfabetização utilizados no Brasil, da inserção do conceito letramento no cenário educacional do país, na qual abordaremos a distinção entre alfabetização e letramento, embora sejam termos indissociáveis. E por fim, traçaremos um percurso histórico das políticas públicas para a Educação Infantil.

### **1.3.1 – A mudança de paradigma na alfabetização e o surgimento do letramento**

Quando a educação é declarada como um direito humano, a partir de iniciativas mundiais no início do século XX e considerada necessária para o desenvolvimento social e para a preservação da paz, a alfabetização se torna essencial no cumprimento desses preceitos. No Brasil, a partir do processo de redemocratização do país, nos anos 1980, com a intensificação da discussão de políticas públicas educacionais e a consolidação do sistema público de ensino, a alfabetização ganhou destaque, sobretudo na linha da erradicação do analfabetismo e na perspectiva da universalização do Ensino Fundamental. Havia a necessidade de implementação de um processo de escolarização que proporcionasse o domínio da leitura e da escrita, seja na alfabetização de adultos, seja na alfabetização das crianças e adolescentes. (MORATATTI, 2013; SOARES, 2019).

---

<sup>11</sup> De acordo Becker (1994, p.88), o “construtivismo significa isto: a ideia de que nada, a rigor, está pronto, acabado, e de que, especificamente, o conhecimento não é dado, em nenhuma instância, como algo terminado. Ele se constitui pela interação do indivíduo com o meio físico e social, com o simbolismo humano, com o mundo das relações sociais; e se constitui por força de sua ação e não por qualquer dotação prévia, na bagagem hereditária ou no meio, de tal modo que podemos afirmar que antes da ação não há psiquismo, nem consciência e, muito menos, pensamento”. Freitag (1993) diz o construtivismo se baseia no iluminismo. E de acordo com Leão (1999) o Construtivismo não é um método e nem uma técnica de ensino, e sim uma postura em relação a aquisição do conhecimento.

Nesse sentido, a discussão sobre o processo de ensino-aprendizagem na alfabetização ficou em evidência na década de 1980, uma vez que os estudantes apresentavam alto índice de repetência e evasão escolar, com um elevado número de crianças analfabetas. De acordo como Gutierrez (2017), o percentual de alunos evadidos estava próximo a 36%, enquanto o tempo médio de permanência das crianças na escola era apenas de 5 (cinco) anos. Aqueles estudantes que permaneciam, demoravam cerca de 11 anos para finalizar os 8 (oito) anos do Ensino Fundamental, o que resultou em um enorme fracasso escolar na história da educação brasileira.

Em consequência desses resultados, a eficácia dos métodos de ensino e cartilhas adotadas passaram a ser questionadas no país. Os métodos mais utilizados no Brasil eram o analítico<sup>12</sup> e o sintético<sup>13</sup>. Inicialmente, no final do século XIX, o método da cartilha “cartas de ABC” se baseava na marcha sintética, que consiste em alfabetizar partindo da parte para o todo, começa pela letra, depois para a sílaba, palavra, frase e texto. A marcha sintética engloba o método fônico, silábico e soletração. O método de marcha analítica tinha o caráter biopsicofisiológico, de forma que a criança compreende o mundo como sincrética. E a sua principal característica era que o ensino da leitura deveria partir do todo até a análise das partes constitutivas. O que não fica claro no método é o que se considera o todo: a palavra, a frase ou a historieta? (MORTATTI, 2006, 2008, 2019).

---

<sup>12</sup> Conforme Frade (2007, p. 26) “O segundo grupo de métodos, os analíticos partem do todo para as partes e procuram romper radicalmente com o princípio da decifração. Buscando atuar na compreensão, estes defenderam a inteireza do fenômeno da língua e dos processos de percepção infantil. Estes métodos tomam como unidade de análise a palavra, a frase e o texto e supõem que baseando-se no reconhecimento global como estratégia inicial, os aprendizes podem realizar posteriormente um processo de análise de unidades que dependendo do método (global de contos, sentencição ou palavrção) vão do texto à frase, da frase à palavra, da palavra à sílaba.”. Por sua vez, “Em São Paulo, adota-se oficialmente o método analítico” na primeira década do século XX. A *Cartilha Analytica* de Arnaldo Barreto associa o ensino da leitura ao ensino de “Lições de Coisas”, ou método intuitivo, defendendo que a educação deveria passar pelos sentidos e pela observação, e usa textos com sentenças descritivas de imagens, que deveriam ser reconhecidas em posições horizontal, vertical e desordenadas, sob a influência da *Cartilha de Arnold*, da autora americana Sarah Louise Arnold.” (FRADE, 2014).

<sup>13</sup> Os métodos sintéticos seguem a marcha que vai das partes para o todo. Na história dos métodos sintéticos temos a eleição de princípios organizativos diferenciados que privilegiam a decoração de sinais gráficos e as correspondências fonográficas. Essa tendência compreende o método alfabético que toma como unidade a letra; o método fônico que toma como unidade o fonema e o método silábico que toma como unidade um segmento fonológico mais facilmente pronunciável, que é a sílaba. De maneira geral parece que a escolha por apenas um caminho para sistematização das relações fonemagrafema a letra, o fonema ou a sílaba, é que diferencia o tratamento em torno das correspondências fonográficas. (FRADE, 2007, p. 22). “Empregado desde a antiguidade até meados do século XIX, em vários locais cujo sistema de escrita é o alfabético, o *método alfabético* pode ser considerado o mais antigo. [...] No Brasil, é comum o uso das expressões “Cartas de letras” ou “Cartas do ABC”, “Cartas de sílabas” e “Cartas de nomes”, o que indica a sequência em que a soletração é exercitada”. (FRADE, 2014).

Para Frade (2007, p. 22), “[...] a história dos métodos temos dois marcos fundamentais: aqueles métodos que elegem sub-unidades da língua e que focalizam aspectos relacionados às correspondências fonográficas, ou seja, o eixo da decifração e os métodos que priorizam a compreensão”. No início do século XX, houve grandes disputas entre os defensores de cada método. Por fim, os professores que buscavam soluções para os problemas no processo de ensino-aprendizagem na alfabetização passaram a mesclar os dois métodos, os considerando mais rápidos e eficientes. A partir disso passou-se a relativizar a importância do método, momento que foi acompanhado pela disseminação de teorias de base psicológicas, como os Testes ABC, de M. B. Lourenço Filho, que em 8 (oito) provas media a maturidade das crianças para a alfabetização. Nesse sentido, os métodos foram considerados tradicionais e relativos. No final da década de 1970, as teorias de base psicológica ganharam força. (MORTATTI, 2006, 2008, 2019)<sup>14</sup>.

Soares (2019) destaca dois momentos de mudança de paradigma na alfabetização: a primeira refere-se à ruptura entre soletração e os métodos, que ocorreu no final do século XIX; e quase um século depois o surgimento do construtivismo, baseado na epistemologia genética de Jean Piaget, e disseminado no Brasil sobretudo pela obra de Emília Ferreiro. A autora explicita que as teorias psicológicas, em especial a tendência psicogenética sob forte influência de Jean Piaget, deslocou a “compreensão e interpretação do processo pelo qual a criança aprender a ler e a escrever, trouxe uma severa crítica à importância que vinha sendo atribuída ao método de alfabetização” (SOARES, 2008, p.89).

É possível perceber que a história da alfabetização é marcada por mudanças e rupturas, sempre na busca pelo método e/ou teoria mais eficaz para eliminar o crescente déficit de alunos analfabetos no país. Os autores demonstram que não foi uma trajetória linear e tranquila, mas constituído por embates e disputas. Quando se percebeu que o método não deveria ser mais importante que ao processo de ensino-aprendizagem das crianças, houve uma mudança brusca dentro das bases epistemológicas da alfabetização, levando à total ruptura das práticas anteriormente desenvolvidas para a alfabetização.

Segundo Mortatti (2006 e 2019), o ensino para a alfabetização deslocou sua atenção do método de ensino para o processo de aprendizagem das crianças, passando da questão didática

---

<sup>14</sup> Para um aprofundamento da história dos métodos no Brasil ver: Maria Rosário Longo Mortatti. História dos métodos de alfabetização no Brasil (Locais do Kindle 1). Edição do Kindle. Disponível em formato gratuito.

para a questão psicológica, o que levou a *desmetodização*, tornando-se um marco para a alfabetização. A partir dessas mudanças, começou a ser questionado o uso das cartilhas e importância dada ao método.

[...] fundou-se outra nova tradição: a desmetodização da alfabetização, decorrente da ênfase em *quem aprende e como aprende* a língua escrita (*lecto-escritura*), tendo-se gerado, no nível de muitas das apropriações, certo silenciamento a respeito das questões de ordem didática e, no limite, tendo-se criado certo ilusório consenso de que a aprendizagem *independe* do ensino. (MORTATTI, 2019, s/p).

A partir da chamada *desmetodização*, outras teorias ganharam força, em especial o modelo de didática construtivista, que veio para atender os anseios sociais e econômicos das políticas neoliberais que passaram a ganhar maior evidência na segunda metade da década de 1980, em consonância com documentos de organizações multilaterais, tendo como um dos seus lemas o “aprender a aprender”. Diante disso, “passaram a ser enfatizados os aspectos psicológicos da aprendizagem inicial da leitura e da escrita, tendo-se deslocado o foco de ‘como se ensina a ler e escrever?’, para ‘como a criança aprende a ler e a escrever?’”. (MORTATTI, 2013, p. 25 e 26). Essa teoria mudou a perspectiva de alfabetização no Brasil e silenciou em diferentes aspectos as discussões sobre o processo de ensino-aprendizagem na alfabetização do país. (MORTATTI, 2013).

A nova concepção construtivista de base psicogenética não apresentou um novo método, mas uma fundamentação teórica, uma mudança tão distinta nos processos de aprendizagem que se configura uma “revolução conceitual”<sup>15</sup> na área. Isso levou a uma rejeição dos métodos agora considerados tradicionais (analítico e sintético). Desta forma, para Mortatti (2013),

[...] logrou hegemonia o modelo explicativo construtivista centrado na teoria da psicogênese da língua escrita, formulada por Emília Ferreiro e colaboradores e apresentada como “revolução conceitual” em alfabetização. Esse modelo foi acolhido entusiasmamente como o correlato didático-metodológico (!) das mudanças “de fundo” que se desejavam implementar, visando a superar os altos índices de evasão e repetência escolares na passagem da 1ª para a 2ª série do ensino de 1º grau. Como se sabe, porém, o construtivismo é uma teoria da aprendizagem que, por coerência com sua matriz teórico-epistemológica, não comporta uma teoria do ensino. Mesmo assim, desde a década de 1980, suas explicações foram aceitas como verdades científicas definitivas e inquestionáveis e objeto de apropriações específicas, com as quais se buscou silenciar e apagar aquele paradoxo de base, por meio da elaboração de uma “didática (construtivista) da alfabetização”! (MORTATTI, 2013, p. 26).

---

<sup>15</sup> Termo utilizado por Magda Soares em *Alfabetização: a questão dos métodos* (2019) e por Maria do Rosário Longo Mortatti em *Um balanço crítico da "Década da Alfabetização" no Brasil* (2013)

Foi a partir dos pressupostos construtivistas que Emília Ferreiro e Ana Teberosky realizaram estudos buscando entender como a criança aprende a ler e escrever, o que tornava a criança o centro do processo de ensino-aprendizagem, e não o método. Elas demonstraram como a criança constrói diferentes hipóteses sobre o sistema de escrita, antes mesmo de chegar a compreender o sistema alfabético (FERREIRO, 1985). De acordo com Mortatti (2006, p. 10), “o construtivismo se apresenta, não como um método novo, mas como uma ‘revolução conceitual’, demandando, dentre outros aspectos, abandonarem-se as teorias e práticas tradicionais”. O reflexo de toda essa “revolução conceitual” (MORTATTI, 2006) foi a adesão dos órgãos competentes que instituíram nacionalmente o construtivismo a partir da base epistemológica dos PCNs na segunda metade dos anos 1990.

Podemos perceber que houve uma total ruptura das antigas práticas do processo de alfabetização para a constituição de uma nova e revolucionária teoria de alfabetização. O uso de cartilhas e métodos, com práticas de repetição e de coordenação motora fina através dos pontilhados, tornaram-se abomináveis e antiquados, e por vezes acusado de ser o motivo de muitas crianças e adolescentes sair da escola analfabetas. A partir dessa revolução conceitual que aconteceu na alfabetização, autoridades e órgãos competentes adotaram o construtivismo de bases psicogenéticas em documentos orientadores, como os PCNs e outros, como a resolução dos problemas de ensino-aprendizagem das crianças.

Após essa revolução conceitual na alfabetização, muitos outros estudos foram realizados na área abordando novas teorias e concepções:

Apesar de o construtivismo em alfabetização ter-se tornado oficial, outros estudos e pesquisas foram ganhando destaque também a partir de meados dos anos de 1980, no Brasil, como ocorreu com as propostas dos pesquisadores brasileiros João Wanderley Geraldi e Ana Luiza Smolka, fundamentadas no interacionismo linguístico e na psicologia soviética, e com as propostas dos pesquisadores brasileiros Mary Kato, Leda Tfouni, Ângela Kleiman e Magda Soares, fundamentadas no conceito de letramento. Propostas didático-pedagógicas decorrentes desses modelos teóricos foram sendo incorporadas e divulgadas, ainda que em menor grau e intensidade, como aspectos complementares do construtivismo, no âmbito de políticas públicas de alfabetização. (MORTATTI, 2010, p. 332 e 333).

Mortatti (2010) ressalta que, desses novos estudos, nunca houve a aplicação 100% pura de um método ou teoria, havendo sempre um ecletismo, e que os “antigos ou tradicionais” métodos ainda são muito utilizados, em especial o método fônico, que passou a ser bastante

debatido sobretudo a partir do Governo Bolsonaro, iniciado em 2019, uma vez que foi defendido como o método mais adequado de alfabetização.

A inserção/constituição de novas teorias na alfabetização não foi um processo simples, pois, como veremos mais adiante, as políticas públicas voltadas para o processo de formação de professores na área da alfabetização sempre foram escassas; na verdade, o programa de maior duração, voltado para a formação de professores alfabetizadores, foi o PNAIC, que teve vigência de 2012 a 2017.

Todo o baixo investimento em políticas públicas voltadas para a alfabetização refletiu em um possível fracasso escolar, que se tornou visível nos dados do IBGE, sobretudo no censo demográfico de 1980, cujo dados demonstraram que a população de cinco a nove anos, em torno de 18%, era considerada analfabeta, e acima dos 10 anos, 25,5%. É importante ressaltar que os considerados alfabetizados eram aqueles que dominavam apenas a habilidade de ler e escrever, e deveriam apenas saber escrever um simples bilhete. Com as mudanças socioeconômicas no mundo e o eminente fracasso escolar, houve o surgimento de novas teorias e discussões no campo educacional, em especial a concepção do letramento, acarretando mudanças na alfabetização.

Soares (2014), no Glossário Ceale, descreve que na década de 1980 o processo de ensino-aprendizagem da língua escrita se amplia, dado o expressivo desenvolvimento social, político, cultural e econômico do país, “gerando a necessidade de mais avançadas e diferenciadas habilidades de leitura e de escrita” (SOARES, 2014). Isso acarretou mudanças nas práticas de ensino da escrita nas escolas, introduzindo o uso social da língua escrita ou a cultura do escrito.

Desta forma, Soares (2014) define:

*letramento*: o desenvolvimento das habilidades que possibilitam ler e escrever de forma adequada e eficiente, nas diversas situações pessoais, sociais e escolares em que precisamos ou queremos ler ou escrever diferentes gêneros e tipos de textos, em diferentes suportes, para diferentes objetivos, em interação com diferentes interlocutores, para diferentes funções. (SOARES, 2014, sp.)

A nova demanda que surgiu na sociedade sobre os usos sociais da leitura e escrita fez com que a comunidade científica buscasse definir como ela era e como se consistia, chegando à concepção do letramento, concepção esta que se distingue da definição de alfabetização. O

que fica claro é que a comunidade científica, que estudava a temática, estava ressignificando o uso da leitura e da escrita.

Neste sentido, Kleiman (2005, p.81) define letramento “como um conjunto de práticas sociais que usam a escrita, enquanto sistema simbólico e enquanto tecnologia, em contextos específicos, para objetivos específicos”. Na ideia desta autora, o letramento tem como base a natureza social e, portanto, considera a leitura e escrita como práticas sociais. Também Kleiman (2005) considera que a leitura e a escrita fazem parte de atividades sociais, tais como ler um manual ou pagar contas, atividades que servem a um propósito.

Tfouni (1995) parte da ideia de que os estudos sobre letramento não se restringem somente àquelas pessoas que adquiriram a escrita, isto é, aos alfabetizados. Busca investigar, também, as consequências da ausência da escrita a nível individual, mas sempre remetendo ao social mais amplo, isto é, procurando, entre outras coisas, observar quais características da estrutura social têm relação com os fatos postos. Em outros termos mais abrangentes, o letramento é apontado como sendo produto do desenvolvimento do comércio, da diversificação dos meios de produção e da complexidade crescente da agricultura. (TFOUNI, 1995, p. 21 e 22).

Tfouni (1995) em sua obra “Letramento e alfabetização” procura explicitar concepções de alfabetização e de letramento. Segundo a autora “enquanto a alfabetização se ocupa da aquisição por um indivíduo, ou grupo de indivíduos, o letramento focaliza os aspectos sócio-históricos da aquisição de um sistema escrito por uma sociedade” (Tfouni, 1995, p.20).

Já a dimensão social do letramento, segundo Soares (2014), pressupõe que a introdução da escrita numa determinada sociedade, até então sem uma forte relação com ela, pode trazer consequências e/ou transformações políticas, sociais, econômicas e linguísticas aos grupos.

Para Kleiman (2010, p. 376) “[...] o processo de tornar-se letrado é um processo identitário, porque, em uma sociedade profundamente dividida por questões sociais, como a brasileira, o processo de inserção na cultura da escrita equivale a um processo de aculturação [...]”.

Soares (2004), em seu texto, “Letramento e alfabetização: as muitas facetas”, apresenta o fato de que em vários países começaram a discutir e nomear práticas sociais de leitura e

escrita, em meados da década de 1980. Em cada país essa discussão ocorreu de forma distinta, porém tendo em comum que a alfabetização e o letramento têm especificidades diferentes e uma relação independente um do outro. No Brasil os estudos sobre alfabetização e letramento não dissociam as concepções e, ao explicitar um, colocam em contraponto com o outro. Para Soares (2014), essa

[...] aproximação, ainda que para propor diferenças, entre letramento e alfabetização, o que tem levado à concepção equivocada de que os dois fenômenos se confundem, e até se fundem. Embora a relação entre alfabetização e letramento seja inegável, além de necessária e até mesmo imperiosa, ela, ainda que focalize diferenças, acaba por diluir a especificidade de cada um dos dois fenômenos [...] (SOARES, 2004, p. 8).

Essa confusão entre os dois termos, que por vezes ressaltam o letramento e diminuem a alfabetização, levou (com o auxílio, segundo a autora, da psicogênese da escrita) a ‘desinvenção’ da alfabetização. Segundo Soares (2004), a nova perspectiva teórica decorrente da psicolinguística (construtivismo), trouxe inúmeras inovações para a área, porém também acarretou equívocos ao privilegiar o aspecto psicológico da língua em detrimento do aspecto fonológico. E todos os problemas de aprendizagem foram associados aos métodos tradicionais de ensino. “Talvez se possa dizer que, para a prática da alfabetização, tinha-se, anteriormente, um método, e nenhuma teoria; com a mudança de concepção sobre o processo de aprendizagem da língua escrita, passou-se a ter uma teoria, e nenhum método”. (SOARES, 2004, p. 11).

Ao final do texto, Soares (2004) defende a importância do ensino das especificidades da alfabetização (ensino alfabético e ortográfico), mas enfatiza que a alfabetização deve ocorrer num contexto de letramento, reconhecendo assim a distinção dos dois processos (alfabetização e letramento) e, por fim, reitera a necessidade de formar professores capacitados para o ensino da língua materna.

Os usos sociais da linguagem oral e escrita ganharam destaque na sociedade moderna que, cada vez mais, com o uso de tecnologias, exige das pessoas um maior domínio dessas habilidades. E as políticas públicas, por vezes, caminham na contramão desse processo ao manter práticas e ideais de igualdade de ensino e aprendizagem.

Tfoni, Assolini e Pereira (2019) ressaltam que não é possível mais idealizar uma democratização do ensino e uma conseqüente distribuição igual de conhecimento para todos os alunos, porque isso pressupõe que todos são iguais e chegam à escola sem nenhum tipo de conhecimento prévio sobre alfabetização e letramento, o que deixa os programas de ensino e o

conhecimento rígidos e uniformes. Desta forma, todas as diferenças desaparecem, e tudo se torna igual e robotizado. “Do mesmo modo, a aquisição da escrita segue o preceito de que ela deve ser “ensinada” (fato que não ocorre com a língua oral) e também isolada de toda influência da oralidade”. (TFONI; ASSOLINI; PEREIRA, 2019, p.3).

A visão predominante é que a escrita não pode se misturar nem manter resíduos das práticas orais. É preciso depurar os textos escritos de todos os “erros” que façam lembrar a fala. Esta posição é chamada de “teoria da grande divisa”. De acordo com o entendimento de alguns autores, existiriam usos orais e usos letrados da língua, sendo estes últimos isolados, separados, como bem explica Tfouni (1995). Ainda segundo a pesquisadora, a tese da grande divisa pressupõe “... características marcadas para as modalidades orais e modalidades escritas de comunicação” (p. 34). As primeiras sustentariam um raciocínio emocional, contextualizado e ambíguo; as segundas, por sua vez, um raciocínio abstrato, descontextualizado e lógico. (TFONI; ASSOLINI; PEREIRA, 2019, p.3).

Ao longo do texto, as autoras Tfofi, Assolini e Pereira (2019) expõem como o texto da Base Nacional Comum Curricular (BNCC)<sup>16</sup> incorporou, mesmo que de forma não clara, a teoria da divisa, o que elas classificam como um ultraje aos estudos desenvolvidos sobre letramento. E como alguns autores adotaram o termo letramento, “mas continuam situando-se como defensores da grande divisa e implicitamente defendem que “letrado” é somente o sujeito alfabetizado” (TFONI; ASSOLINI; PEREIRA, 2019, p.7).

Neste sentido, evidenciam que ao dizer que todos os analfabetos são iletrados atrai uma atitude preconceituosa, pois designam analfabetos como primitivos. E ressaltam que, “na sociedade moderna não existem iletrados; existem mais ou menos letrados”. (TFONI; ASSOLINI; PEREIRA, 2019, p.7). Por fim, defendem que a perspectiva discursiva do letramento poderia auxiliar os professores em sala de aula, ao fazê-los compreender que existem níveis de letramento e que não há pessoas iletradas ou analfabetas. E que a teoria não se sustenta por pilares ilusórios da homogeneidade de aprendizagem em sala de aula (TFONI; ASSOLINI; PEREIRA, 2019).

As autoras Tfofi, Assolini, Pereira (2019) e Soares (2004) abordam como os termos alfabetização e letramento são erroneamente compreendidos, mal utilizados na sociedade contemporânea, confundidos e, muitas vezes, a importância de um se sobrepõe ao do outro, o que pode ser associado ao fracasso escolar de inúmeras crianças. A escola com seus “conceitos

---

<sup>16</sup> A BNCC foi homologada pelo então Ministro da Educação Mendonça Filho, no dia 20 de dezembro 2017, sendo um documento de caráter normativo que possui força de lei, e estabelece um conjunto de conhecimentos, competências e habilidades para a educação básica.

cristalizados sobre currículos, programas e métodos, por melhores que sejam, não dão conta de toda a necessidade do ensino e da aprendizagem, e muitas vezes deturpam a nossa compreensão da escola e do letramento escolar” (KLEIMAN, 2014, p. 88).

Na contemporaneidade, o letramento torna-se um vetor para a constituição de um sujeito livre, capaz de contribuir para as mudanças sociais. Na nossa realidade, com alto índice de analfabetismo (funcional ou não), isso faz toda diferença. As relações entre letramento e poder, muito discutidas sob o prisma dos letramentos legitimados pelas instituições de prestígio, têm na escola um de seus mais expressivos expoentes: concentrando-se nos cânones literários, nos clássicos consagrados, ficam de fora as leituras funcionais, de uso cotidiano, mesmo que sejam essenciais para atingir os objetivos do aluno. Isso precisa ser mudado para a escola se tornar menos elitista, tradicional e autoritária e passar a abraçar as metas da escola contemporânea e a disseminar as práticas de letramento - aliás, de acesso à informação dessa sociedade - aos que têm sido barrados da escola ao longo da história brasileira. (KLEIMAN, 2014, p. 89).

As autoras Mortatti (2019) e Soares (2004) relatam o mesmo fenômeno que ocorreu na alfabetização em perspectivas diferentes. Para Mortatti (2019) o que houve foi uma “desmetodização” da alfabetização, e, para Soares (2004), a “desinvenção” da alfabetização. As autoras relatam como, a partir do fracasso escolar, os métodos de alfabetização tão aclamados foram considerados ações retrógradas, e até mesmo prejudiciais à alfabetização. Soares (2004) ainda enfatiza que ao valorizar o aspecto do letramento, se esquece da necessidade de aprender a relação grafema-fonema. Por fim, as autoras defendem um melhor entendimento sobre a distinção dos dois fenômenos, a alfabetização e o letramento, que necessitam cada qual de um olhar atencioso no processo escolar, mas que eles devem ser trabalhados em consonância dentro do processo de ensino-aprendizagem, sem que seja dado maior ou menor relevância a um aspecto.

Kleiman (2010) também expõe como a alfabetização e o letramento, por vezes, são colocados um em contraposição ao outro:

No contexto escolar incumbido da alfabetização dos alunos, no qual, aliás, o conceito do letramento parece ter tido maior influência, houve uma ressignificação bastante significativa em relação ao conceito que se originou no contexto acadêmico. A ressignificação à qual nos referimos é a que interpreta o letramento como uma nova metodologia de ensino da escrita, o que ocasionou o surgimento de uma falsa dicotomia: ou a criança é alfabetizada pelo método tradicional de alfabetização ou ela é letrada pelo “novo método” do letramento. (KLEIMAN, 2010, p. 378).

O que os autores afirmam é que o letramento não se sobrepõe ao processo da alfabetização e nem é mais importante. E sim que são processos com acentuadas diferenças, mas que se interligam. E devemos entender para dar significado e significância aos dois

processos em sala de aula, tendo em vista que, estamos inseridos em uma sociedade permeada pelas culturas do escrito.

Kleiman (2014) se refere ao impacto do letramento na sociedade contemporânea, dado que estamos vivendo no mundo da informação e da tecnologia, o que é essencial e transformador para as pessoas estarem integradas a esse processo. E, sendo algo dinâmico, a escola precisa inovar para acompanhar as mudanças constantes e formar cidadãos para o mundo letrado.

Nesse sentido, faz-se necessário entender sobre culturas do escrito ou cultura escrita, que o termo vem sendo comparado ao termo letramento. Galvão (2014) define:

Cultura escrita é o lugar – simbólico e material – que o escrito ocupa em/para determinado grupo social, comunidade ou sociedade. Essa definição baseia-se na acepção antropológica de cultura, considera como toda e qualquer produção material e simbólica, criada a partir do contato dos seres humanos com a natureza, com os outros seres humanos e como os próprios artefatos, criados a partir dessas relações. (GALVÃO, 2014, SP).

Galvão (2014) destaca, ainda, que as culturas do escrito não devem ser confundidas ou tratados como sinônimos de letramento. Compreende-se que o letramento seja uma das dimensões das culturas do escrito, e que estudos sobre o letramento podem auxiliar na compreensão melhor sobre o lugar que o escrito ocupa na sociedade.

Diante do que foi exposto, percebemos as peculiaridades que permeiam o processo de ensino-aprendizagem das crianças na etapa da alfabetização na perspectiva do letramento. Ao longo de todo o texto os autores ponderam sobre a radicalização na escolha de um método ou teoria para a alfabetização, sendo este processo chave para o sucesso e continuidade da vida escolar do aluno. Magda Soares no seu livro *“Alfabetização: a questão dos métodos”* (2019), apresenta que, após duas décadas de hegemonia do construtivismo na alfabetização, o problema do fracasso escolar não foi resolvido. E complementa:

[...] o fracasso da alfabetização persiste, embora esse fracasso, agora, configure-se de forma diferente: enquanto, no período anterior, o fracasso, revelado por meio sobretudo de avaliações internas à escola, concentrava-se na série inicial do ensino fundamental, a então geralmente chamada “classe da alfabetização”, o fracasso na década inicial do século XXI é denunciado por avaliações externas à escola – avaliações estaduais, nacionais e até internacionais -, e já não se concentra na série inicial da escolarização, mas espalha-se ao longo de todo o ensino fundamental, chegando mesmo ao ensino médio, traduzindo em altos índices de precário ou nulo domínio da língua escrita, evidenciando altos contingentes de alunos não alfabetizado

ou semialfabetizados depois de quatro, seis, oitos anos de escolarização. (SOARES, 2019, p. 23 e 24).

Nesta perspectiva, deve-se tomar muito cuidado ao adotar um novo processo de ensino-aprendizagem como a resolução definitiva do problema, sem antes preparar os professores através de estudos, capacitação e pesquisas, para aplicar a teoria ou método adotado em sala aula. Os nossos alunos não podem ser submetidos a teste, pondo em risco o seu direito de acesso ao mundo da leitura e escrita. Sendo um campo de estudo ainda pouco explorado, faz-se necessário mais estudos voltados para essa temática, a fim de contribuir e reverter os altos índices de taxa de analfabetismo nas escolas brasileiras.

### **1.3.2 – Educação Infantil e o direito à preservação da infância**

A Educação Infantil, ao longo dos anos, vem se modificando e ganhando notoriedade no cenário educacional brasileiro, sobretudo a partir da introdução do conceito de Educação Básica na Constituição Federal de 1988 e da obrigatoriedade da creche (para crianças de 4 e 5 anos) instituída pela Emenda Constitucional n.59/2009. Mas já a partir da década de 1980, ampliou-se o debate em torno da garantia de direitos da educação para crianças pequenas. Dessa forma, a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), os Planos Nacionais de Educação (2001-2010 e 2014-2024) e a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1996 contemplam a Educação Infantil, com o objetivo de compreender a criança como parte integrante da sociedade, valorizando a infância como etapa importante no processo de formação humana, tendo em vista a garantia de seus direitos.

A LDB/1996, em seu art. 29, prevê que a Educação Infantil é a primeira etapa da Educação Básica, e tem por finalidade, o desenvolvimento integral da criança de até cinco anos, em seu aspecto físico, psicológico, intelectual e social, e contempla a ação da família e comunidade. Este texto fomentou a discussão e a articulação de políticas públicas voltadas para esta etapa da Educação Básica.

A partir do reconhecimento da Educação Infantil como a primeira etapa da Educação Básica na LDB/1996, o MEC lançou, em 1998, o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI) para “servir como um guia de reflexão de cunho educacional sobre objetivos, conteúdos e orientações didáticas para os profissionais que atuam diretamente com crianças de zero a seis anos, respeitando seus estilos pedagógicos e a diversidade cultural brasileira” (BRASIL, 1998, p. 7). Esse Referencial integra uma série de documentos dos

Parâmetros Curriculares Nacionais, que trazem como foco o desenvolvimento integral da criança.

Posteriormente, houve a criação das Diretrizes Nacionais Curriculares para a Educação Infantil (DNCEIs), em 2009, que representou uma valiosa oportunidade para se pensar como e em qual direção atuar junto às crianças a partir de determinados parâmetros, e como articular o processo de ensino-aprendizagem na escola básica.

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEIs) ampliaram o olhar sobre a criança, elegendo como eixo a interação e a brincadeira. Elas tratam a Educação Infantil como a primeira etapa da Educação Básica, tornando-se, sobretudo, um espaço privilegiado do cuidar, do brincar, ou melhor, do educar crianças de zero a cinco anos. As DCNEIs, em seu art. 4º, valoriza as crianças como sujeitos históricos, detentoras de direitos e que, a partir das interações, relações e vivências do cotidiano, constroem a sua identidade pessoal e coletiva, brincam, imaginam, fantasiam, desejam, aprendem, observam, experimentam, narram, questionam e constroem sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura.

Os documentos, leis e diretrizes que defendem a concepção da criança como um sujeito histórico e de direito baseiam-se, em linhas gerais, nas teorias construtivistas que colocam a criança como o centro do processo educacional e o professor como mediador desse processo. A teoria Histórico-Cultural, baseada nas pesquisas de Vygotsky e Leontiev, vê o ser humano como produto da história, impregnado de cultura, que se formou ao longo da história por meio da própria atividade humana. A criança ao nascer necessita se apropriar da experiência humana criada e acumulada ao longo da história da sociedade, a partir das relações sociais. A apropriação desse conhecimento ocorre muitas vezes dentro da família, comunidade e principalmente na escola (AQUINO, 2015).

Segundo Aquino (2015), “na perspectiva da teoria Histórico-Cultural encontramos estudos que afirmam a importância da brincadeira para o desenvolvimento do ser humano, para constituição da subjetividade, especialmente nos primeiros anos de vida” (AQUINO, 2015, p. 40). Vygotsky (1989) considera que é através da brincadeira que a criança lida com a imaginação e regras ao mesmo tempo. Considerando, assim, o brincar como elemento de suma importância para o desenvolvimento da criança e formação de conceitos espontâneos.

De acordo com Aquino (2015), indo na contramão do exposto acima, algumas propostas governamentais têm acentuado a concepção de Educação Infantil como um processo de preparação para o Ensino Fundamental, como a organização por disciplinas, avaliação escolar e separação da Educação Infantil, de zero a três anos (creche), de quatro a cinco anos (pré-escola). Nesse contexto, a pré-escola se torna “preparatória para a escolaridade de ensino fundamental, com a antecipação de conteúdo das disciplinas e uma forte ênfase na alfabetização das crianças em idade pré-escolar” (AQUINO, 2015, p. 39).

Em dezembro de 2017, foi aprovado no Conselho Nacional de Educação (CNE) a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) somente para a Educação Infantil e Ensino Fundamental. O documento reforça a ideia da ruptura com a concepção e lógica anterior da Educação Infantil, abrindo possibilidade de construção de um currículo escolar nos moldes do Ensino Fundamental, e, conseqüentemente, abrindo um viés para avaliação em larga escala nessa etapa da Educação Básica. Neste sentido, Barbosa *et al* (2018) afirmam que:

A BNCC enfatiza a cisão creche e pré-escola – as quais são instituições demarcadas por atendimento de caráter coletivo e não apenas individual –, bem como a seriação de atividades elencadas por idade de modo compartimentado. A Educação Infantil deve ser tratada na sua totalidade, sem que se percam as especificidades das crianças em suas vivências e diferentes idades. Ademais, o documento da BNCC não alude à diversidade de infâncias e ao ensino especial, ao tratar das experiências e objetivos de aprendizagem. (BARBOSA *et al*, 2018, p.4).

A BNCC, ao idealizar um currículo para Educação Infantil, sobretudo na Pré-Escola (4 e 5 anos), nos moldes do Ensino Fundamental, acaba por antecipar o processo de alfabetização nesta etapa, em detrimento de inúmeras vivências significativas que somente ocorrem no espaço da Educação Infantil. Outro ponto importante supracitado na BNCC foi a dissociação entre o cuidar e o educar, concepção arraigadamente defendida pelos os estudiosos da área.

Uma das principais críticas à versão definitiva da Base, no capítulo que trata da Educação Infantil, incide sobre a ênfase dada aos processos de alfabetização, centrados, sobretudo na leitura e na escrita. Essa ênfase, antecipa modelos de escolarização presentes nas etapas posteriores, negligenciando ou reduzindo, de maneira significativa, outras experiências e vivências relacionadas às cem linguagens (e cem mais) das crianças. (BARBOSA; MARTINS; MELLO, 2019, p. 163).

Após intensas discussões, foi aprovada a terceira versão da BNCC, com inúmeras ressalvas por parte da comunidade acadêmica, pois a última versão privilegia grupos de especialistas, em detrimento das posições assumidas por entidades científicas progressistas que militam na área, “desconhecendo acúmulos importantes de conhecimentos teórico-práticos produzidos por pesquisadores, professores e entidades sobre a questão curricular, bem como

sobre os processos de aprendizagem e desenvolvimento” (BARBOSA *et al*, 2019, p. 3). Segundo esses autores, a aprovação da BNCC, nesses moldes, representou um grande retrocesso para essa etapa da Educação Básica.

A Educação Infantil sempre foi um espaço de disputas no que tange ao entendimento sobre criança, suas necessidades e peculiaridades. Podemos perceber que as políticas educacionais são um campo de embates compostas por diferentes elementos constitutivos de interesses de diferentes classes sociais. Isso é marcado pelo processo da descontinuidade/continuidade de diversas políticas públicas, dado que são, em geral, políticas de governo. “A relação entre Estado, educação e políticas educacionais é marcada por processos e dinâmicas complexas, que traduzem a historicidade das relações sociais mais amplas, suas prioridades e formas ideológicas” (DOURADO, 2010, p. 678).

A Educação Infantil que temos hoje é um reflexo desse processo mais amplo da sociedade. E a busca por melhores condições de atendimento e ampliação da rede, a não dissociação entre o cuidar e o educar, ao não adiantamento do processo de alfabetização, a preservação da infância nas suas especificidades, dentre tantas outras que permeiam as discussões dessa etapa de ensino.

Neste sentido, a inclusão da pré-escola (crianças de 4 e 5 anos) no processo de formação de professores do PNAIC causou estranheza, pois a existência de toda uma fundamentação teórica e política em defesa da preservação da infância e dos direitos infantis parece não coadunar com a inclusão desta etapa da Educação Básica, em um processo de formação de docentes de um programa de alfabetização, que, como título, rege sobre a idade certa para a criança ser alfabetizada.

A pesquisa no documento orientador do PNAIC de 2017, e a portaria nº 826, de julho de 2017, nos levou a observar a existência de uma justificativa simplista para a inclusão da Educação Infantil no programa:

No ano de 2017, observando a educação brasileira como um todo encadeado e orgânico e reconhecendo que mesmo os estados com melhores indicadores ainda estão distantes do resultado desejado, o PNAIC passa a compor uma política educacional sistêmica que parte de uma **perspectiva ampliada de alfabetização**, trabalhando a Alfabetização na Idade Certa, a melhoria da aprendizagem em Língua Portuguesa e Matemática no Ensino Fundamental, bem como a inclusão da Educação Infantil garantindo as perspectivas e as especificidades do trabalho de leitura e escrita com as crianças. (BRASIL, 2017, p.5, grifos do autor).

A justificativa é baseada nos dados da ANA de 2013 e 2014, que, de acordo com o documento do PNAIC de 2017, estavam abaixo do projetado, e assim promoveram mudanças na política do programa. A percepção que temos é que o programa visava realizar uma preparação com os alunos da etapa da pré-escola, e mesmo que falasse da garantia de especificidades para a essa etapa, a estranheza persiste. Outro aspecto a ser destacado é de que as avaliações externas é o fator que acarretou as mudanças mais significativas nas estratégias no PNAIC. Dessa forma, vislumbramos como as alterações nas políticas públicas têm sido movidas por indicadores, índices e provas das avaliações realizadas pelo governo federal via INEP.

### **1.3.1 – O Panorama da Alfabetização no Brasil: avaliação e indicadores**

A ideologia neoliberal disseminou amplamente a crença de que a instituição privada é mais eficaz, tem mais qualidade, é mais competitiva, mais exigente e que prepara o estudante para o mercado de trabalho. Ela afirma também que a escola pública e gratuita demonstra ser ineficiente e ineficaz, o que seria atestado pelo baixo desempenho nas provas estandarizadas, a exemplo do que evidencia os resultados do PISA. Na lógica neoliberal, a educação é vista como um produto, ou melhor, uma mercadoria. A educação deixa de ser pensada na perspectiva de um direito social e humano para tornar-se uma mercadoria a ser produzida e vendida livremente no mercado educacional.

A escola ao ser mercantilizada torna-se, assim, um laboratório de preparação para esse modelo social globalizado e neoliberal. A avaliação veio para auxiliar nesses processos, “selecionando e classificando” os melhores, os que evidenciam méritos ou capacidades “naturais”. Nessa direção, “a escola é, assim, a agência de socialização na qual as crianças experimentam pela primeira vez um sistema institucionalizado de diferenciação com base na realização individual, o qual procura incutir a aceitação das regras de competição própria da estrutura social e econômica” (JANELA, 2000, p. 24). De forma que, nos preceitos neoliberais, os méritos individuais são sempre exaltados, não considerando os condicionantes sociais existentes. E a avaliação escolar vai ao encontro disso, reforçando as desigualdades já existentes (DIAS SOBRINHO, 2003). Segundo Dias Sobrinho (2003, p. 15), “tão arraigados estão os conceitos de seleção, medida e classificação nos processos avaliativos que, por vezes, quase chegam a definir a própria avaliação”.

Nesse sentido, para atender a essa lógica neoliberal a avaliação cresceu e se tornou complexa,

[...] em especial nos últimos quarenta anos, na esteira dos programas de bem-estar em larga escala aplicados sobretudo nos países centrais e, em seguida, em grande parte em função das graves restrições econômicas no Norte e no Sul, a avaliação adquiriu dimensões de enorme importância na agenda política dos governos, organismos e agências dedicadas à estruturação e à gestão do setor público e particularmente da educação. (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 13).

De acordo com Dias Sobrinho (2003), a avaliação já era praticada no final do século XIX baseada em conceitos técnicos e científicos. Mas somente há 50 anos é que ela alcança altos graus de complexidade, com objetivos de seleção e classificação, sendo assim uma disciplina ainda nova e em desenvolvimento.

Nesse processo, a avaliação estandarizada vai ao encontro das mais diferentes perspectivas econômicas e de mercado. Ela vai se tornando uma forma de regulação da escola, dos professores, dos estudantes e dos processos pedagógicos. A avaliação desenvolveu-se de forma racionalista e utilitarista, para o atendimento das demandas mercantis. Mais tarde, passou a ser pensada em larga escala, com início nos Estados Unidos, com o intuito de culpabilizar as escolas e professores pelos índices ruins. E depois, com base nos resultados, as escolas deveriam fazer uma prestação de contas dos recursos utilizados (*accountability*), de modo a retirar do Estado as suas responsabilidades do insucesso da educação (DIAS SOBRINHO, 2003).

A partir desse pressuposto, Janela (2000) complementa:

[...] desde o começo dos anos noventa, sobretudo nos países anglo-saxônicos, as funções mais importantes que estão a ser imputadas aos sistemas de avaliação são essencialmente as que remetem para a seleção dos indivíduos e para a “gestão produtivista” do sistema educativo. Nestes países, onde se tem procurado criar um *mercado educacional*, a avaliação tem um papel fundamental porque ela permite uma informação sobre o sistema educativo que é percebida como um instrumento importante para fundamentar as escolhas dos *consumidores* da educação (cf. Willis, 1992, *apud* JANELA, 2000, p. 19).

Nessa perspectiva, processos de avaliação *standard*, que segundo a teoria são meritocráticos, foram implementados para a “apuração” das melhores escolas de acordo com o seu desempenho. Essa vertente veio para atender essa proposta de negócio, e assim “sanar” as expectativas do mercado bem como proporcionar um objetivo para a educação. A avaliação se

tornou, então, um instrumento para diagnosticar quantitativamente a rentabilidade e a eficiência da escola, dos processos pedagógicos e administrativos (DIAS SOBRINHO, 2003, p. 20).

No Brasil, tais medidas, no que se refere às políticas de avaliação da Educação Básica, desde o texto da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), são de ordem técnica e também política. O artigo 206 anuncia a “a garantia de padrão de qualidade” como um dos princípios basilares do ensino. Essa qualidade, conforme o artigo 209, surge como condição do ensino livre à iniciativa privada e como resultante de processos de indicação de resultados (art. 214), o que representa melhorias aferidas. É a partir da prerrogativa de que avaliação é um importante meio para a melhoria da qualidade da educação é que um sistema nacional de avaliação (externa, em larga escala e centrada no rendimento dos estudantes e no desempenho dos sistemas de ensino) foi introduzido no final dos anos de 1980. (DIAS SOBRINHO, 2015, p. 13 e 14).

De acordo com Gatti (2013), o histórico das avaliações de desempenho em redes de ensino inicia-se na década de 1960, tendo por influência Benjamim Bloom com seus estudos sobre classificação de níveis de cognição, taxonomia de objetivos educacionais e a proposição de avaliação formativa e somativa de aprendizagem. No Brasil, esses estudos foram sentidos fortemente, pois nascia uma preocupação com os processos avaliativos escolares, e as técnicas de ensino acabaram sendo reforçadas. Mas foi somente no final dos anos 1980 que o MEC, em parceria com a Fundação Carlos Chagas (FCC), realizaram uma avaliação escolar de larga escala, em escolas públicas de 10 capitais brasileiras, de forma experimental.

As avaliações de rendimento escolar realizadas entre 1988-91, dentro da metodologia clássica, trouxeram o impacto dos baixos resultados médios muito aquém do esperado, que repercutiram tanto no Ministério, como nas Secretarias de Educação e na mídia, criando nas administrações públicas interesse pelos processos avaliativos. [...] Esses primeiros estudos mais abrangentes de alunos e escolas serviram de estímulo para a implantação, pelo MEC, do Sistema de Avaliação da Educação Brasileira – SAEB. (GATTI, 2013, p.54).

O processo de implementação de políticas públicas para a avaliação externa iniciou-se de forma branda, tendo como foco a avaliação diagnóstica, observando a qualidade da educação, sem a culpabilização da escola e do professor. Mas, em um segundo momento, essa política avaliativa se intensifica e traz a lógica pautada na responsabilização e mudanças de currículo escolar. Essa política aborda uma concepção de Estado regulador, condicionado ao processo de privatização e descentralização, com marcante presença do mercado (DIAS, 2015, p.15). Gatti (2013, p. 59) complementa dizendo que “em seu início essas avaliações eram apresentadas como apenas diagnósticas, elas passaram a ser tomadas como a grande política de currículo educacional e, mais recentemente, como política definidora de equidade social”.

Popkewitz, numa perspectiva política, afirma que “a avaliação é uma estratégia estatal que aparece como parte da produção de ideias em um campo social [...] A avaliação forma parte da regulação, controle e governo do Estado”, portanto, tem função “polícia”, no sentido alusivo às técnicas específicas por meio das quais o governo capacita os indivíduos para serem úteis a um tipo de sociedade, e não de “melhora escolar”; na melhor das hipóteses, continua, “as avaliações podem oferecer uma melhor compreensão das tensões, lutas e dilemas que subjazem nos esforços de melhoria social” (Popkewitz, 1992: 95, 96, 97 e 109, *apud*, DIAS SOBRINHO, 2003, p. 49 e 50).

O Governo justifica que a aplicação dessas provas em larga escala garantiria a qualidade de ensino, visando à equidade e a eficiência do ensino público e agora também do privado. Desta forma, as políticas públicas que visam o aferimento de índices, com o objetivo de regulação da Educação Básica e Superior acabam por introduzir mudanças curriculares significativas no processo educacional e pedagógico das escolas. Assis (2017) afirma:

Neste contexto, a “boa escola” passou a ser aquela que melhor prepara os alunos para os exames nacionais, que afinal de contas é o que irá indicar se houve ou não “melhoria da qualidade” do ensino, apresentado sob a forma de um índice e exposto em gráficos nas portas das escolas. (ASSIS, 2017, p. 319).

É possível perceber que as avaliações em larga escala apresentam poucos ou nenhum subsídio para o trabalho pedagógico e o processo de ensino-aprendizagem nas escolas. Entretanto, tem influência direta em seus currículos, havendo enorme concentração de produção de saberes nas disciplinas e conteúdos abordados pelos exames. Nesse sentido, segundo Gatti (2013, p. 60), o “desafio da educação do país, a melhoria da qualidade de ensino, tende, portanto, a se traduzir fundamentalmente no seu equacionamento em termos de capacidade de alcançar um bom resultado na pontuação do IDEB”. Suprimir a denominação de qualidade da educação a números e qualificação em provas de larga escala é um erro que nos acomete cada vez mais dentro das Instituições de Ensino.

O fato é que, com uma história de mais de vinte anos no Brasil, a avaliação externa se firma cada vez mais como elemento da regulação e da administração competitiva do “Estado-Avaliador” (Coelho, 2008). Por isso a relevância de uma reflexão acerca da relação entre a centralidade que a avaliação da Educação Básica tem ocupado nas políticas públicas, suas relações com os diferentes modos de regulação e suas implicações para o trabalho pedagógico. (DIAS, 2015, p.16).

Para a concretização dessas políticas avaliativas foi institucionalizado os mais diferentes tipos de avaliações em larga escala no Brasil, em todos os níveis de ensino. Para a avaliação da Educação Básica, temos o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), ligado ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), que atualmente coordena, no contexto da Educação Básica, três processos avaliativos de larga escala: a

Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), incorporado em 2013, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), conhecida como “Prova Brasil”, que junto com dados do censo escolar compõe o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Um instrumento que, por meio de uma nota associada aos dados do censo escolar, promove o ranqueamento das escolas públicas no país. De acordo com a Portaria n. 271, de 22 de março de 2019, as siglas ANEB, ANA e ANRESC deixam de existir e todas as avaliações passam a ser identificadas pelo nome SAEB<sup>17</sup>, acompanhado das etapas, áreas de conhecimento e tipos de instrumentos envolvidos.

Além dessas provas voltadas para a Educação Básica existem, ainda, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), utilizado atualmente como forma de acesso ao Ensino Superior; o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA), realizado para pleitear certificação no nível de conclusão do ensino fundamental e ensino médio; e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), que avalia o rendimento dos concluintes dos cursos de graduação, integrando o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). Todos os exames realizados pelo Inep, que visa construir índices de monitoramento da qualidade da educação brasileira.

A monitoração da qualidade da educação por meio de índices e a vinculação das políticas públicas educacionais de financiamento aos seus resultados trouxeram grande impacto nos currículos e nas práticas escolares. Em busca de resultados/posição, as escolas se organizam em torno dos exames, dando ênfase aos conteúdos mais abordados e “treinando” os estudantes.

Outra forma mais comum e mais deletéria à aprendizagem é ensinar para a prova. Com isso, estreita-se o currículo ao priorizar em sala de aula somente aqueles temas das áreas de matemática e linguagem que serão testados, principalmente às vésperas dos testes, podendo ser mais dramático nos anos iniciais do ensino fundamental, cujas turmas são unidocentes. E é ainda mais preocupante quando o próprio MEC incentiva indiretamente essas preparações, pois em 2009 e 2011 divulgou em seu portal simulados para a Prova Brasil. (NETO, 2013, p. 157).

Como é possível mensurar o nível de conhecimento/desenvolvimento dos alunos se há um preparo para a sua participação? As escolas não deveriam realizar uma formação humana através dos mais diversos conhecimentos? E a avaliação não deveria mensurar todas as habilidades/conhecimento de diversas formas? Mas não é o que ocorre efetivamente na

---

<sup>17</sup> As siglas deixam de existir, porém os exames continuam a ser aplicados, conforme a dispõe a portaria nº 271/2019.

avaliação em larga escala. Apenas um aspecto, o cognitivo, em duas áreas - língua portuguesa e matemática - é enfatizado e enobrecido, em detrimento dos outros.

Os modelos *standards* de avaliação no Brasil são amplamente utilizados, e seus índices têm sido orientadores para as mais diversas políticas públicas educacionais, o que acarreta uma influência negativa diretamente nos currículos escolares, nos processos de ensino-aprendizagem e na organização pedagógica.

A reforma empresarial da educação proclama que seus métodos servirão para melhorar a educação e toma como referência a nota dos estudantes, criando a ilusão de “nota mais alta é igual a melhoria na qualidade”. Mas os verdadeiros objetivos da reforma não são apenas quantitativos, são também qualitativos. Os objetivos quantitativos (melhoria das notas das escolas nos rankings) nunca foram alcançados, mas os objetivos qualitativos, sim. É por isso que, apesar de seu fracasso como política educacional destinada a melhorar quantitativamente a educação, ela continua. (FREITAS, 2019, sp.)

A lógica neoliberal, de auto regulação do mercado, adentrou as portas da escola, e trouxe consigo o cerne implacável e atroz de seleção dos “melhores”. E nesse contexto, a avaliação se tornou o seu principal instrumento de regulação, classificação e coação.

Nesse sentido, faz-se necessário uma mudança de perspectiva da avaliação escolar. Gatti (2013) diz:

A avaliação não prescinde de uma visão política, de uma projeção de sentido, mesmo a diagnóstica: os porquês, os para quê, para quem, em quais bases. Isto é uma exigência básica de uma postura democrática, e de uma perspectiva humanitária em que a avaliação educacional tem como perspectiva essencial alavancar aprendizagens e desenvolver pessoas e instituições. Então, é preciso considerar que os processos de avaliação educacional devem ser bem concebidos e executados, não como instrumentos de exposição punitiva, de depreciação, mas, sim, como meios auxiliares para melhorar processos de gestão, processos de ensino e garantir aprendizagens significativas, para orientar ações didáticas, corrigir problemas e solucionar impasses. Sua utilização verdadeiramente democrática pressupõe uma nova ética social. (GATTI, 2013, p. 62).

A avaliação educacional deve ter por objetivo a melhoria do ensino-aprendizagem dos alunos, de processos escolares e de promoção do indivíduo, auxiliando na construção de uma escola mais democrática, inclusiva e ética. Preparar alunos que acabaram de entrar no Ensino Fundamental e que ainda estão em processo de alfabetização para realização de uma prova, como o Provinha Brasil e ANA, faz com que a educação perca o seu sentido maior. A aprendizagem escolar não deve se basear apenas para o alcance de bons índices. E as políticas

públicas educacionais precisam ser pautadas pela melhoria dos investimentos, qualidade, infraestrutura, dentre outros, e não em provas para a composição de índices.

No que tange à alfabetização, os indicadores vinham sendo realizados com a ANA. De acordo com esse relatório, divulgado em agosto de 2018 pelo Inep, na média nacional 22% das crianças, que se encontram no terceiro ano do Ensino Fundamental estão no nível 1 de leitura, considerado insuficiente. Dado que para proficiência em Língua Portuguesa faz-se necessário o nível 3. Já em matemática almeja-se que as crianças ultrapassem o nível 2, sendo que 54% ainda estão no nível 1 e 2.

Os dados decorrentes dessas avaliações do Inep têm números ainda muito significativos e alarmantes (no caso da matemática), que mostram como o Brasil e suas políticas educacionais precisam avançar nesse campo, tanto na melhoria da qualidade da educação pública ofertada, como nos processos avaliativos educacionais. As políticas de alfabetização, no contexto da Educação Básica, avançaram pouco nas últimas décadas, sobretudo porque estão profundamente vinculadas à própria desigualdade social existente no país, requerendo mudanças sociais mais amplas, mas também melhores condições de ensino e de permanência dos alunos nas instituições educativas públicas. A seguir, no próximo capítulo, apresentaremos e examinaremos alguns dos indicadores da alfabetização.

## CAPÍTULO II

### O PNAIC E A ANA: CONCEPÇÕES, OBJETIVOS, ESTRUTURAÇÃO E MATERIALIZAÇÃO

Neste capítulo, buscamos analisar os dispositivos legais que regulamentaram o PNAIC, implementado em 2012 pelo governo federal. O intuito é entender como aconteceu o percurso histórico dessa política, seus fundamentos, sua concepção inicial, seu processo de implementação, bem como as mudanças de concepções e diretrizes ao longo dos seis anos (2012 a 2017) de vigência dessa política pública. O capítulo está estruturado em três tópicos que discorrem sobre história, concepção, diretrizes, aspectos da implementação do PNAIC e, por fim, indicadores da ANA.

#### **2.1 - PNAIC: Elementos históricos, concepções e diretrizes de implementação**

O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) foi lançado no segundo semestre de 2012, e já neste mesmo ano, de acordo com o manual do PNAIC (BRASIL, 2012), foram projetadas ações de estabelecimentos de parcerias entre Instituições de Ensino Superior (IES), estados e municípios, com o objetivo de organizar (definindo coordenadores locais e regionais) e realizar a formação dos orientadores de estudos, que posteriormente foi replicado em encontros com professores alfabetizadores. Esse processo ocorreu para que, no início de 2013, o curso de formação continuada fosse realizado como os professores alfabetizadores, tendo por base os materiais didáticos produzidos e distribuídos. Inicialmente foi projetado um calendário de ações até o final de 2013.

O PNAIC foi instituído pela Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012, publicado no Diário Oficial da União nº 129, de 5 de julho de 2012 (BRASIL, 2012). Com recursos disponibilizados inicialmente na ordem de 3,3 bilhões de reais para dois anos de programa (MACHADO, 2016). O programa contou com a adesão dos 26 estados, DF e 5.421 municípios. E definiu como principal ação o investimento na formação continuada dos professores alfabetizadores, que correspondem aos professores das séries iniciais do 1º, 2º e 3º ano do Ensino Fundamental. Além do processo de formação de professores, houve a elaboração de materiais didáticos e pedagógicos para serem distribuídos entre os parceiros; a aplicação de uma avaliação externa ao final do ciclo I (3º ano), com o objetivo de aferir o nível de alfabetização alcançado. Para cumprimento do objetivo foi elaborado o dispositivo Avaliação Nacional da Alfabetização

(ANA). E, por fim, o item Gestão, Controle Social e Mobilização, que visava assegurar a implementação das diferentes etapas do PNAIC.

### **2.1.1 – Elementos Históricos da constituição da política pública do PNAIC**

A inspiração para a criação do nome do PNAIC deu-se a partir de um modelo de política pública desenvolvido no Estado do Ceará, que buscava melhorar a qualidade da educação básica ofertada, bem como os índices de analfabetismo no estado. O programa foi idealizado em 2004, primeiro como um comitê de erradicação do analfabetismo, em parceria com a Assembleia Legislativa e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Associação do Municípios do Estado do Ceará (APRECE), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação do Ceará (UNDIME/CE), INEP/MEC, e universidades cearenses. Posteriormente, quando a SEDUC do Estado do Ceará assumiu a responsabilidade pela execução do programa, passou a se chamar de Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), lançado em 2007. (MACHADO, 2016).

De acordo como o Manual do PNAIC, de 2012, os objetivos delineados pelo programa vão ao encontro dos objetivos definidos no artigo 2º do PDE e meta 5 (cinco) do PNE. Já o caderno de apresentação, de 2015, traz um breve histórico do programa, e explicita que o modelo de formação implementado pelo PNAIC estava sendo desenvolvido desde 2008, e que a base de inspiração para o programa foi o “bem-sucedido” programa Pró-Letramento, implementado pelo MEC desde 2005, em parcerias com universidades públicas, estados e municípios.

Para a Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC), os resultados positivos alcançados com o programa de formação continuada Pró-Letramento demonstravam a necessidade de se articular um debate nacional para implementar uma política de currículo para a formação continuada, baseada nos pontos positivos do programa. Desta forma,

[...] reuniram-se representantes das secretarias de sistemas públicos de ensino, do Ministério da Educação (MEC) e um quantitativo maior de universidades, representados por professores atuantes na área da educação, para a elaboração e produção de documentos que explicitassem a necessidade de garantia de “direitos à educação” das crianças no Ciclo de Alfabetização (BRASIL, 2015, p.15).

O caderno de apresentação do PNAIC (BRASIL, 2015), afirma que houve um entendimento do colegiado sobre a necessidade de se formular um currículo único ou nacional

sem necessariamente deixar de lado as diferenças culturais, estabelecendo princípios norteadores para a alfabetização. Dessa forma, o MEC, em o conjunto com profissionais que compõe a Rede Nacional de Formação, gestores de ensino público e consultores contratados pela UNESCO, elaboraram, em 2012, o documento chamado Elementos Conceituais e Metodológicos para Definição dos Direitos e Objetivos de Aprendizagem e Desenvolvimento do Ciclo de Alfabetização (2012). Este documento apresentava elementos essenciais do PNAIC, que foram aprofundados no caderno de apresentação dos professores, para a formação continuada. A necessidade de elaboração de tal documento deu-se a partir da mudança do Ensino Fundamental, que desde 2006 passou a ser de 9 (nove) anos, ocorrendo a inclusão de crianças de 6 (seis) anos no Ensino Fundamental. Dessa forma, a partir da instituição do Provinha Brasil, em 2007, e do parecer da CEB/MEC, de 2008, que estabeleceu os 3 (três) primeiros anos do Ensino Fundamental deveriam ser voltados a alfabetização e letramento, institucionalizou o Ciclo da Alfabetização (BRASIL, 2012).

Na segunda parte do texto são apresentados os componentes curriculares de língua portuguesa, matemática, ciências da natureza, ciências humanas, artes e educação física para o Ciclo da Alfabetização. Em meio a contextualização do direito e objetivos de aprendizagem, em específico da língua portuguesa, há a seguinte afirmação: “ensinar o ‘aprender a aprender’ e a organizar a vida escolar e extraescolar é uma finalidade fundamental da Educação Básica” (BRASIL, 2012, p. 39). Faz-se assim, uma explícita defesa de concepções adotadas por organizações multilaterais, como relata Mortatti (2013) em seu texto, sobre a mudança na alfabetização que ocorreu na década de 1980, que foram embasadas no lema: “aprender a aprender”, de forma que o aspecto psicológico da aprendizagem é enfatizado.

O texto apresenta as diretrizes baseadas em eixos estruturantes e objetivos de aprendizagem para cada eixo. As disciplinas de português, ciências humanas, ciências da natureza, artes e educação física possuem, cada uma, quatro eixos; já matemática, cinco. Cada eixo estabelece um número significativo de objetivos. Esse documento foi elaborado com o apoio técnico de diferentes professores de universidades públicas e privadas do Brasil (BRASIL, 2012).

O PNAIC, embora tenha sido lançado em 2012, começou a funcionar em 2013. Todos os anos novas orientações eram lançadas para eventuais mudanças na estrutura dos cursos de formação, como formato ou tempo de duração. E assim ocorreu até o ano de 2016. Em 2017

houve a aprovação da Portaria MEC nº 826, de 5 de julho de 2017, que em seu artigo 2º, no § 2º, trata de:

As ações do PNAIC terão como foco os estudantes da pré-escola e do ensino fundamental, cabendo aos professores, coordenadores pedagógicos, gestores escolares e gestores públicos uma responsabilidade compartilhada no alcance do direito da criança de escrever, ler com fluência e dominar os fundamentos da Matemática no nível recomendável para sua idade. (BRASIL, 2017, s/p)

Assim, o PNAIC passou a incluir a Educação Infantil, mais especificamente a pré-escola, como parte de suas ações. Os coordenadores e professores passaram a receber um processo de formação para esta etapa de ensino.

A ação trouxe conjecturas sobre a intencionalidade do programa, especialmente por abarcar uma etapa da Educação Básica em que o processo de alfabetização não é comumente iniciado nas escolas públicas e, a partir da inclusão dessa etapa no programa, incentivar o início do processo da alfabetização, tornando-se uma preparação para o Ensino Fundamental. Tudo isso estava na contramão das pesquisas da área que consideram a brincadeira elemento essencial para o desenvolvimento e formação de conceitos espontâneos, para lidar com a imaginação e regras ao mesmo tempo (VYGOTSKY, 1989). Assim, a especificidade da Educação Infantil vai se perdendo em nome da antecipação do processo de escolarização das crianças.

O PNAIC, no entanto, foi o programa de maior duração voltado para a área da alfabetização desenvolvido pelo MEC, se considerarmos o período 2012 a 2017. Isso se deve, em parte, ao fato da SEB/MEC ter se alinhado aos professores pesquisadores e universidades para discutir, definir diretrizes, concepções e traçar objetivos para a área, e ao longo do programa ter publicado novas diretrizes e orientações a partir da devolutiva e avaliação dos participantes e entidades. Nesse sentido, os alinhamentos contribuíram para um bom desenvolvimento e andamento do programa. Outro fato é que o Programa se deu, em grande parte, na vigência do governo de Dilma Rousseff (2011 a 2016), sendo extinto no governo de Michel Temer (2016 a 2018).

### **2.1.2 – Concepções adotadas nos documentos orientadores do PNAIC**

O manual do PNAIC (2012) trata, nas páginas 17 a 21, sobre algumas concepções do programa e definições de alfabetização que são significativas para o entendimento do programa. O texto é apresentado em forma de perguntas, e dentre elas está a definição de alfabetização, sobre o ciclo de alfabetização, taxas de analfabetismo, métodos de alfabetização, idade

apropriada para se alfabetizar, Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Fundamental, dentre outras. Para o PNAIC, estar alfabetizado

significa ser capaz de interagir por meio de textos escritos em diferentes situações. Significa ler e produzir textos para atender a diferentes propósitos. A criança alfabetizada compreende o sistema alfabético de escrita, sendo capaz de ler e escrever, com autonomia, textos de circulação social que tratem de temáticas familiares ao aprendiz. (BRASIL, 2012, p. 17).

A partir do que foi exposto sobre as concepções de alfabetização e letramento no Capítulo Um, é possível perceber que o programa traz uma perspectiva do uso social da leitura e da escrita ao invés da definição de alfabetizado. De acordo com Magda Soares (2014), “*alfabetização* é o processo de aprendizagem do sistema alfabético e de suas convenções, ou seja, a aprendizagem de um sistema notacional que representa, por grafemas, os fonemas da fala”. Dessa forma, a concepção inicialmente apresentada não faz a dissociação entre alfabetização e letramento, apesar de elas serem ações consideradas indissociáveis (que se complementam), pois são, na verdade, termos independentes.

O documento define também o que é o ciclo de alfabetização, sendo os anos iniciais do Ensino Fundamental, concretizando o período letivo de 600 dias ou o sequencial de três anos. Ao final deste período a criança deverá ter saberes consolidados, assim como foi estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos (BRASIL, 2012).

Em outro questionamento sobre os conteúdos trabalhados ao longo dos três anos, o documento enfatiza que a aprendizagem da língua (ler e escrever) deve ocorrer em concomitância a aprendizagem de outros conhecimentos que compõe a base nacional comum para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos.

O manual questiona se existe uma idade apropriada para a alfabetização das crianças e a resposta é sim: “Sim, a criança deverá estar alfabetizada ao final do ciclo de alfabetização do ensino fundamental, que, nos termos da Lei nº 11.274/2006 (que ampliou o ensino fundamental obrigatório para 9 anos, com início aos 6 anos de idade), se dá a partir dos 8 anos de idade” (BRASIL, 2012, p.18). Ou seja, a dita idade certa está claramente definida. Cabe lembrar, todavia, que a referida lei estabelece quando deve ser dar o início do processo de ensino e aprendizagem da alfabetização que é aos 6 (seis) anos de idade, mas não quando se encerra.

O documento também não apresenta uma argumentação teórica, citando apenas a lei de 2006, que ampliou a duração do Ensino Fundamental, e as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 anos<sup>18</sup>, que embasam a teoria do ciclo de alfabetização defendida pelo PNAIC, como justificativa para a idade certa. Ao consultar as diretrizes, concluímos que há uma argumentação em defesa de um bloco destinado a alfabetização abrangendo seis, sete e oito anos, e que a escola se organize em ciclos não passíveis de interrupção, evitando que as crianças “se tornem reféns prematuros da cultura da repetência e que não seja indevidamente interrompida a continuidade dos processos educativos levando à baixa autoestima do aluno e, sobretudo, para assegurar a todas as crianças uma educação de qualidade [...]” (BRASIL, 2013, p.122). Em nenhum momento o documento apresenta uma colocação ou defesa em torno da alfabetização na idade certa ou que o processo de ensino-aprendizagem da alfabetização se encerra nessas idades, mas considera que existe uma variação no tempo de aquisição dessas habilidades pelas crianças, que pode ser em poucos meses ou durar anos, devido ao alto ou baixo contato com os usos sociais da leitura e escrita e dos conhecimentos já adquiridos. E finaliza que o início do Ensino Fundamental deve respeitar o desenvolvimento infantil e “[...] a avaliação deverá basear-se, sobretudo, em procedimentos de observação e registro das atividades dos alunos e portfólios de seus trabalhos, seguidos de acompanhamento contínuo e de revisão das abordagens adotadas [...]”. (BRASIL, 2013, p.123). Em outras palavras, um processo de avaliação contínuo e não classificatório.

Nesse sentido, podemos concluir que ao final do ciclo de alfabetização não significa que a criança estará plenamente alfabetizada e letrada, pois cada criança apresenta um tempo para desenvolver suas habilidades na área da leitura e da escrita. Magda Soares (2019, p. 344) explicita que “[...] é o inevitável recurso ao único critério objetivo para definir como ‘ponto de corte’ a idade cronológica, dada a impossibilidade de situar um ‘ponto de corte’ no processo de desenvolvimento e aprendizagem contínuo, ininterrupto da criança”. A autora conclui que as leis e diretrizes não devem estipular datas a partir do tempo cronológico, pois seria inviável no processo de aprendizagem, uma vez que ele é contínuo. Mas defende que depois de um certo tempo de escolaridade se faz imprescindível que a criança obtenha um mínimo de domínio inicial da leitura e escrita para dar continuidade aos estudos e como direito do exercício da cidadania. É fundamental, pois, que as condições do processo ensino-aprendizagem sejam

---

<sup>18</sup> O texto está dentro das Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica/ Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral. – Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013.

apropriadas para que a criança seja adequadamente alfabetizada como parte do seu direito à educação.

O Manual do PNAIC continua o texto abordando a Resolução CNE nº 7/2010, que fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos, tratando da seguridade dos 3 (três) primeiros anos da alfabetização e os prejuízos da repetência nesse processo. Ressalta a importância de um método de ensino que “favoreça a apropriação do sistema alfabético de escrita por meio de atividades lúdicas e reflexivas e a participação em situações de leitura e produção de textos, ampliando as referências culturais das crianças” (BRASIL, 2012, p. 20). E, por fim, questiona o que seria decisivo para o êxito da alfabetização e relaciona três fatores: o papel do professor, os materiais didáticos pedagógicos e as avaliações externas.

O caderno de apresentação do PNAIC, de 2015, já apresenta uma perspectiva diferente, definindo que a concepção adotada pelo programa “é a da Alfabetização na perspectiva do Letramento. Ou seja, entende-se e defende-se que é preciso que a criança domine o Sistema de Escrita Alfabética, mas que também desenvolva habilidades de fazer uso desse sistema em diversas situações comunicativas, com autonomia” (BRASIL, 2015, p.21).

Em 2017, o PNAIC apresentou uma mudança significativa para as ações do programa, incluindo os cursos de formação para a Educação Infantil (pré-escola, de 4 a 5 anos). O documento orientador de 2017 fez apenas as tratativas das ações e diretrizes de implementações dos cursos de formação e distribuição do material didático para a Educação Infantil (Pré-escola) e Ensino Fundamental. Não houve uma evidente concepção de leitura e escrita adotada pelo programa para se trabalhar na etapa da pré-escola. O documento citava apenas o material desenvolvido entre os anos de 2013 e 2015 pelo Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita (Ceale) da Faculdade de Educação da UFMG, chamado de “Leitura e Escrita na Educação Infantil”, contendo 9 (nove) cadernos, um de apresentação e 8 (oito) de estudos, disponíveis em formato digital para os participantes do PNAIC.

O caderno de apresentação da Educação Infantil<sup>19</sup> em momento algum cita o PNAIC, como nos cadernos voltados para o Ensino Fundamental que foram desenvolvidos

---

<sup>19</sup> Os cadernos incluem vários textos do grupo de estudos Encontros de Professores para Estudos de Letramento, Leitura e Escrita (EPELLE), e de um projeto de pesquisa-formação conduzido na Universidade Federal do Rio de

especificamente para atender o programa. Os cadernos apresentam uma didática diferente, compostos por diversos textos, de diferentes autores, que tratam do tema docência na Educação Infantil e relatos de experiência. A obra exhibe atividades de literatura infantil desenvolvidas em sala de aula com alunos, embasado teoricamente. E, por fim, apresenta sugestões de livros literários para serem utilizados em sala de aula.

Os outros 8 (oito) cadernos voltados para a capacitação do professor da Educação Infantil não fazem uma cisão entre creche e pré-escola, e apresenta autores conceituados para fundamentar as suas concepções, tudo voltado para a formação do professor. Os cadernos são: [Caderno 2: Infância e Linguagem](#); [Caderno 3: Práticas e Interações](#); [Caderno 4: Bebês Leitores e Autores](#); [Caderno 5: Crianças Leitores e Autores](#); [Caderno 6: Currículo e Linguagem](#); [Caderno 7: Espaços e mediações](#); [Caderno 8: Leitura dentro e fora da escola](#). Os cadernos não tratam do adiantamento do processo de alfabetização; eles abordam aprendizagem infantil a partir do lúdico e da brincadeira. De acordo com a ideia inicial de formação apresentado pelo PNAIC no documento orientador de 2017, a ideia era trabalhar todos os cadernos de formação, mas o programa foi interrompido antes da concretização do processo de formação. Os cadernos foram apenas disponibilizados.

O PNAIC foi um programa que apresentou mudanças em suas concepções e área de atuação ao longo da sua execução, primeiramente focado somente no ciclo I do Ensino Fundamental ou ciclo de alfabetização, e posteriormente na pré-escola (4 a 5 anos) da Educação Infantil e no Novo Mais Educação, voltado para a o quinto ao nono ano do Ensino Fundamental<sup>20</sup>. Por fim, ao analisar todos os documentos orientadores do PNAIC percebemos que o programa já não era voltado somente para a alfabetização, pois fazia uma mistura de ações, que por alguma conveniência de disponibilidade de recursos ou aproveitamento da estrutura já implementada, foram todos lançados em conjunto com o PNAIC, não sendo possível afirmar ao certo o motivo das inclusões. Podemos depreender que a ampliação do programa para outra etapa de ensino o levou a perder o seu foco principal, que era a alfabetização na chamada idade certa (6 a 8 anos).

---

Janeiro. Assim, ninguém assina a autoria de organização dos livros, apenas dos textos que compõe os cadernos. Não temos foco da pesquisa a análise dos livros e dos conteúdos ali apresentados. Apresentamos os nomes e uma breve descrição dos temas de cada caderno.

<sup>20</sup> As concepções, ações e diretrizes voltadas para o Novo Mais Educação não serão elucidadas neste trabalho, pois não são foco e/ou objeto de estudo da presente pesquisa.

### 2.1.3 – Diretrizes de implementação da política pública do PNAIC

O PNAIC foi instituído e inicialmente regido pela Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012. A portaria estabeleceu diretrizes que determinavam ações e parcerias a serem criadas. O documento contava com 16 artigos que estipulavam diretrizes e atribuições de cada ente participante.

As ações do PNAIC apoiavam-se basicamente em 4 (quatro) eixos de atuação: 1. Formação continuada presencial para professores alfabetizadores e seus orientadores de estudo; 2. Materiais didáticos, obras literárias, obras de apoio pedagógico, jogos e tecnologias educacionais; 3. Avaliações sistemáticas; 4. Gestão, controle social e mobilização (BRASIL, 2015, p. 10), consistindo em um conjunto integrado de programas, materiais e referências curriculares e pedagógicas que tinha por principal ação a formação continuada.

A partir da adesão, o compromisso firmado entre municípios, estados e governo federal era o de alfabetizar todas as crianças até os 8 (oito) anos de idade ao final do 3º ano do Ensino Fundamental. Todos os entes federativos, ao aderirem a esse acordo, assumiam um compromisso formal e comprometiam-se a:

- I. Alfabetizar todas as crianças em língua portuguesa e em matemática;
- II. Realizar avaliações anuais universais, aplicadas pelo Inep, junto aos concluintes do 3º ano do ensino fundamental;
- III. No caso dos estados, apoiar os municípios que tenham aderido às Ações do Pacto, para sua efetiva implementação. (BRASIL, 2012, p. 11).<sup>21</sup>

O artigo segundo tratava das ações do PNAIC, que ocorreriam em conjunto com o MEC e as universidades públicas, que deviam apoiar os estados e municípios na formação continuada dos professores alfabetizadores. Dessa forma, as ações pautavam-se:

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

O Artigo 5º trazia os objetivos do PNAIC:

---

<sup>21</sup> Compromissos que correspondem ao artigo primeiro da Portaria 867 de 4 Julho de 2012.

- 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, 2012, sp.).

Do sexto ao décimo artigo havia uma caracterização dos eixos de atuação do programa. Do artigo 11 ao 14, definiam-se as responsabilidades do MEC, IES, estados e DF e municípios (nesta ordem).

O programa também foi regido e regulamentado por outros decretos, como o que regulamentava a concessão de bolsas, o valor das bolsas, o apoio técnico financeiro dos entes federados, entre outros. O Quadro 1, a seguir, relaciona as principais resoluções que orientam as medidas, funções dos participantes e critérios das disposições que envolvem o PNAIC.

Quadro 2: Dispositivos que regulamentaram o PNAIC de 2012

| <b>Legislação</b>   | <b>Ementa</b>   |
|---|---|
| Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006  | A autorização para a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica foi definida.  |
| Portaria nº 867, de 4 de Julho de 2012  | Instituiu o programa e estabeleceu as diretrizes e atribuições.   |
| Portaria nº 1458, de 14 de Dezembro de 2012   | Definiu categorias e parâmetros para a concessão de bolsas de estudo e pesquisa no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, na forma do art. 2, inciso I, da Portaria MEC n.o 867, de 4 de julho de 2012.  |
| Portaria nº 90 de 6 de fevereiro de 2013  | Definiu o valor máximo das bolsas para os profissionais da educação participantes da formação continuada de professores alfabetizadores no âmbito do programa.  |
| Medida Provisória nº 586, de 8 de novembro de 2012, convertida na Lei nº 12.801, de 24 de abril de 2013 | Dispôs sobre o apoio técnico e financeiro da União aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e alterou as Leis nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992, e nº 10.260, de 12 de julho de 2001. |
| Resolução/CD/FNDE nº 4, de 27 de fevereiro de 2013  | Estabeleceu orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e pesquisa para a Formação Continuada de Professores Alfabetizadores.   |
| Resolução/CD/FNDE nº 12, de 8 de maio de 2013   | Alterou dispositivos da Resolução CD/FNDE nº 4, de 27 de fevereiro de 2013.   |
| Portaria nº 826 de 7 de julho de 2017   | Educação Infantil (pré-escola - 4 e 5 anos) foi incluída como ação do PNAIC. E revoga a Portaria MEC nº 867, de 4 de julho de 2012, e a Portaria MEC nº 1.458, de 14 de dezembro de 2012.   |

FONTE: Caderno de Formação de 2015 e Documento orientador de 2017.

As diretrizes de implementação, portarias e resoluções do PNAIC foram o estabelecimento dos eixos de atuação e suas características, a definição das parcerias e suas responsabilidades, bem como a disposição de parâmetros e categorias para a concessão de

bolsas. Os 7 (sete) documentos que regulamentam o funcionamento do programa não se diferenciam de forma substantiva, tendo maior foco nas regras de concessão de bolsas e valores e suas alterações no decorrer dos anos.

A articulação do programa ocorria da seguinte maneira: o MEC estabelecia parcerias com as IES e fornecia o apoio técnico, financeiro, pedagógico e de material didático. As IES preparavam os cursos de formação, selecionavam formadores (que irão formar os orientadores de estudos) e certificavam as formações. Os estados e municípios promoviam a participação dos professores, indicavam orientadores de estudos, aplicavam as avaliações externas e gerenciavam e monitoravam a implementação das ações do programa.

## **2.2 - O PNAIC: indicadores de implementação**

O PNAIC teve como principal abordagem o eixo da formação continuada, e de acordo com a Portaria nº 867 de julho de 2012, em seu artigo 7º, as atribuições do eixo eram:

- 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.
- Parágrafo único. O MEC poderá conceder bolsas para os orientadores de estudo e professores alfabetizadores, nos termos da Lei nº 11.273, de 2006, com valores e critérios regulam entados em resolução específica do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (BRASIL, 2012, sp.).

Inicialmente, foram previstos 2 (dois) anos de curso, e para cada ano a carga horária de 120 horas de curso presenciais, para professores alfabetizadores e 200 horas por ano de formação para orientadores de estudo, organizado e ministrado pelas universidades. Desta forma, a formação continuada do PNAIC visava “como princípio básico a reflexão sobre a própria prática docente, o que não só possibilita a mobilização dos saberes desenvolvidos pelos professores durante sua trajetória acadêmica e profissional, como também amplia, aprofunda e ressignifica esses saberes” (BRASIL, 2015, p.25).

De acordo com o Censo Escolar de 2011, havia 400.069 turmas registradas do primeiro ao terceiro ano, contendo turmas multisseriadas e multietapas, sendo 7.980.786 estudantes matriculados (BRASIL, 2012). O PNAIC obteve um alto índice de adesão de estados e municípios a partir da sua divulgação. De acordo com o Documento Orientador, de 2014:

Em 2013 participaram do eixo de Formação Continuada de Professores Alfabetizadores: 53 coordenadores estaduais, 5424 coordenadores municipais, 78

coordenadores no âmbito das IES, 170 supervisores (IES), 645 formadores (IES), 15.950 orientadores de estudos e 317.462 professores alfabetizadores das redes estaduais e municipais de ensino. (BRASIL, 2014, p. 2).

O programa conseguiu alcançar no seu primeiro ano de funcionamento 317.462 professores alfabetizadores, considerando que o Brasil possui 5.570 municípios e o programa possuía um coordenador por município, houve uma participação 97% dos municípios brasileiros. Em 2014 ocorreu a adesão de mais 77 municípios (BRASIL, 2015).

O Caderno de Apresentação de 2017 apontou dados que divergem do relatório de 2014, relativo ao quantitativo de números de professores que participaram do curso de formação do programa. O relatório de 2017 apresentou um número menor, com 3.863 a menos.

O PNAIC foi lançado em 2012, e, de acordo com dados disponíveis no Sistema Informatizado de Monitoramento do PNAIC (SisPacto), em 2013, foram capacitados, em Linguagem, 313.599 professores alfabetizadores em curso com carga horária de 120 horas; em 2014, foram 311.916 profissionais e a ênfase da formação foi em Matemática, em curso com carga horária de 160 horas; em 2015, foram capacitados 302.057 professores em temáticas como Gestão Escolar, Currículo, a Criança do Ciclo de Alfabetização e Interdisciplinaridade; e, em 2016, foram 248.919 alfabetizadores e 38.598 coordenadores pedagógicos atendidos em cursos com carga horária mínima de 100 horas e com ênfase em leitura, escrita e letramento matemático. (BRASIL, 2017, p. 3 e 4).

Ao longo dos anos, o programa reduziu o número de atendimentos de professores alfabetizadores, o que provavelmente deu-se em decorrência da não concessão de bolsas para professores alfabetizadores, mas ainda assim houve um número expressivo de participantes. É perceptível também a redução de carga horária dos cursos de formação dos professores alfabetizadores, inicialmente os cursos eram de 120 horas em 2013, depois em 2014 passou a realizar um curso de 160 horas, e em 2016 reduziu drasticamente para 100 horas. Lembrando que os cursos de formação possuíam momentos presenciais e atividades à distância<sup>22</sup>. E assim, os cursos de formação foram se aligeirando, principalmente porque os professores só poderiam participar no horário de trabalho, se tornando um complicador para a efetivação dos objetivos do programa.

### **2.3 - A ANA: Concepção, escalas de proficiência e resultados**

O terceiro eixo do PNAIC rege sobre o processo de avaliação externo, elaborado pelo Inep, além da já existente Provinha Brasil. Desta forma, foi criado pelo SAEB a Avaliação

---

<sup>22</sup> Haverá uma explicação mais aprofundada da organização dos cursos de formação no próximo capítulo.

Nacional da Alfabetização (ANA), que afere o nível de alfabetização alcançado pelos concluintes do terceiro ano do Ensino Fundamental. Um dos objetivos era que a ANA fosse aplicada anualmente.

Dessa forma, houve uma avaliação-piloto em 2013, “e foi aplicada de modo censitário para as turmas regulares e de modo amostral para as turmas multisseriadas” (BRASIL, 2015, p. 15). Depois, em 2014, a aplicação ocorreu para todas as escolas públicas, urbanas e rurais, com no mínimo 10 alunos matriculados. Em 2015 não houve aplicação do instrumento ANA<sup>23</sup>. E a última aplicação ocorreu em novembro 2016, e o relatório foi divulgado somente em 2018.

A ANA tinha por objetivo disponibilizar aos participantes o resultado individualmente de cada escola através de um boletim escolar, onde mostrava o percentual de proficiência em cada aspecto avaliado. Porém, o demonstrativo foi veiculado de forma global e não por aluno, dificultando o diagnóstico das crianças que apresentam baixo desenvolvimento escolar. A partir de 2014, a ANA foi incorporada ao Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e passou a fazer parte dos indicadores da alfabetização em conjunto com o Provinha Brasil.

Em 2013, como aconteceu uma aplicação-piloto, a prova aconteceu em único dia e “metade dos estudantes de cada turma respondeu o teste de Leitura, e a outra metade, o teste de Matemática, de maneira que os resultados da turma refletissem o desempenho médio das duas áreas” (BRASIL, 2015, p. 27). Em 2014 e 2016 as provas foram aplicadas em dois dias, em todas as escolas públicas do 3º ano do Ensino Fundamental que possuíam minimamente 10 alunos matriculados. Ocorreu da seguinte maneira:

Em um primeiro dia, foi aplicado, o caderno de Língua Portuguesa, composto pelo teste de Leitura, com 20 itens de múltipla escolha e duração total de 1 (uma) hora e, logo em seguida, o teste de Escrita, impresso na última página do caderno, com 3 itens de resposta construída e duração total de 30 (trinta) minutos. Em um segundo dia, foi aplicado o caderno com o teste de Matemática, com 20 itens de múltipla escolha e duração total de 1 (uma) hora. (BRASIL, 2018, p.27).

Os itens que compuseram as provas foram provenientes do Banco Nacional de Itens (BNI) do Inep. “O BNI conta com professores colaboradores selecionados por chamada pública,

---

<sup>23</sup> Os relatórios do SAEB ou documentos orientadores não apresentaram por quais motivos a ANA não foi aplicada no ano de 2015.

capacitados e convidados a participar de oficinas para elaboração de itens.” (BRASIL, 2015, p. 25). A montagem dos testes ocorreu da seguinte maneira:

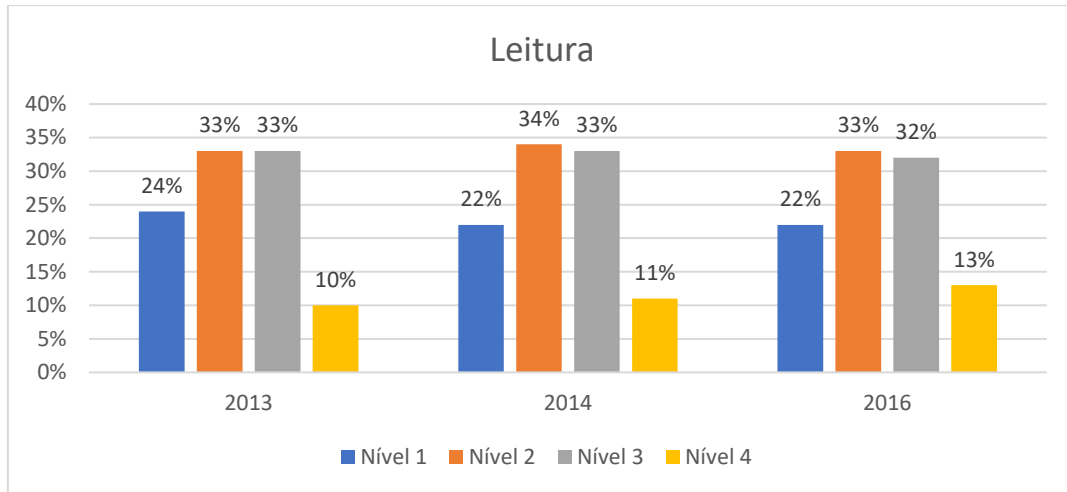
a composição dos testes inicia-se com a distribuição dos itens em blocos de dez que, combinados dois a dois, compõem diferentes cadernos de prova com o total de 20 itens de Língua Portuguesa – Leitura ou de Matemática. Essa técnica de montagem é uma simplificação do que se denomina Blocos Incompletos Balanceados (BIB) (Montgomery, 1984) e permite a combinação de blocos de itens para montagem de diferentes cadernos de testes. (BRASIL, 2015, p. 25).

A ANA, que compõe o programa do PNAIC, utiliza a Teoria de Resposta ao Item (TRI) para a mensuração dos dados. Para classificação dos estudantes, utiliza-se o termo escalas de proficiência, onde a média do desempenho é de 500 pontos e o desvio padrão de 100. A escala de proficiência em leitura foi dividida em 4 (quatro) níveis, de forma que estabelece em qual nível de desenvolvimento se encontra a criança aferida. Para a escrita foram estabelecidos cinco níveis de desenvolvimento e para matemática, quatro (BRASIL, 2018).

Os 3 (três) indicadores (leitura, escrita e matemática) tem níveis estabelecidos distintamente, mas os considerados adequados são acima da média de 500 pontos. No caso da leitura, o nível 1 (um) é o considerado com proficiência insuficiente e está abaixo da média, ou seja, exige-se o nível dois para proficiência em leitura. Já para a escrita, exige-se o nível 4 (quatro) para se atingir a média ou proficiência nesse aspecto. E para matemática o nível 3 (três) é o de proficiência no aspecto. Cada nível de proficiência tem a descrição do que os estudantes são provavelmente capazes de realizar com destreza. (BRASIL, 2015, 2018).

Os resultados foram divulgados em nível de comparação Brasil e por estados e Distrito Federal. Nos relatórios de 2013, 2014 e 2016 do SAEB/Inep, não houve um resultado via municípios. Para as escolas, foram disponibilizados resultados da escola para serem consultados, mas não por aluno. Confira a seguir os gráficos comparativos dos dados do Brasil e de Goiás (onde se localiza o município de Goiânia):

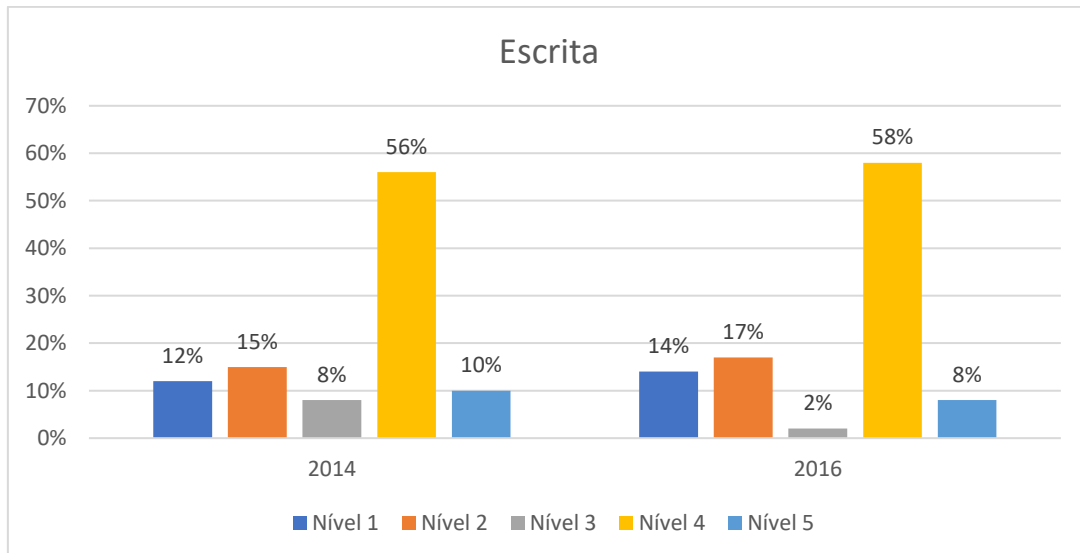
Gráfico 1: Indicadores de Leitura - Brasil



Fonte: Inep 2015; SAEB/ANA 2016 – Elaboração própria.

A partir da análise dos dados é perceptível o crescimento, percentualmente baixo, do nível 4 (quatro) de leitura, que de 2013 até 2016 cresceu 3%. Houve também uma redução de 2% do número de estudantes que se encontram no nível 1 (um). Por sua vez, 22% das crianças finalizam o terceiro ano com insuficiência em leitura, evidenciando distanciamento significativo para o alcance da meta estabelecida pelo programa e pelo PNE (2014 - 2024).

Gráfico 2: Indicadores de Escrita - Brasil

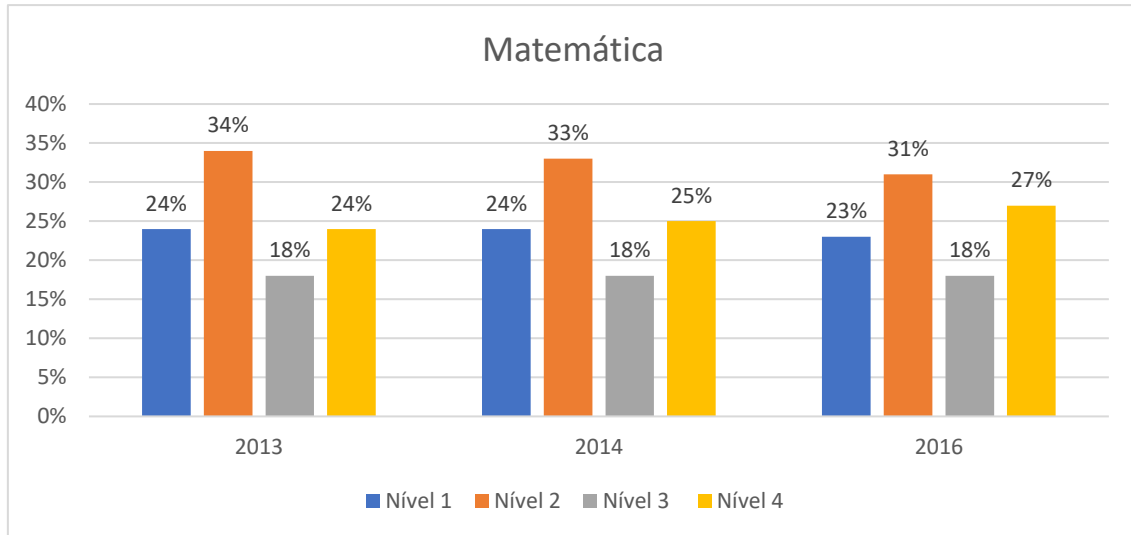


Fonte: Inep 2015; SAEB/ANA 2016 – Elaboração própria.

No caso da escrita, que exige o nível 4 (quatro) para atingir a proficiência, houve um crescimento percentual de 2%, mas uma diminuição na mesma proporção no nível 5 (cinco).

Dessa forma, não houve um crescimento percentual no nível de proficiência dos estudantes entre os anos de 2014 e 2016. Ainda, 34% de alunos finalizam o terceiro ano do Ensino Fundamental sem alcançar o nível de proficiência.

Gráfico 3: Indicadores de Matemática - Brasil

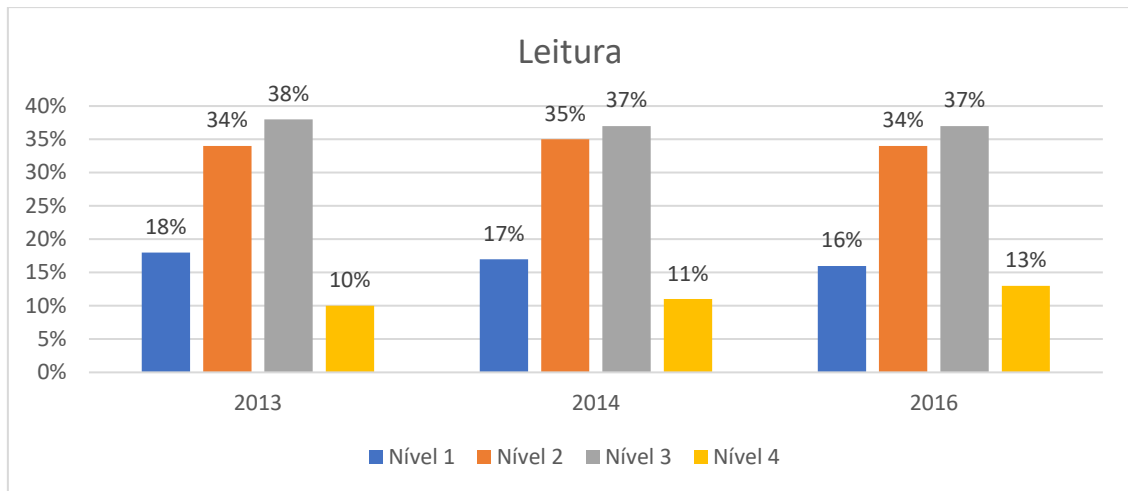


Fonte: Inep 2015; SAEB/ANA 2016 – Elaboração própria.

Ao considerar o nível 3 (três) para proficiência, notamos que houve um crescimento de 3% no nível 4 (quatro), uma estabilidade no nível 3 (três) e uma redução nos níveis 1 (um) e 2 (dois). Apesar da melhora percentual, mais de 50% das crianças ainda estão abaixo do esperado.

Os gráficos a seguir mostram os indicadores de Leitura, Escrita e Matemática em Goiás. Em comparação com o Brasil, o estado goiano apresenta melhores resultados desde a primeira aplicação das provas. Ao longo dos anos, houve pequenas melhorias e nenhum retrocesso. Somente 16% dos concluintes estão abaixo do nível da proficiência em leitura, na escrita 31% não alcançaram o mínimo previsto e na área de matemática foram 52% de estudantes que ainda não conseguiram chegar ao nível considerado pelo programa adequado.

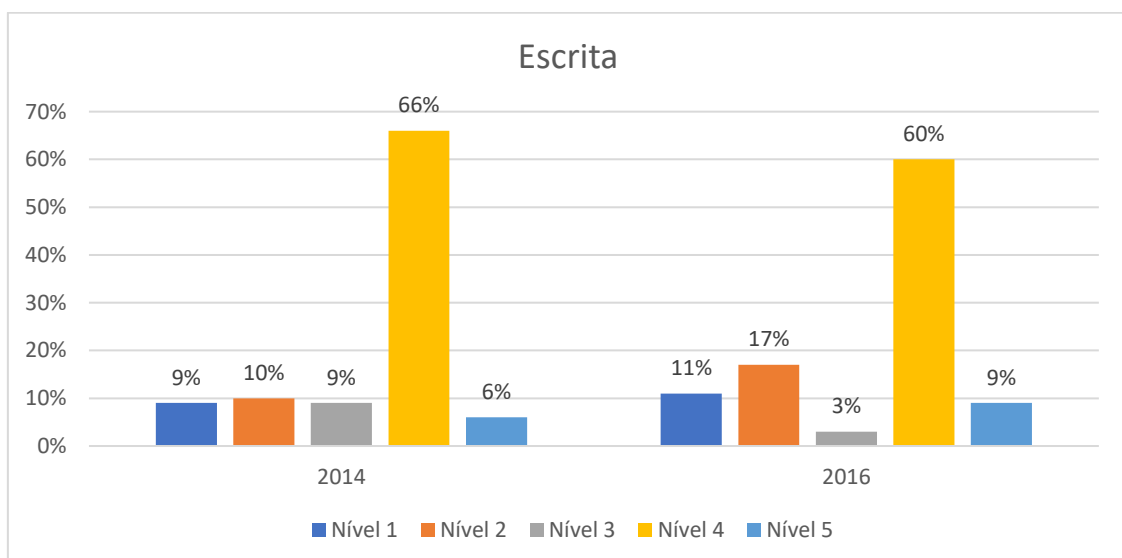
Gráfico 4: Indicadores de Leitura - Goiás



Fonte: Inep 2015; SAEB/ANA 2016 – Elaboração própria.

No estado de Goiás, no aspecto da leitura houve o crescimento percentual de 3% no nível 4 (quatro), entre a primeira avaliação em 2013 e última em 2016, enquanto no nível 1 (um) o decréscimo de 2%. Apesar dessa redução percentual, 16% dos alunos em 2016 encontram-se no menor nível de proficiência em leitura. Em comparação com os índices Brasil, o estado de Goiás apresentou o mesmo crescimento/redução percentual nos níveis 4 (quatro) e 1 (um) respectivamente. Entretanto, Goiás está 6% abaixo do índice nível 1 Brasil, e com o mesmo percentual de alunos no nível 4 (quatro). Neste sentido, analisamos que os alunos de Goiás apresentam melhores índices de proficiência em leitura em comparação com os índices Brasil.

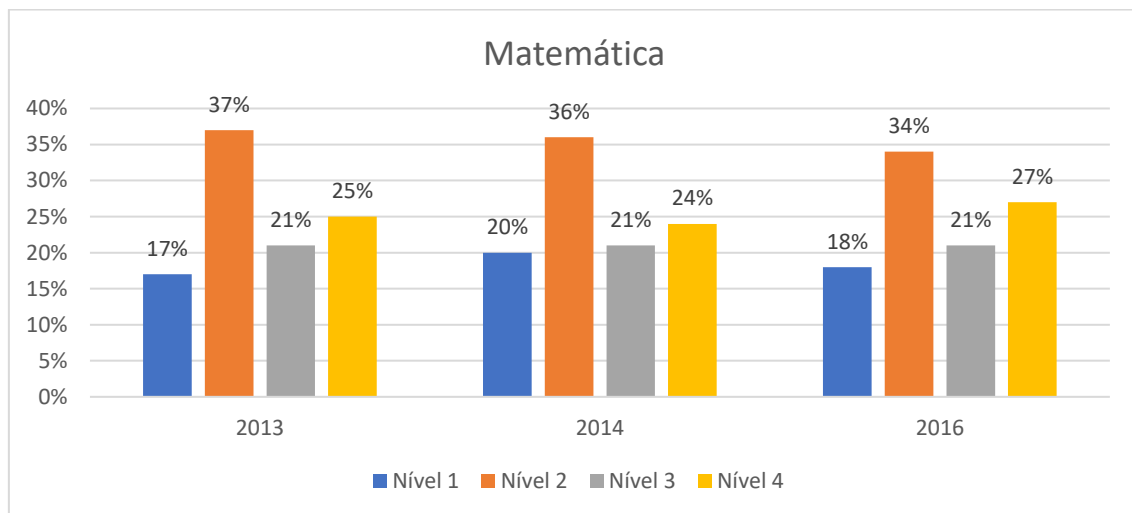
Gráfico 5: Indicadores de Escrita - Goiás



Fonte: Inep 2015; SAEB/ANA 2016 – Elaboração própria.

Na escrita, Goiás obteve o crescimento percentual de 3% no nível 5 (cinco) e 2% no nível 1 (um), é perceptível que entre as provas de 2014 e 2016 houve um retrocesso nos índices, pois em 2014 o nível 1 (um) era de 9% e em 2016 aumentou para 11%. Outra análise que realizamos foi que, em 2014, 72% (a soma dos níveis 4 e 5) dos alunos possuíam proficiência em escrita e, em 2016, esse percentual reduz para 69%, sendo 3% menor que em 2014. No aspecto da escrita aparentemente o PNAIC não contribuiu de forma a elevar os indicadores da ANA. Em comparação com os índices Brasil, Goiás ainda está 3% acima da média nacional apesar da redução.

Gráfico 6: Indicadores de Matemática - Goiás



Fonte: Inep 2015; SAEB/ANA 2016 – Elaboração própria.

A matemática em Goiás cresceu 2% no nível 4 (quatro) e reduziu 1% no nível 1 (um). O nível 3 (três) é o considerado o de proficiência neste aspecto. Neste sentido, mesmo com o um crescimento percentual de 2%, somente 48% dos alunos possuem nível adequado em matemática, sendo 52% dos alunos abaixo do nível esperado. Em comparação com os indicadores Brasil, Goiás está 3% maior no mesmo aspecto. Os indicadores de matemática demonstram a necessidade de programas voltados para o ensino-aprendizagem da área.

Os resultados apresentados parecem mostrar um crescimento percentualmente pequeno, e estar caminhando lentamente, mas uma mudança tão significativa nos processos de ensino-aprendizagem na área da alfabetização demanda tempo, investimento e continuidade das políticas públicas desenvolvidas.

Os relatórios do Inep (2015) e ANA/SAEB (2016) deixam claro que os resultados foram utilizados na composição dos índices do Inep. Somente através de uma pesquisa aprofundada poderíamos aferir se a ANA auxiliou de forma satisfatória nos processos de ensino-aprendizagem e se os resultados apresentados realmente refletem a realidade em sala de aula. O que fica claro no documento é a busca por índices, sempre com a justificativa de que é em prol da melhoria da qualidade na educação pública brasileira.

### **CAPÍTULO III**

#### **A IMPLEMENTAÇÃO DO PNAIC NO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA E OS INDICADORES DE ALFABETIZAÇÃO**

O presente capítulo tem por base a realização de uma pesquisa de campo sobre a implementação do PNAIC no Município de Goiânia. Para um melhor entendimento do PNAIC que foi implementado no Município, realizamos entrevistas semiestruturadas com agentes educativos envolvidos no Programa, visando compreender a concepção, implementação e materialização dessa política de alfabetização.

A pesquisa foi realizada nas seguintes escolas/CMEIs: Escola Municipal Prof.º Moacir Monclar Brandão, Escola Municipal Maria Odete Augusta de Brito, CMEI Dra. Elizabeth Pinto Ribeiro, CMEI Conjunto Vera Cruz II e Gerência de Formação dos Profissionais da Educação (GERFOR) de Goiânia. Foram entrevistados professores (alfabetizadores e formadores) que em algum momento participaram do PNAIC. A pesquisa de campo passou pela aprovação do conselho de ética da UFG, e também foi autorizada pela Secretaria Municipal de Educação de Goiânia (SME) e pelas escolas e CMEIs que a integraram.

O critério de escolha dos agentes educativos da amostra foi ser professor alfabetizador ou formador que tenha participado do PNAIC no município de Goiânia. A escolha das escolas participantes se deu através de um contato direto com os professores que participaram dos cursos de formação; enviamos mensagem explicando sobre a pesquisa e objetivo geral para mais de 10 professores alfabetizadores de escolas diferentes, mas somente 4 (quatro) se disponibilizaram a participar. Contamos também com a participação do coordenador do PNAIC da IES responsável pelo processo formativo do Programa, cujo contato inicial foi feito via telefone. Quando a SME autorizou a pesquisa nas escolas, indicou a Gerência de Formação de dos Profissionais da SME (GERFOR) para entrevistas com os formadores; nas escolas, a responsável nos apresentou dois formadores que se prontificaram a participar. As entrevistas foram realizadas no local de trabalho dos participantes.

Nesse sentido, conseguimos coletar ao total 8 (oito) entrevistas semiestruturadas com professores, formadores e gestores do PNAIC. Como o nosso estudo visa conhecer como ocorreu o PNAIC no Município, tanto na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, houve duas entrevistas com professores atuantes em sala de aula da Educação Infantil, duas entrevistas

com professores alfabetizadores do Ensino Fundamental, três entrevistas com formadores e um coordenador do PNAIC. A entrevista para formados e formadores do PNAIC teve perguntas diferentes em alguns aspectos e iguais em outros (Apêndices A e B). Mas todas as entrevistas apresentaram as mesmas categorias de investigação (gestão, concepção, formação para implementação e avaliação).

Este capítulo objetiva, pois, expor como ocorreu a implementação do PNAIC em escolas e CMEIs da amostra na rede municipal de Goiânia, destacando a formação, os cadernos de formação, a gestão, concepção, implementação e outros aspectos significativos. Buscamos expor e analisar criticamente as percepções dos entrevistados, de modo a dialogar com aspectos presentes na formulação da política, na concepção, no desenho da implementação e na expectativa de efetividade do Programa por parte do governo federal.

### **3.1. O PNAIC na educação Infantil (4 e 5 anos) e nos anos iniciais Ensino Fundamental**

O PNAIC foi lançado pelo Governo Federal em 2012, mas o programa começou efetivamente a ser implementado nos municípios no ano de 2013. Para que o programa pudesse ser implementado no Estado de Goiás uma universidade pública deveria assumir, juntamente com o estado e os municípios participantes, o processo de formação dos professores, sendo esta uma ação fundamental do programa. Uma das exigências do MEC para escolha da universidade era ter participado do extinto programa Pró-Letramento. Nesse sentido, a Faculdade de Letras/UFG se responsabilizou pelo desenvolvimento do PNAIC no Estado de Goiás, atuando de 2013 até 2016. A partir de 2017, a Universidade Estadual de Goiás (UEG) se tornou a responsável pelo processo de formação do PNAIC<sup>24</sup>. O município de Goiânia aderiu ao programa em 2013, tendo vínculo diretamente com o MEC, e posteriormente passou a ser submetido a Secretaria de Estado da Educação (Seduc/GO).

Até o ano de 2017 todas as ações e formações do PNAIC foram voltadas para os professores atuantes no Ensino Fundamental ciclo I (1º ao 3º ano), sendo composto por 4 (quatro) grandes eixos: formação continuada de professores alfabetizadores, materiais didáticos e pedagógicos, avaliação e gestão, mobilização e controle social. Somente a partir da Portaria nº 826, de 7 de julho de 2017, a Educação Infantil (pré-escola - 4 e 5 anos) foi incluída como ação do PNAIC, tendo também como princípios os mesmos 4 (quatro) eixos. As ações do

---

<sup>24</sup> Em nossa pesquisa não ficou evidente os motivos da troca de IES formadora.

Programa/Pacto eram geridas através do Sistema Informatizado de Monitoramento do PNAIC, sob a sigla “SisPacto”.

Após a adesão, o município tinha por responsabilidade disponibilizar e organizar os professores para a participação no PNAIC e a contrapartida era o deslocamento desses profissionais. A IES formadora tinha o papel de gerir as formações, estruturar e, a partir dos cadernos de estudos, estabelecer uma concepção a ser implementada em todo o Estado de Goiás. A universidade também ficava responsável pelo recebimento e distribuição dos materiais didáticos e pedagógicos do PNAIC. Os materiais eram jogos pedagógicos, livros didáticos e literários, manuais de apoio para os professores e dicionários de língua portuguesa de acordo com o número de turmas em cada município. (BRASIL, 2012).

O PNAIC aconteceu durante 6 (seis) anos no município de Goiânia e, ao longo dos anos, a formação continuada foi alterada por diversos fatores, seja por mudança de gestão no MEC, falta de recursos, (falta de) apoio dos órgãos responsáveis, dentre outros. Mas as formações aconteceram de forma mais intensa e contínua nos seus primórdios e mais segmentada no final, sempre num processo de continuidade/descontinuidade que permeou grande parte dessa política pública.

Inicialmente, a Faculdade de Letras/UFG realizou o curso para os formadores da IES que fizeram o curso com os coordenadores locais. Logo após, realizou com os orientadores de estudos, que iriam se deslocar para os polos e ministrar as formações com os professores alfabetizadores, como em uma pirâmide do menor número para o maior. A universidade tinha o compromisso de ministrar o curso de formação para todo o estado de Goiás. Esses orientadores de estudo se distribuíram por diversos municípios fazendo as formações locais.

Ao iniciar cada ano de formação, o MEC disponibilizava um documento orientador oficial, no qual estabelecia as diretrizes para as formações, incluindo carga horária, adesão de novos municípios, número de professores alfabetizadores participantes, coordenadores-adjuntos, coordenadores locais e orientadores de estudos, bem como as regras para contratação e recebimento das bolsas e valores, atribuições das funções, dentre outros.

O PNAIC possuía a seguinte organização: um coordenador-geral da IES, um coordenador-adjunto da IES a cada 100 coordenadores locais, um supervisor a cada 75

orientadores de estudo, um formador a cada 25 orientadores de estudo, e um orientador de estudo a cada 25 professores alfabetizadores participantes, além de um coordenador das ações do PNAIC no estado. O número de pessoas integrantes do processo do PNAIC dependia do quantitativo de alfabetizadores no município.

Os orientadores de estudos eram selecionados via edital e deveriam cumprir os requisitos estabelecidos no documento orientador, sendo eles:

I - ser professor efetivo da rede pública de ensino que promove a seleção; II - ter sido tutor do Programa Pró-Letramento ou ter participado do Pacto nos anos anteriores; III - ter disponibilidade para dedicar-se ao curso e à multiplicação junto aos professores alfabetizadores. (BRASIL, 2015, p. 4).

Para coordenadores locais, que eram indicados pela Secretaria de Educação, os seguintes critérios eram exigidos:

I - ser servidor efetivo da Secretaria de Educação; II - ter experiência na coordenação de projetos ou programas federais; III - possuir amplo conhecimento da rede de escolas, dos gestores escolares e dos docentes envolvidos no ciclo de alfabetização; IV - ter capacidade de se comunicar com os atores locais envolvidos no ciclo de alfabetização e de mobilizá-los; V - ter familiaridade com os meios de comunicação virtuais. (BRASIL, 2015, p. 5).

Nos documentos orientadores não fica claro quais são os critérios e como deve ocorrer o processo de seleção dos formadores, coordenadores-adjuntos e supervisores das IES.

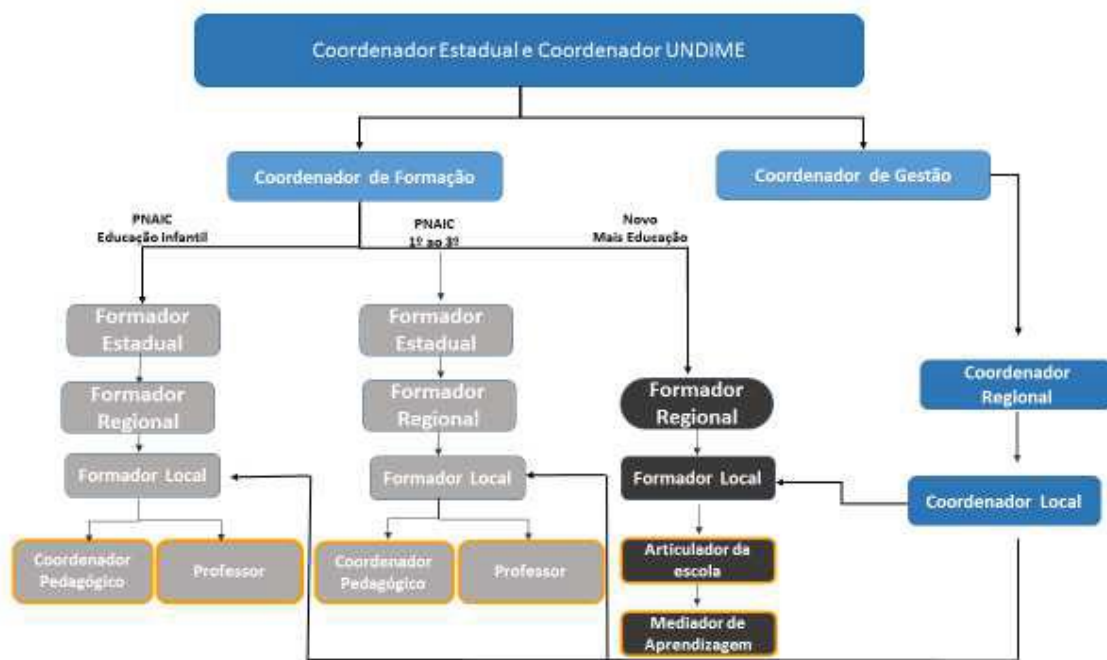
Até 2015 os documentos orientadores do PNAIC apresentaram mudanças pouco significativas na sua estrutura e organização. Entretanto, a partir de 2016 os documentos apresentam bastante preocupação com os indicadores da ANA e mudanças relevantes na estrutura do processo de formação. Houve o acréscimo de uma equipe de gestão composta por 4 (quatro) coordenadores que tinham por objetivo monitorar as ações do PNAIC em cada estado participante.

A formação da equipe de coordenadores estaduais, regionais, locais e Undime que responde pela gestão, acompanhamento, definição de metas e avaliação do programa em âmbito local e estadual será realizada pelas instituições formadoras primordialmente em serviço e com o suporte de tecnologias (BRASIL, 2016, p. 7).

Esse trecho deixa claro como o peso dos resultados da avaliação em larga escala atuou no sentido de modificar as diretrizes e organização dessa política pública, visando a melhoria de monitoramento das ações estabelecidas, seja pelo alto investimento de dinheiro público ou pelos baixos resultados alcançados nas avaliações.

Em 2017, houve mais mudanças e acréscimo de funções no programa, como o Mais Educação e Educação Infantil. Nesse sentido, a imagem 1, a seguir, apresenta como ficou a nova organização do PNAIC.

Imagem 1: Organograma de funções do PNAIC



Fonte: Caderno de formação 2017.

A imagem 1 traz um acréscimo de funções e mudanças de nomenclaturas. Anteriormente existia a figura do orientador de estudo, que passou a ser chamado de formador local. As mudanças não foram apenas de nomenclaturas, mas também de valores. Veja nos quadros a seguir as mudanças nos valores de bolsa do PNAIC. A organização de concessão de bolsa PNAIC ficou da seguinte maneira:

Quadro 3: Organização das equipes do PNAIC, por perfil, nº de participantes e valor de bolsa até 2016<sup>25</sup>

| Item                      | PERFIL   | Nº DE PARTICIPANTES   | VALOR DA BOLSA |
|---------------------------|--|---|----------------|
| <b>Equipe de Gestão</b>   | Coordenador Estadual                                 | 1 por Estado  | R\$ 2.000,00   |
|                           | Coordenador Undime                                   | 1 por Estado  | R\$ 2.000,00   |
|                           | Coordenador Regional                                 | 1 por regional  | R\$ 1.400,00   |
|                           | Coordenador Local                                    | 1 por Município*  | R\$ 1.200,00   |
| <b>Equipe de formação</b> | Coordenador-geral da instituição formadora           | 1 por instituição formadora   | R\$ 2.000,00   |
|                           | Coordenador adjunto                                  | 2 por instituição formadora; 1 para cada área de formação: · Gestão; e · Alfabetização e Letramento | R\$ 1.400,00   |
|                           | Formadores da instituição formadora                  | 1 para 30 Coordenadores; 1 para 30 Orientadores de estudo.  | R\$ 1.100,00   |
|                           | Supervisor   | 1 para 75 Orientadores de estudo  | R\$ 1.200,00   |
|                           | Orientadores de Estudo***                            | 1 para 30 professores alfabetizadores e coordenadores pedagógicos**                                 | R\$ 765,00     |
| <b>Público-alvo</b>       | Professores alfabetizadores e coordenador pedagógico | O nº de vagas ofertadas varia conforme o número de turmas cadastradas no Censo Escolar 2015         | R\$ 200,00     |

Fonte: Brasil (2016, p. 12)

\* Municípios com mais de 50 Orientadores de Estudo poderão indicar mais um coordenador local.

\*\* No caso de haver menos que 10 (dez) professores alfabetizadores no município ou localidade, será facultada a indicação de 1 (um) orientador de estudo da rede estadual ou a solicitação de inclusão desses professores em turmas da rede estadual, condicionada à aceitação da Secretaria Estadual demandada.

\*\*\* Recomenda-se a não substituição dos orientadores e professores em 2016.

A partir de 2017, com a inclusão da Educação Infantil e do Mais Educação (voltado para o Ensino Fundamental do 5º ao 9º ano), mais mudanças foram realizadas no processo organizacional do PNAIC, como se vê no Quadro 4.

<sup>25</sup> A seleção acontecia via edital organizado pela IES formadora. Para os professores alfabetizadores aconteciam somente a inscrição.

Quadro 4: Organização das equipes do PNAIC a partir de 2017, por perfil, nº de participantes e valor de bolsa.

| Item                      | PERFIL                              | Nº DE PARTICIPANTES   | VALOR DA BOLSA |
|---------------------------|-------------------------------------|---|----------------|
| <b>Equipe de Gestão</b>   | Coordenador Estadual                | 1 por UF  | R\$ 1.500,00   |
|                           | Coordenador Undime                  | 1 por UF  | R\$ 1.500,00   |
|                           | Coordenador de Gestão               | 1 por UF  | R\$ 1.500,00   |
|                           | Coordenador Regional                | 1 por regional conforme a organização das redes de ensino na UF | R\$ 1.200,00   |
|                           | Coordenador Local                   | 1 por Município   | R\$ 1.000,00   |
| <b>Equipe de formação</b> | Coordenador da Formação             | 1 por UF  | R\$ 1.500,00   |
|                           | Formador estadual                   | 1 para 20 formadores regionais                                  | R\$ 1.200,00   |
|                           | Formador regional                   | 1 para 25 formadores locais                                     | R\$ 1.000,00   |
|                           | Formador local –Educação Infantil   | 1 para 25 professores e coordenadores pedagógicos               | R\$ 765,00     |
|                           | Formador local – 1º ao 3º           | 1 para 25 professores e coordenadores pedagógicos               | R\$ 765,00     |
|                           | Formador local – Novo Mais Educação | 1 para 25 articuladores da escola                               | R\$ 765,00     |
| <b>Equipe de pesquisa</b> | Coordenador de pesquisa             | 1 por Projeto   | R\$ 1.200,00   |
|                           | Pesquisador                         | O quantitativo varia conforme o Projeto                         | R\$ 400,00     |

Fonte: Documento orientador PNAIC (2017)

A partir da disposição deste quadro, é possível perceber que o professor alfabetizador não receberia mais bolsa para participar dos cursos de formação do PNAIC. Isso causou um grande impacto para efetivação do programa, pois os professores alfabetizadores não disponibilizavam mais de recursos financeiros para participar do curso fora do horário de trabalho, e como a SME de Goiânia não poderia exigir que fosse em horário distinto, passou a realizar as formações no horário de trabalho. E, por consequência disso, a escola ficava desfalcada de servidores, sobrecarregando os profissionais que permaneciam na escola e privando os alunos da presença do professor.

De acordo com os formadores locais entrevistados, o município de Goiânia teve em sua formação inicial algo em torno de 900 a 1500 professores participantes, e após a mudança no programa chegou a ter uma redução de quase 300 alfabetizadores, em valor aproximado, pois os entrevistados não tinham acesso ao SisPacto, onde é possível, segundo eles, obter essas informações. Nos documentos orientadores também não é possível checar a informação, pois não se apresenta números de participantes por estado.

A grande novidade no PNAIC para 2017 ficou por conta do incentivo financeiro para a realização de pesquisas sobre o PNAIC, para os participantes ingressados no programa, nos seguintes moldes:

Desenvolver projeto de pesquisa aplicada ao PNAIC, de acordo com os pontos indicados na legislação, com o objetivo de avaliar aspectos qualitativos do programa, apontando propostas de aperfeiçoamento da formação continuada em serviço e de consolidação da alfabetização das crianças na UF acompanhada. O coordenador deverá registrar, ao final do ciclo de formação, o projeto de pesquisa em formato de Relato de Caso ou de artigo científico. (BRASIL, 2017, p. 28).

Como o documento orientador de 2017 foi o último a ser divulgado, não conseguimos mensurar se houve projetos de pesquisas aprovados e financiados pelo programa, bem como os seus resultados.

O PNAIC não possui um documento que, de forma evidente, encerra o programa. Nesse sentido, não é possível saber quais foram os motivos alegados para o encerramento do programa ou quando isso efetivamente aconteceu. O site mantido pelo MEC destinado ao programa está fora do ar desde junho de 2018.

### **3.2. A formação docente e os cadernos de formação**

Nesse tópico apresentaremos e refletiremos sobre o curso e o caderno de formação, dado sua relevância no PNAIC.

#### **3.2.1. O curso de formação**

A formação continuada de professores é a base para o estabelecimento da política pública do PNAIC. Em uma das suas ações, o programa disponibilizava cadernos de formação para os alfabetizadores, no intuito de refletir e, conseqüentemente, modificar as práticas pedagógicas dos professores. O objetivo era o de alfabetizar todas as crianças até o terceiro ano do Ensino Fundamental, a chamada idade certa<sup>26</sup>, de acordo com os documentos orientadores do programa.

O Manual do PNAIC (BRASIL, 2012) previa um curso com duração de dois anos, e tinha por objetivo realizar um estudo específico sobre cada caderno de formação, sendo o primeiro ano abordado a temática de língua portuguesa e no segundo ano matemática. O

---

<sup>26</sup> O movimento [Todos pela Educação](#) também adota como meta, inclusive em período anterior, a alfabetização na idade certa.

material específico para os professores chamado de cadernos de formação, foram elaborados durante os anos iniciais do programa, 2012, 2014 e 2015 para o Ensino Fundamental, e em 2017 foram lançados os cadernos de formação para Educação Infantil.

O Manual do PNAIC de 2012, relativo à formação docente, estabelecia inicialmente que:

Curso presencial de 2 anos para os professores alfabetizadores, com carga horária de 120 horas por ano, com base no programa Pró-Letramento, cuja metodologia propõe estudos e atividades práticas. Os encontros com os professores alfabetizadores serão conduzidos por orientadores de estudo. Os orientadores de estudo são professores das redes, que farão um curso específico, com 200 horas de duração por ano, ministrado por universidades públicas. É recomendável que os orientadores de estudo sejam selecionados entre a equipe de tutores formados pelo Pró-Letramento no município ou estado. (BRASIL, 2012, p.12).

O documento não apresenta mais especificamente sobre a maneira como seria distribuída essa carga horária de estudo e formação, e tão somente se seria 100% presencial ou semipresencial. Acreditamos que as IES formadoras tinham autonomia de estabelecer como aconteceriam a distribuição do espaço-tempo das formações.

O documento orientador de 2014 estabelece que, para o professor alfabetizador, “a duração do curso será de 160 horas, objetivando aprofundamento e ampliação de temas tratados em 2013, contemplando também o foco na articulação entre diferentes componentes curriculares, mas com ênfase em Matemática” (BRASIL, 2014, p. 2). O orientador de estudos teria um curso específico, com a mesma carga horária do ano anterior - 200 horas. Este documento já apresenta como a carga horária deve ser distribuída para a formação. Para o orientador de estudo, a disposição foi a “formação inicial: 40 horas; acompanhamento: 4 seminários, com 32 horas cada, dedicados à alfabetização Matemática e, de forma articulada, à complementação dos estudos em Linguagem; Seminário de encerramento: 24 horas; atividades indiretas: 8 horas” (BRASIL, 2014, p. 4). O Coordenador Local deveria ter uma formação de 40 horas com as IES. O documento também destaca que mesmo com a ênfase em matemática, também se trabalharia a formação em linguagem.

No documento orientador de 2015, a carga horária de formação é modificada novamente, tendo a seguinte disposição: os “orientadores de estudo com 100 horas, professores pertencentes ao quadro das redes de ensino com 80 horas e aos coordenadores locais será ministrada a formação com duração de 32 horas” (BRASIL, 2015, p. 1). Para o professor

alfabetizador, a carga horária foi dividida entre seminário inicial de 8 horas, cinco encontros presenciais de 8 horas, seminário final de 12 horas e 20 horas em outras atividades. O orientador de estudo obteve a formação de 100 horas estruturadas entre 20 horas de seminário inicial, quatro encontros presenciais de 12 horas, seminário final de 12 horas e 20 horas em outras atividades. O coordenador local com 32 horas de formação que foram organizadas em seminário inicial de 8 horas, dois encontros presenciais de 8 horas e seminário final de 8 horas. Para a formação de 2015 “optou-se por considerar a interdisciplinaridade como a tônica do trabalho de formação em 2015, e, na mesma direção dos anos anteriores, mantendo a discussão focada em torno das especificidades das diferentes áreas” (BRASIL, 2015, p. 8).

Em 2016, com as mudanças estruturais do PNAIC e a inclusão da equipe de gestão, o Documento Orientador dizia apenas que a carga horária de formação deve superar 100 horas para certificação e sem acréscimo de como deve ser disposto a formação. Mas, diferentemente dos outros anos, que estabelecia para a formação temáticas de acordo com os cadernos de formação, o Documento Orientador delibera que:

A definição do conteúdo da formação em 2016 deverá partir da análise de aspectos decisivos como: (i) os resultados apontados pelas avaliações internas e externas; (ii) as matrizes da ANA; e (iii) os direitos de aprendizagem apresentados nos materiais do PNAIC dos anos anteriores. Outros referenciais adotados pelas redes estaduais e municipais ou propostos pelas instituições formadoras podem ser incorporados. Mas, fundamentalmente, a formação deverá responder ao diagnóstico das turmas de 1º, 2º e 3º anos em andamento e às demandas de seus professores (BRASIL, 2016, p. 6).

Dessa forma, é possível perceber que os indicadores da ANA, aplicado nos anos anteriores, possam ter contribuído para as mudanças estruturais do programa, bem como para as novas orientações da formação docente.

Como apontado no subtópico anterior, dada a inclusão da Educação Infantil e do Novo Mais Educação no PNAIC em 2017, o Documento Orientador apresentou novas mudanças na estrutura organizacional do programa, não tão significativas quanto no ano anterior, mas com o acréscimo de mais duas figuras de formadores, um para a Educação Infantil e do Novo Mais Educação. Nesse sentido, o documento propôs a formação através de oficinas, sendo essas:

[...] ofertadas aos diferentes grupos de participantes terão um total mínimo de 100 horas, a serem cumpridas até dezembro de 2017. Além de oficinas presenciais, poderão compor a carga horária da formação de professores e coordenadores: (1) atividades aplicadas em sala de aula; (2) estudos de materiais on-line; (3) grupos de estudos colaborativos organizados nas escolas ou conjunto de escolas; e (4) outras estratégias didáticas previamente planejadas. Sugere-se a formação em escolas com

ambientes motivadores e lúdicos, que possam inspirar os educadores a reverem os espaços em suas próprias escolas. Abaixo seguem sugestões de temáticas. É importante ressaltar, entretanto, que essa proposta não exclui outras temáticas formatos (BRASIL, 2017, p. 19 e 20).

Neste formato, o documento propõe diferentes temáticas para serem norteadoras na elaboração das oficinas, como por exemplo: Currículo na perspectiva da inclusão e da diversidade; a BNCC, as diretrizes curriculares nacionais da educação básica e o ciclo de alfabetização; a criança no ciclo de alfabetização; interdisciplinaridade e integração dos saberes no ciclo de alfabetização; a organização do trabalho escolar e os recursos didáticos selecionados pela rede para a alfabetização. O documento deixa claro que essa proposta não exclui a possibilidade de elaboração de temáticas pela coordenação de formação.

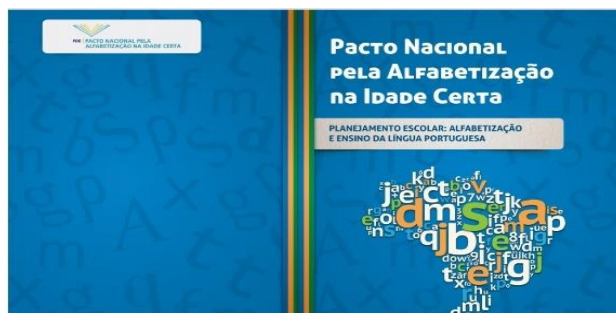
A partir desse cenário, são evidentes as transformações que ocorreram no curso de formação ao longo dos anos. Seja em um processo de melhoria, vislumbrado pelos participantes/organizadores, ou por conta das mudanças de diretrizes no Programa/Pacto, ou por falta de investimento para a sua continuidade.

### **3.2.2. Os cadernos de formação**

Na Portaria MEC nº 867/2012, o art. 8º dispõe sobre os materiais didáticos que devem ser ofertados para o cumprimento dos objetivos e ações do PNAIC. Nesse sentido, foi desenvolvido pela Secretaria de Educação Básica (SEB), em conjunto com as universidades participantes do Programa/Pacto, materiais de apoio para a formação docente, uma ação base do programa. Esse material foi intitulado cadernos de formação.

Os primeiros cadernos de formação distribuídos pelo Pacto, com a nomenclatura de Cadernos de Alfabetização em Língua Portuguesa, foram produzidos pela Secretaria de Educação Básica (SEB) vinculada ao Ministério da Educação (MEC), e continham cinco cadernos: Ano 1, Ano 2, Ano 3, Cadernos do Campo e Cadernos de Educação Especial, para serem explorados durante um ano de formação. A formações elaboradas pelas IES se pautaram nesses cadernos para embasamento do curso.

Imagem 2: Caderno de alfabetização em Língua Portuguesa PNAIC de 2013



Fonte: Internet (site: <http://pactoidadecerta.blogspot.com/2013/04/>), acessado em: 02/02/2020.

Em 2014, o MEC convidou a Universidade Federal do Paraná (UFPR), dada a consistente pesquisa na área de alfabetização matemática na perspectiva do letramento, para produzir os cadernos de formação (BRASIL, 2015, p. 24). Chamado de Cadernos de Alfabetização em Matemática, eram ao todo 12 cadernos voltados para a temática, com os seguintes títulos: 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.

Imagem 3: Cadernos de formação PNAIC em alfabetização matemática de 2014.



Fonte: Caderno de apresentação PNAIC 2014.

Os cadernos produzidos em 2015 obtiveram participação de todas as universidades componentes do Pacto, que foram convidadas a indicar autores e leitores críticos para a composição dos novos cadernos, no intuito de preencher as lacunas dos materiais produzidos anteriormente. Nesse sentido, foi elaborado um conjunto de 12 cadernos, sendo um caderno de Apresentação, um caderno de Gestão Escolar no Ciclo de Alfabetização e 10 cadernos de formação (BRASIL, 2015), com os seguintes títulos: Apresentação; currículo na perspectiva da inclusão e da diversidade: as diretrizes curriculares nacionais da educação básica e o ciclo de alfabetização; a criança no ciclo de alfabetização; interdisciplinaridade no ciclo de alfabetização; a organização do trabalho escolar e os recursos didáticos na alfabetização; a oralidade, a leitura e a escrita no ciclo de alfabetização; gestão escolar no ciclo de alfabetização; a arte no ciclo de alfabetização; alfabetização matemática na perspectiva do letramento; ciências da natureza no ciclo de alfabetização; ciências humanas no ciclo de alfabetização; integrando saberes. Veja abaixo a imagem da capa dos cadernos de formação.

Imagem 4: Cadernos de formação PNAIC de 2015.





Fonte: Caderno de apresentação PNAIC de 2015.

Para 2016, não houve produção de material, dado que os cadernos de formação de 2015 não haviam ainda sido trabalhados na sua integralidade.

Para 2017, os nove cadernos de formação, intitulados Leitura e Escrita na Educação Infantil, receberam as seguintes nomenclaturas: Apresentação; ser docente na educação infantil: entre o ensinar e o aprender; ser criança na Educação Infantil: infância e linguagem; linguagem oral e linguagem escrita na Educação Infantil: práticas e interações; bebês como leitores e autores; crianças como leitoras e autoras; currículo e linguagem na Educação Infantil; livros infantis: acervos, espaços e mediações; diálogo com as famílias: a leitura dentro e fora da escola; disponibilizado em formato digital, foram elaborados pela UFMG<sup>27</sup> em:

[...] um contrato firmado entre a DICEI/SEB/MEC e a UFMG entre os anos de 2013/2015 para a construção de um material que atendesse à necessidade de formação dos professores da Educação Infantil. Tem como objetivo geral a formação de professores de Educação Infantil para que possam desenvolver o trabalho com a leitura e escrita, em creches e pré-escolas. (BRASIL, 2017, p. 18).

<sup>27</sup> O documento orientador de 2017, não explicita qual faculdade ou grupo da UFMG fez parte da elaboração dos cadernos de formação da Educação Infantil. Entretanto, o caderno de formação um- Docência na Educação Infantil, relata na apresentação que os relatos de professores expostos são provenientes dos Encontros de Professores para Estudos de Letramento, Leitura e Escrita (EPELLE), um projeto de pesquisa-formação conduzido na Universidade Federal do Rio de Janeiro e do Projeto de Extensão Universitária Tertúlia Literária: Quem Lê Tem Muito a Dizer, implementado na Universidade Federal de Minas Gerais. (BRASIL, 2017, p. 10).

Imagem 5: Cadernos de formação da Educação Infantil PNAIC de 2017.

**Caderno 8 - Diálogo com as famílias: a leitura dentro e fora da escola.**



**Caderno 7 - Livros infantis: Acervo, espaço e mediações.**



**Caderno 6 – Currículo e linguagem na Educação Infantil.**



**Caderno 5 – Crianças como leitoras e autoras.**



**Caderno 4 – Bebês como leitores e autores.**



**Caderno 3 – Linguagem oral e linguagem escrita na Educação Infantil: práticas e interações.**



**Caderno 2 – Ser criança na Educação Infantil: Infância e linguagem.**



**Caderno 1 – Ser docente na Educação Infantil: Entre o ensinar e o aprender.**



**Caderno 0 – Leitura e escrita na Educação Infantil.**



Fonte: Internet, site do MEC, acessado em: 02/02/2020.

Um dos eixos do PNAIC, os cadernos de formação foram distribuídos inicialmente de forma física, nos anos de 2013, 2014 e 2015, e disponibilizado em formato digital em 2017. O objetivo em ofertar esses materiais didáticos pedagógicos, para escolas e professores alfabetizadores, era poder contribuir para o processo de formação e estudos. Dessa forma, os cadernos de formação visavam respaldar teoricamente os cursos desenvolvidos pelas Universidades; porém cada estado e município teve a liberdade em fazer ajustes de acordo com a sua realidade/cultura.

### **3.3. O PNAIC na visão dos agentes formadores e dos formados**

O PNAIC foi um programa do Governo Federal e funcionou a partir do processo de adesão das prefeituras e estados e em parcerias com as universidades públicas. O município que não estivesse disposto a participar não era obrigado a aderir. Nesse sentido, percebemos que para que o programa funcionasse, de forma eficaz, as parcerias precisavam estar engajadas e se empenharem para o seu pleno desenvolvimento.

O questionário de perguntas semiestruturadas que utilizamos foi separado em quatro categorias: gestão, concepção, formação e avaliação. Por questões didáticas, analisaremos separadamente as percepções dos entrevistados para cada um dos temas que mostram os elementos que configuraram o PNAIC na rede municipal de Goiânia.

#### **3.3.1. Gestão do PNAIC**

O primeiro tópico de perguntas da entrevista foram questões relativas à gestão do PNAIC, e dentre elas há um questionamento sobre o processo de adesão ao programa, como ocorre e qual o conhecimento do entrevistado sobre o assunto. Os professores entrevistados, tanto da Educação Infantil quanto do Ensino Fundamental, fizeram o relato de que a adesão foi realizada pela prefeitura de Goiânia e que eles ficaram sabendo do projeto por meio de ofício e que todos os professores responsáveis pela sala de aula do ciclo I (1º ao 3º ano EF) deveriam participar. Na Educação Infantil, a participação foi endereçada também para aos coordenadores e as professoras que atuavam nas salas de quatro a cinco anos (pré-escola). Veja o relato abaixo:

E chegou um ofício falando que ia acontecer o PNAIC e os professores das salas 4 e 5 anos e os coordenadores iriam participar. E aí a gente fez a inscrição. Foi ano passado que isso aconteceu. Ano passado a gente já teve um encontro. Que foi o geral, e aí assim foi. Eu estava na coordenação. Foi quando fui como coordenadora e as meninas de 4 e 5 anos foram representando a pré-escola da instituição. Foi bem tranquilo. (EI2)

Mesmo o processo de adesão do PNAIC sendo decidido em esfera macro, os professores precisavam se inscrever para participar, pois nos primeiros anos do Pacto houve uma contrapartida de bolsas, no valor de 200 reais, para participação do curso de formação. Posteriormente essas bolsas foram suspensas para os professores, mas outros participantes do processo, como os formadores, ainda recebiam. Quando as bolsas dos professores foram retiradas do programa, os professores da rede municipal de Goiânia passaram a fazer a formação no horário de trabalho, o que se tornava um dificultador do processo, pois não teria ninguém na escola para substituir o professor em formação, o que causava um transtorno para a organização escolar.

Quando havia o pagamento da bolsa as formações eram realizadas no período noturno e em finais de semana, para não influenciar no horário de trabalho. A SME compreendia que ao receber a bolsa o professor estava sendo recompensado monetariamente pelas horas dispendidas para a formação e não como um auxílio para despesas pessoais. Os alfabetizadores do Ensino Fundamental (EF1 e EF2) disseram que era um processo cansativo participar de formação em outro turno e finais de semana, considerando que os professores precisam realizar atividades extraclasse, como o planejamento das atividades e envio de relatórios para os então orientadores de estudo.

As duas formas de organização para a formação foram elencadas como ponto negativo, porém debateremos mais sobre o assunto no item formação.

Outro questionamento do tópico gestão foi sobre como os formadores e professores avaliavam o papel da Secretaria de Educação de Goiânia e do MEC no PNAIC. Os professores se sentem distantes para falar sobre o papel do MEC, pois o veem como algo longe da sua realidade ou não acessível. Abaixo, a visão de dois professores sobre o MEC, um do Ensino Fundamental e outro da Educação Infantil.

Então, meio complicado assim fazer uma avaliação do MEC que é uma instância mais distante da gente, né?! Porque tudo que nós ficávamos sabendo com relação ao curso, a formação em si, era pela prefeitura e também pelo o que o MEC disponibilizava no site. Então era isso! Assim, o site ele era..., como você fazia... Como todo site de governo, vamos dizer assim, tem algumas dificuldades. Era moroso a questão da..., quando chegava para fazer uma avaliação (EF1).

O professor alfabetizador relata a distância entre a instituição reguladora da educação e as escolas, e como as determinações são impostas e ocorrem sem a efetiva participação dos

sujeitos que atuam em sala de aula. O entrevistado complementa que essa lonjura da efetivação do processo acarreta problemas no programa, pois o espaço temporal das ações da política nas escolas é distinto da instituição reguladora.

Muitas vezes você fazia uma avaliação, mais meio destonada daquilo que tinha sido programado ali. Ou porque já tinha passado, ou porque aquilo não era mais pra ser feito naquele período. Você já não estava mais com aquela turma, entendeu?! Então aconteceu essas questões também. Então o sistema foi falho em muitos quesitos que agora eu não me lembro exatamente. Mas principalmente na questão da avaliação do que eles pediram para colocar, que muitas vezes eu tinha que mascarar uma situação, porque tinha que alimentar o sistema (EF1).

A entrevistada deixa claro como o processo pode ser moroso e distante da realidade escolar quando ocorre de forma desorganizada ou em tempo distinto. Acarretando a composição de informações inverídicas que pouco podem contribuir para a pesquisa de dados, que servem de base para avaliar os caminhos percorridos pelo programa e consequentes melhorias e mudanças no processo como um todo. Nesse sentido, para Amaral e Assis (2013, p.30), “a avaliação deixa de ser um processo construído coletivamente para se tornar um instrumento de medida da eficiência das instituições no atendimento às demandas do mercado, visando também a uma progressiva desresponsabilização do Estado [...]”

A questão do MEC pra gente às vezes a gente fala em relação ao MEC. Parece até uma questão um pouco distante porque a gente está no CMEI né?! Então geralmente o que vem do MEC vem muito mais imposto de cima para baixo. Chega para gente precisamos cumprir, né?! Nós estamos aguardando porque vai chegar o livro para a educação infantil e aí a gente está nesse processo de aguardar para ver o que é que o MEC está esperando. Primeiro ele colocou o curso do PNAIC sobre a alfabetização logo em seguida chegou à história dos livros que a gente ainda não tem conhecimento de como vai ser esses livros. A gente sabe que vai ser só com o professor. É um livro de apoio ao professor. Mas isso vai vir em forma de uma cartilha para atividades a serem cumpridas com um currículo fechado a gente ainda não sabe. Então eu vejo o MEC dessa forma sim ainda um pouco distante as coisas chegam muito em cima da hora para a gente conseguir concluir. A gente cumpre. (E11)

Assim, podemos ver que o MEC, na perspectiva dos professores entrevistados, destoa da realidade escolar, ao implementar e deliberar ações que nem sempre condizem com as necessidades reais dos docentes e discentes. Ou, por vezes, ações mal desenvolvidas que acabam se tornando meramente burocráticas, sem efetividade ou melhorias para a gestão ou qualidade escolar.

Para os formadores essa visão se modifica, pois eles entendem o MEC como um propositor da política pública, que faz o investimento, tendo assim uma avaliação positiva da iniciativa do órgão na perspectiva da valorização da formação continuada. Mas criticaram a

descontinuidade da política, sendo uma política de governo ao invés de uma política de estado, o que acarretava o atraso das formações, mudanças que tornavam as formações aligeiradas e a falta ou insuficiência de material impresso.

Eu acredito que o MEC é um propositor de uma política para o Brasil inteiro. Eu avalio que é positivo. Eles têm investido nesse campo da educação, com essas políticas com diversos programas de formação continuada. A minha preocupação é que muitas vezes a rede deposita na formação continuada toda a responsabilidade. E aí a gente sabe que ela é uma das dimensões, e ela não dá conta de tudo. Se a gente não tiver as políticas públicas de certa forma efetivadas no papel de cada um. O MEC tentou no primeiro ano fazer o movimento de trazer a responsabilidade da gestão, depois ele trouxe um caderno de gestão para determinar o papel de cada um. Porque ele viu a necessidade disso. Ficou muito só a formação e a gestão administrativa e pedagógica da secretaria alheia. [...] (FO1).

Já com relação a Secretaria de Educação Municipal, eles citaram a falta de envolvimento por parte de outras gerências que compõe a SME, como a responsável pelo Ensino Fundamental por exemplo, que não entendia a dinâmica da formação ou da política e por isso não liberaram outros professores para integrar o curso de formação, como os profissionais chamados na rede municipal de apoio pedagógico, que também participavam do processo de alfabetização das crianças, mas que não estão efetivamente em sala de aula.

[...] Quem encampou de fato em Goiânia o PNAIC, foi a gerência de formação dos profissionais em educação dos profissionais da SME. Porque é a gerência que hoje é responsável pelo ensino fundamental por exemplo, ela não esteve tão envolvida. Então, se só a formação que cuida disso sem outras políticas pra dar por exemplo a viabilidade com o professor. Para a questão de uma política tivesse continuidade, um acompanhamento. É que a gente tem aqui em Goiânia, evidentemente nós temos a formação, mas nós temos por exemplo as coordenadorias regionais que têm os apoios que fazem o acompanhamento nas instituições. Esses apoios precisavam também de formação. Porque é como é que ele vai acompanhar apoiar se eles estão de fora da discussão e eles estavam fora porque só podia compor as turmas de professores que estavam efetivamente em sala de aula. O que a gente até chegou a propor fazer essa mesma formação que a gente fazia com os professores, com os apoios. Mas esse, porém não foi viabilizado. Então o que a gerência de formação muitas vezes fez, tentava trazer os apoios para serem orientadores de estudo, serem os formadores dos professores. Então eles também vinham. Nós tivemos um itos apoios que participaram disso, mas isso também prejudicava o trabalho lá. Que ele deixava de fazer os acompanhamentos das instituições, porque ele tinha que se dedicar não só a ficar nessa formação, mas também a estudar, e a preparar o momento que vai entrar em sala. [...] (FO2).

Nessa perspectiva, fica claro que para os formadores há uma distinção entre o processo de proposição e da materialização da política. Eles compreendem o MEC como um propositor ou idealizador da política, e o seu papel é distinto de quem materializa a política ou o programa, que no caso é a SME, e compreendem que cabia um maior envolvimento de toda as partes que

integravam a Secretaria de Educação do município e as escolas, como as parcerias estabelecidas.

Para Mainardes (2006), e seus estudos sobre o ciclo de políticas, a política não é um processo linear e realizado em etapas distintas. Mas, algo dinâmico centrado em um campo de disputas e debates.

Os autores indicam que o foco da análise de políticas deveria incidir sobre a formação do discurso da política e sobre a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à prática. Isso envolve identificar processos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismo dentro e entre as arenas da prática, e o delineamento de conflitos e disparidades entre os discursos nessas arenas.

Os autores propuseram um ciclo contínuo constituído por três contextos principais: o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática. Esses contextos estão inter-relacionados, não têm uma dimensão temporal ou sequencial e não são etapas lineares. Cada um desses contextos apresenta arenas, lugares e grupos de interesse e cada um deles envolve disputas e embates (Bowe et al., 1992) (MAINARDES, 2006, p. 50).

Podemos percebermos que o agente possui um papel determinante na materialização da política pública, pois são eles que realizam a interpretação ativa dos documentos orientadores e atuam na prática. Outro aspecto importante é que o campo de disputa é envolvido por um cenário político que possui reais possibilidades para a mudança de rumo de uma política pública já constituída, como foi o caso do PNAIC.

Diante disso, o formador FO3 tece uma crítica dizendo que o MEC poderia ter realizado um papel mais ativo e organizado no processo de entrega dos materiais e também da própria formação.

Olha o papel do MEC no que se refere à educação infantil ficou um pouco tumultuado. Porque era pra ter entregue um material impresso. E aí teve uma briga com as universidades que produziram o material e ele foi só disponibilizado online. Por mais que hoje isto tudo esteja digitalizado esse fator de não ter dado suporte material acaba dificultando um pouco. E também o período em que aconteceu a formação. De um ano para o outro, acaba que tem a quebra e não dá continuidade no trabalho. [...] (FO3).

Os conflitos gerados pela forma de disponibilização dos materiais didáticos acarretaram uma insegurança entre os participantes, denotando uma possível fragilidade na organização da política do PNAIC e, conseqüentemente, na sua credibilidade. Nesse sentido, percebemos que em muitos aspectos a política já se ‘deteriorava’, pois não tinha o mesmo investimento e alcance do público alvo, já que o fato relatado aconteceu no último ano de funcionamento da política.

A fala do coordenador CO1 corrobora com a percepção de uma política em processo de finalização; é perceptível pelo relato que o cenário político da época foi um dificultador para a plena execução da política e influenciou nas mudanças que ocorreram no programa, o que consequentemente atrapalhou o trabalho que deveria ser realizado pelo MEC.

O momento do PNAIC, e aí é uma resposta: Não é muito bom. Então, o MEC sempre com professora Mirna, ali a frente como coordenadora do PNAIC. Uma pessoa muito responsável muito bem quista, muito atenciosa. Mas a gente percebe claramente que neste momento o MEC tem mudanças políticas. E o PNAIC não vai haver mais, por exemplo não fomos chamados em dezembro de 2017. Eu fui (...), era dia 11 e 12 de dezembro, eu estava em São Paulo e eles nos comunicaram do Novo Mais Alfabetização. E que o PNAIC não haveria mais recurso, não teria de fato o programa, não iria mais haver nesse ano. Como não tem mais chamado. Então, o papel do MEC é muito difícil porque a gente vê que o pessoal da equipe do PNAIC tenta resolver algumas coisas, mas não consegue. Por exemplo, liberação de bolsas é demorado. É demorado, mas as bolsas do semestre passado eu acho vai cair essa semana, são 3.[...] (CO1).

O MEC é um ministério que compõe o governo e, consequentemente, seus integrantes respondem pelas perspectivas políticas do presidente em exercício. O cenário político a partir de 2017, com o impeachment da então presidenta Dilma Rousseff, foi de cortes orçamentários para a educação e nenhum investimento previsto para a alfabetização, um consequente prejuízo para o PNAIC.

Outro questionamento foi sobre as dificuldades de gestão do PNAIC para os formadores e o coordenador. Os formadores elencaram sobre a descontinuidade da política formulada pelo próprio governo, o que causava formações aligeiradas e, por vezes, desconexas. A questão da distribuição dos materiais didáticos da Educação Infantil em formato digital e das rupturas das formações (de um ano para o outro) foi mencionada, o que gerava um processo não sistematizado e claro. Vejamos o relato abaixo:

A maior dificuldade é isso que eu falei. A descontinuidade do próprio governo federal, dos tempos. As formações quando chegam, quando vinham pela Universidade Federal, era assim de ontem para hoje. Não era uma coisa pensada programada. Do primeiro ano a gente teve isso, no segundo ano já não teve. Por uma organização deles lá. Pensando... no Brasil inteiro fazendo a formação. A gente tinha Goiás inteiro, fazia a formação dos 247 municípios. Então a gente tinha uma dificuldade de local em Goiânia, de datas que não batiam. E isso é assim às vezes muito dificultador até para as pessoas se deslocarem. A verba que era... a contrapartida é do município porque ele faz adesão. Então muitos municípios não liberavam os profissionais, não tinham a verba para trazer. E a gente fazia esse movimento presencial. E eles tinham que vir a gente tinha todo o planejamento, todo o estudo, uma organização pela universidade para que a gente conseguisse esse grupo de formadores. Nós éramos 19 depois passamos para 24 dependendo... Teve uma época em que éramos dois, um de português..., e um pedagogo e um da área da matemática para fazer essa discussão com os professores. Então às vezes esse aligeiramento, e às vezes o tempo, e também

a descontinuidade de fazer, acontecia num mês, ia acontecer em dois meses depois, ao invés de acontecer todo mês para as pessoas se organizarem. E muitas vezes as pessoas não viam porquê essa organização não era feita. Mas a universidade fazia isso porque dependia do MEC. Então o próprio governo federal tem muita dificuldade na organização dessas políticas para serem implementadas. [...] (FO1).

O formador FO3 enfatiza que o formato proposto pelo programa teve rupturas no processo de execução, e conseqüentemente se tornava um dificultador para o bom andamento do programa e acabava por influenciar na qualidade do curso de formação e na desistência dos professores alfabetizadores.

Pensando no PNAIC na educação infantil. Qual que foi a maior dificuldade de gestão?! A proposta do material que a gente utilizou e que foi oferecido pelo MEC, ofertado pelo MEC. Não era pra ser no formato que foi o processo de gestão. Que ele aconteceu de um ano para o outro, pegando uns três meses do ano de 2017, três meses em 2018. Então essa ruptura do ano, essa não continuidade, ou essa não clareza de um processo mais sistemático, dificultou bastante a própria questão da gestão da formação e da compreensão dos encontros. E o material utilizado era numa perspectiva de formação continuada a longo prazo, e não da forma como aconteceu em mais ou menos oito meses (FO3).

Os formadores fazem uma crítica a forma como a proposta do PNAIC e a secretaria depositam no processo de formação todo o sucesso do programa, se esquecendo de que a formação não dá conta do todo, que existem outras variáveis, já que a escola composta por pessoas com diferentes visões de mundo. De acordo com Barroso (2006, p. 60),

[...] “a regulação do sistema educativo resulta, antes, de um complexo sistema de coordenações (e co-coordenações) com diferentes níveis, finalidades, processos e actores, interagindo entre si, de modo muitas vezes imprevisível, segundo racionalidades, lógicas, interesses e estratégias distintas”.

Sendo assim, a escola não é um processo linear e determinado, conduzido por um único agente, que decide e controla tudo, mas pelo contrário, é composto por uma gama de variáveis que, em conjunto, formam a estrutura escolar. Dessa forma, as políticas públicas não devem abordar apenas um aspecto do processo educativo e depositar a mudança de resultados nesse único aspecto.

[...] Então o que é que eu vejo que a gente tem um aspecto que não é só a formação que dá conta. Existem outras políticas que fundamentam essa formação. A aceitação dos programas do governo federal é muito bem-vinda na gerência de formação, porque a gente sabe fazer essas adequações, mas muitas vezes quem está na gestão não consegue dialogar e vê como que a gente pode avançar e criar sim políticas internas na secretaria e políticas interna na escola. Por exemplo, se eu faço uma proposta em rede se eu tenho uma escola não posso mandar um professor alfabetizado, tem que mandar todos, porque o diálogo na escola vai ser diferente. O diálogo lá na escola com quem estuda, com quem faz a proposta de ciclo, de horário de estudo, que eu tenho coordenador que faz a formação em contexto amplia essas discussões. Se vem um que não quer e o outro que

quer o coordenador tem um problema lá. Ou ele fala que o outro precisa aí, ou então ele fala não você não vai mais. Então essas questões estruturais e de concepção dentro da escola são os maiores dificultadores [...] (FO1).

O entrevistado CO1 relatou como a sua maior dificuldade a elaboração de uma proposta de formação em 15 dias. Ele relata que com a saída da Faculdade de Letras da UFG e a demora da UEG assumir a responsabilidade pelo processo de formação, o tempo ficou escasso para a elaboração de uma pauta que fosse reflexiva e consistente. Relatou também a dificuldade dos formadores locais em aceitar a mudança de perspectiva formativa pautada pela UEG.

Pra ser mais direta, Beatriz, minha principal dificuldade foi apresentar em 15 dias uma proposta de formação que não era a reprodução de pautas. Isso foi um choque para quem foi para a primeira formação em outubro, no Clarentiano, aqui em Goiânia em 2017. Porque boa parte dos professores que já estavam no PNAIC desde 2012 foram para essa formação em 2017. Então, eles sempre chegavam e tinha uma pauta pronta para reproduzir essa pauta. Tenho livros. Eu cheguei sem nenhum livro com a minha equipe conversei com eles sobre concepção de alfabetização e letramento. Trabalhamos coisas básicas, e falei assim: vocês vão lá na base eu quero saber as concepções dos professores (CO1).

A mudança de IES formadora, durante a instalação de novas diretrizes de funcionamento, e o curto período de tempo para a preparação da formação, demonstrou ser um desafio para a universidade que assumia a formação de todo o estado de Goiás a partir daquele momento. Outra questão foi a mudança no modelo formativo proposto pela UEG. Vejamos o relato abaixo:

Na verdade, desde o começo eu propus uma grande pesquisa de diagnóstico de concepções de alfabetização letramento. Então o pessoal odiou, ficou horrorizado e falou que o PNAIC perdeu a qualidade, porque foi para UEG. A UFG trazia tudo pronto e era muito bom! E eu não estou dizendo que não era bom a pauta, eram pautas interessantes. Mas, que via de regra elas não iam atender algumas salas de aula. E eu dei trabalho para esse povo do ponto de vista de pensar o que eles entendiam por alfabetização. Então foi a maior dificuldade. Eu vou te falar a verdade, 2017 fechou o segundo encontro, no último encontro em dezembro, meu último encontro, para você ver já o meu terceiro encontro, é que eles sentiram mais confortáveis e sentiram segurança da proposta. Foi uma proposta muito ousada e muito difícil de implementar. Essa foi minha maior dificuldade, de fazer as pessoas entenderem que a alfabetização, ocorre em cada espaço e aí ela tem balizas. E as nossas balizas era a Magda Soares, clássica da alfabetização, mas não necessariamente a gente precisava se prender isso. Por exemplo, eu tinha gente que passava de Bactin e foi para Linguística Aplicada. Nós queríamos que o básico do PNAIC permanecesse. Nós utilizamos os livros do PNAIC? Utilizamos, mas não eram as nossas únicas fontes (CO1).

Essa mudança no modelo de processo formativo causou, a princípio, desconforto nos formadores participantes, que de acordo com o relato do coordenador-geral da IES, o principal incômodo era que eles teriam que refletir mais sobre a elaboração de atividades para a formação com os professores alfabetizadores e a utilização de outros materiais, ao invés da mera

reprodução de pauta. Mas ele ressalta que não é uma crítica a UFG e sim a uma pauta diferente. Aqui verificamos outro aspecto que dá indícios de que a política pública está em processo de ‘deterioração’, pois faz alterações de forma não sistematizada e não dá tempo hábil para a preparação das normativas estabelecidas, e assim ‘atropela’ o tempo do processo formativo, causando o aligeiramento e uma aparente desorganização.

Por fim, os formadores avaliaram como foi a aceitação do PNAIC pelas escolas do município de Goiânia. O feedback recebido por eles foi bastante positivo, os professores necessitam de uma formação continuada de forma mais estruturada, como foi o PNAIC, para auxiliar o trabalho dos professores com as crianças. Para a Educação Infantil isso ficou mais evidente, dado as lacunas na formação de professores e da falta de orientação/formação/proposta do próprio município quanto ao papel desta faixa etária na educação.

Em relação à educação infantil os profissionais e as instituições gostaram muito. Porque eles sentem essa necessidade de ter maior clareza em relação: qual o papel da educação infantil nesse processo?! Então os profissionais foram convocados os de 4 e 5 anos, que atuavam no CMEI quanto na escola. E a participação foi positiva não teve tantas baixas. No município de Goiânia igual as vezes tem formação continuada que começa com um número considerável e depois termina mais ou menos com a metade. Então isso acaba demonstrando que é um fato que eles gostaram e que sentem essa necessidade de compreender melhor essa temática (FO3).

A entrevistada FO1 apresentou mais uma vez a crítica do suporte inadequado que as outras gerências da SME disponibilizam para a formação. E enfatizou a importância de uma política de gestão interna que viabilize a implementação dessas políticas públicas de forma mais engajada e participativa, e não simplesmente transferir responsabilidades.

Eu acredito que em Goiânia a gente precisa ter uma política de gestão. O que que acontece, os professores aceitam bem. Nós não temos é uma política de: se eu aderi, eu preciso dar condições para que essa escola se organize e esse professor venha. Eu preciso compreender o porquê. Isso se faz por uma diretoria pedagógica, pela secretaria, pelo secretário, pela superintendência, pelo diretor pedagógico e pelo gerente de Ensino Fundamental. E muitas vezes as pessoas que estão lá representando nem conhecem o material e acham que não coaduna com a proposta. Só que o nosso papel aqui é pegar o que apresenta o PNAIC e fazer o ajuste [...]. (FO1).

A crítica à desorganização do processo de formação foi bastante recorrente entre os formadores no processo de gestão do PNAIC. Desenvolver a implementação de uma política pública sem o suporte adequado e tendo que fazer embates torna o trabalho mais árduo e complexo de ser concretizado com qualidade e excelência.

Assim, podemos inferir que a percepção por parte dos participantes do PNAIC foi a de que o programa vinha apresentando sinais de finalização e conseqüente desorganização e aligeiramento das formações. Vale ressaltar que aqui possuímos dois tipos de relatos, o do coordenador-geral da IES que tem uma posição de decisão, o dos formadores estaduais e que recebem orientações para o processo formativo com os professores alfabetizadores e os professores. Diante disso, podemos considerar que os relatos de desorganização feito pelos formadores são confirmados na fala do coordenador da IES. Já os professores, no quesito gestão, se sentem distantes do MEC, vendo-o apenas como propositor da política.

A avaliação que fazemos sobre o processo de gestão do PNAIC é que, por ser uma política pública de alcance nacional abarcando diferentes realidades e culturas, houve contrastes entre a sua proposição e a sua materialização. O MEC como o propositor do programa foi visto como um órgão que não está próximo aos participantes e que impôs questões desconexas da temporalidade do programa. O entrevistado CO1, entretanto, ponderou uma posição diferente, relatando que há outros fatores que influenciam no processo de implementação do programa, e apresentando uma visão diferente da gestão do PNAIC.

### **3.3.2. A concepção do PNAIC**

No segundo quadro de perguntas, examinaremos a concepção do PNAIC tendo por base, sobretudo, a visão dos entrevistados. O intuito era perceber se, para formadores e alfabetizadores, esta concepção estava clara ou se haveria divergências de entendimento sobre o assunto. O programa teve uma duração 'longa', passando por diferentes governos e, conseqüentemente, diversas políticas educacionais, o que pode ter acarretado mudanças de direcionamento no decorrer do processo. Nesse sentido, buscamos compreender se o PNAIC segue uma linha de concepção? Qual seria ela? O que poderia ser destacado de positivo e negativo na concepção apresentada?

Os professores entrevistados do Ensino Fundamental demonstraram não ter tanta clareza sobre qual era a concepção do PNAIC, apenas disseram sobre como foi positivo o que o programa trouxe de reflexão para o processo de ensino-aprendizagem na alfabetização, e somado ao conjunto de materiais didáticos, tornou-se um excelente respaldo para o professor atuar em sala de aula:

Acho que a preocupação é estar trazendo um novo olhar na alfabetização, despertar no professor, da maneira dele, não falo de metodologias. Metodologia eu acho que cada um tem, ele procura e encontra, né?! Professor é estudioso do assunto, ele vai buscando metodologias. Mas eu vejo que o despertar, trazendo nova criticidade, trazendo coisas novas, inovação, formação para o professor. Isso é muito importante, porque às vezes a gente fica meio adormecido, mesmo que a gente tenha conhecimento. Mas se não der uma pinceladinha e não der uma mexidinha, a gente fica meio adormecida. E o curso veio assim para despertar. Eu na minha concepção foi! Oi, professora X, você sabe, mas você precisa melhorar. Entendeu?! Um embasamento também que achei bacana, foi a relação que eu fiz de associação na época da faculdade, porque na faculdade a gente tem a primeira formação, primeira visão das coisas. Muitas vezes passa despercebido, porque a gente não tem essa maturidade. A segunda formação é bacana pra gente voltar e analisar. Era aquilo que estava tentando falar na faculdade, que na época não entendia. Isso deu uma casada bacana (EF2).

Os professores da Educação Infantil enfatizaram a ludicidade no processo de ensino-aprendizagem nesta faixa etária, e como o Programa/Pacto trouxe uma clareza sobre o papel da Educação Infantil frente a alfabetização e, por fim, a importância de contextualizar a cultura do escrito. Por isso, viram a formação como um grande ‘norte’ esclarecedor das ações que competem a Educação Infantil e o que compete ao Ensino Fundamental:

Mais importante na concepção do PNAIC. Eu acho que o aprender de forma lúdica como aprender brincando, aprender com aquilo que eles já dominam, já conhecem. (EI1).

Foi realmente fazer o papel da educação infantil frente à alfabetização. Porque é isso que a gente fica buscando desde os bebês né. As vezes os professores entram e vêm com aquele tanto de tarefinha de folha, porque é preciso fazer tarefas, tarefas, tarefas, tudo em prol de uma alfabetização. Então o PNAIC ele veio pra mostrar: Olha isso aqui não é a hora! Essa alfabetização estrito senso isso vai acontecer lá no fundamental. O papel da educação infantil é outro, o papel da Educação Infantil e de contextualizar a cultura do escrito para a criança desde que ela nasce até quando ela sai da instituição. Mas de forma lúdica sem esquecer eixo da brincadeira né. Achei que foi fundamental o papel da educação infantil (EI2).

O formador FO3 reforçou as mesmas questões levantadas pelas professoras, sobre como o programa abordou de forma assertiva o papel da Educação Infantil frente a alfabetização:

Vou falar específico da educação infantil. Se for pensar na utilização dos cadernos produzidos pelas universidades no que se refere à linguagem oral e escrita fiz, sim! Porque eles esclarecem um monte de coisas que os professores necessitam no sentido de: Tá bom, se o papel da educação infantil não é a apropriação do sistema da escrita alfabética. Qual é o papel? De que forma a educação infantil pode contribuir nesse processo que é a apropriação da linguagem oral e escrita. Só que a forma como ela foi realizada e desenvolvida, é que não foi o ideal, ou melhor para o momento. Mas em termos de material conceitual o que foi utilizado na educação infantil, eu considero que esteja na concepção. Porque ele também está de acordo com as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil de 2009. Então ele reafirma as concepções que já estão postas para essa etapa da educação básica (FO3).

Os formadores FO1 e FO2 demonstraram ter bastante clareza e domínio das concepções trabalhadas. O formador FO1 não citou as mudanças de perspectivas teóricas que possivelmente possam ter acontecido no decorrer dos anos. Falou apenas que o programa segue uma vertente de linguagem enunciativa discursiva, a alfabetização como processo discursivo. Segue relatos:

Eu acho que esse movimento deles é positivo e o material é riquíssimo. Material que as concepções são atualíssimas. A gente trabalha dentro de uma perspectiva enunciativa discursiva que é a mesma da rede a perspectiva discursiva. A alfabetização como processo discursivo. O que essa criança já traz? E como eu amplio esse repertório para ela se posicionar no mundo? É a mesma coisa que a gente discute. Então eu acho que as políticas são muito bem pensadas. A gente é que não cumpre. (FO1).

O FO2 relatou que, como houve uma perspectiva inicial mais baseada em Piaget e Emília Ferreiro, eles entenderam como positiva, apesar das universidades fazerem uma crítica a perspectiva adotada, mas posteriormente, em 2015, houve um novo seguimento, da alfabetização alinhada ao letramento:

Antes de gravar eu te falei, ele mudar a concepção de alfabetização ao longo do programa. Em 2013, a concepção ela é muito mais né. Ela é baseada muito na psicogênese da língua escrita, muito. Então aparece muito Emília Ferreira, aparece muito, nos próprios textos. Mas ela traz uma coisa que o professor, hoje por conta da dinâmica de trabalho dele, ele precisa. Que foi! A gente considerou, pode ser que para algumas universidades alguns pontos de vista que considera ruim, mas a gente considera que é muito importante nesse momento para professor que não tem condições de ter tanto tempo de estudo. Que são os objetivos de aprendizagem e desenvolvimento. [...] Em 2015, a concepção muda para a alfabetização na perspectiva do letramento. Por exemplo, vem muito uma perspectiva discursiva da língua, da linguagem. Então você tem muito Bactin, você tem muito a Smouca que discuti Bactin voltado para a alfabetização. Você vê outros autores entrando o cenário, muda essa perspectiva de alfabetização, teórica [...] (FO2).

Como foi possível observar, houve entre os formadores algumas falas e termos divergentes: enquanto o FO1 fala da alfabetização como processo discursivo, o FO2 aborda o letramento. Para uma melhor compreensão dos termos, buscamos no glossário de verbetes do Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita - CEALE a definição para cada termo.

A alfabetização como um processo discursivo é assim definido:

Um argumento central nessa perspectiva é o da natureza social, ou da *sociogênese do desenvolvimento humano*. Isto significa que os modos de agir, pensar, falar, sentir das crianças vão se constituindo e adquirindo sentido nas relações sociais. Destaca-se, assim, a fundamental importância da mediação e da participação de outros na construção do conhecimento pela criança, bem como a concepção de *linguagem como produção histórica e cultural, constitutiva dos sujeitos, da subjetividade e do conhecimento*. Ou seja, a *forma verbal de linguagem como modo de interação* – como

produção e produto humanos – afeta, constitui e transforma o desenvolvimento e o funcionamento mental dos sujeitos.

Ancorada prioritariamente nas contribuições de Vigotski e Bakhtin, essa perspectiva considera a atividade mental da criança não apenas em seu aspecto cognitivo, mas em seu aspecto *discursivo*. Ou seja, a linguagem, a palavra – oral ou escrita – é, ou pode ser, ao mesmo tempo, meio/modo de interação, meio/modo de (inter e intra) regulação das ações, e objeto de conhecimento. A ênfase na relação social e na prática dialógica caracteriza a dimensão discursiva. (SMOLKA, 2014, sp.)

Soares (2014) define letramento na seguinte perspectiva:

Na verdade, talvez a palavra *letramento* não fosse necessária se se pudesse atribuir, como pretendem alguns, um sentido ampliado à palavra *alfabetização*. Entretanto, na tradição da língua, no senso comum, no uso corrente, e mesmo nos dicionários, *alfabetização* é compreendida como, restritamente, a aprendizagem do sistema alfabético-ortográfico e das convenções para seu uso: a aprendizagem do ler e do escrever. [...] É o que justifica e explica o surgimento de um termo que se acrescenta e se associa à aprendizagem do sistema alfabético – à alfabetização – para nomear esta outra faceta da aprendizagem da língua escrita – o *letramento*: o desenvolvimento das habilidades que possibilitam ler e escrever de forma adequada e eficiente, nas diversas situações pessoais, sociais e escolares em que precisamos ou queremos ler ou escrever diferentes gêneros e tipos de textos, em diferentes suportes, para diferentes objetivos, em interação com diferentes interlocutores, para diferentes funções (SOARES, 2014, sp.).

A partir dos conceitos expostos, é perceptível que não há uma discrepância ou distinção de teorias, mas sim uma complementação entre os termos apresentados. O letramento, segundo Soares (2014), é uma ampliação do significado de alfabetização. Enquanto a alfabetização como processo discursivo é entendida como a ênfase da relação social e na prática dialógica e caracterizadora da dimensão discursiva.

As duas definições não entram em conflito, mas se complementam. Dado que a alfabetização como processo discursivo parte do pressuposto de que a criança vive em um mundo letrado e que a linguagem tem uma função social. Dessa forma, é possível perceber que os formadores não entram em divergência sobre os conceitos teóricos do programa, mas somente que o formador FO1 fez uma explanação mais profunda e completa da concepção adotada.

Para a Educação Infantil, o entrevistado FO2 analisa que o material adotado para esta etapa de educação é fruto de uma pesquisa desenvolvida pela UFMG e UFRJ, e que possui uma discussão profunda sobre a concepção de infância e a forma como a criança vê o mundo e como ocorre o seu processo de ensino-aprendizagem. O formador demonstra ter conhecimento do material adotado:

É um material extremamente denso, ele não traz receita nenhuma ao professor. Ele pressupõe um professor que seja um professor estudioso da educação infantil. A linguagem dele por mais que ele dialogue com experiências que professores realizaram. Não é uma linguagem que é tão acessível e exige do professor um debruçar sobre. Ele traz também muitas referências que são acessíveis, eles tentam trazer referências que você consegue acessar na internet e ele consegue fazer isso. Ele faz uma discussão com a linguagem e a concepção de linguagem de modo geral. Mais profunda. Ele faz uma discussão com a arte, com a cultura, com os conhecimentos que se dão de várias naturezas. Ele não traz por exemplo discussão de componente curricular, não é essa discussão da educação infantil. E não é essa a discussão que o material traz. Ele traz essa concepção de conhecimento, que dependendo da sua área, ele tem suas especificidades. Mas eles dialogam um com o outro. Que a criança para conhecer o mundo ela tem uma visão mais holística do conhecimento. E ele traz uma discussão muito profunda de como a criança aprende e desenvolve. (FO2).

A partir da fala do FO2, podemos ver que o material adotado é significativo para as discussões na área, que contribuem mais para a práxis do professor do que um manual de aulas. Mas enfatiza que o material é denso e que professor precisa se debruçar para compreender as discussões.

Nesse sentido, o relato do CO1 denota que a coordenação de formação tinha por prática, ao se deparar com divergências ou até mesmo inconsistências teóricas nos livros orientadores, refletir sobre elas, e tentar entender como cada teoria poderia contribuir para o processo de alfabetização da criança no espaço escolar:

Realmente para mim o mais importante é uma concepção construída de que alfabetização se dá junto com o processo de letramento. Que embora sejam processos distintos que quando eu promovo os vários tipos de textos na sala de aula eu favoreço de fato uma alfabetização. Eu acho que eles são para mim a coisa mais interessante, eu não sou de educação infantil. Minha fala é de outro lugar, de professora de formação. Você deve estar pensando: ela não usa os termos que eu gostaria que ela usasse. Mas assim, eu acho que os termos são diferentes, mas de fato o PNAIC ele dá uma contribuição ímpar. Porque ele fez com que as pessoas parassem um grupo grande de professores de todo o estado de Goiás, em todo o Brasil, e pensasse como se da alfabetização. E aí é feito uma opção. O programa ele orienta uma opção. Uma opção de alfabetização numa perspectiva muito mais socio-construtivista. Embora se você for pegar os cadernos do PNAIC, o de matemática é piagetiano. É socio-construtivistas também, porque você tem Piaget de um lado Vygotsky do outro. Tem incoerências teóricas nesse processo, nós aqui em Goiás optamos em fazer dessas incoerências teóricas um espaço de reflexão. Então teve gente questionou. Ha, mas como é que você usa Vygotsky aqui?! Eu falei: Olha, de fato a gente precisa compreender como os teóricos colaboram com o processo de alfabetização e letramento. Então é isso e eu acho que a maior vitória do programa e a contribuição é da possibilidade de materialização dessas concepções de alfabetização e letramento dentro da sala de aula no chão da escola, digamos assim. Que programa faz isso no Brasil? O PNAIC é um bom programa, em termos de política pública educacional para a educação básica. Eu acho que é uma perca sim para a educação. Eu não sei mensurar. Porque imagina que essas pessoas e as escolas estão aguardando esse espaço e esse espaço foi um espaço formativo de reflexão. Então acho que, essa é a principal contribuição (CO1).

A fala do CO1 trouxe elementos muito importantes para a nossa análise da concepção adotada pelo PNAIC. No capítulo anterior, vimos que, inicialmente, o programa não aborda nos documentos orientadores a concepção da alfabetização na perspectiva do letramento. Mas ao longo do programa, os documentos fizeram a inclusão de parâmetros e objetivos para a concepção de letramento. Cabe uma ressalva aqui, de que esta pesquisa não teve por objetivo realizar uma análise dos cadernos do PNAIC, no intuito de verificar qual concepção preponderou nos materiais didáticos distribuídos pelo MEC. Mas o coordenador-geral da IES afirma que no caderno de “matemática é piagetiano”, e que fez uso das contradições encontradas no material didático para consolidar as formações. Aqui percebemos como as IES possuíam uma certa autonomia para a elaboração das formações que seriam reproduzidas com os professores alfabetizadores.

Nesse diapasão, é possível perceber, a partir dos relatos acima, que o programa apresentou inconsistências e divergências teóricas ao longo do seu percurso, bem como mudança das correntes teóricas. Não ficou claro nas entrevistas o que contribuiu para essas mudanças. Os documentos orientadores destacam que a avaliação e análise dos materiais didáticos e o processo de formação realizados são o pano de fundo para as melhorias propostas. Mas não podemos descartar a possível contribuição/engajamento das universidades ligadas ao Pacto para as mudanças ocorridas, bem como alterações no cenário político e no próprio MEC.

Outra questão do segundo bloco de perguntas feita aos entrevistados foi sobre os aspectos positivos e negativos da concepção adotada pelo PNAIC. De positivo, foi destacado a importância de se ter uma iniciativa do governo voltada para a séries iniciais do Ensino Fundamental e para a Educação Infantil, e a abordagem reflexiva adotada nas formações, os jogos pedagógicos e materiais didáticos desenvolvidos e bons orientadores. De negativo, a formação aligeirada, com muito conteúdo a ser visto e pouco explorado, e a descontinuidade da política pública, que com o passar dos anos se fragilizou e que gerou a desmotivação no público alvo, os professores:

A questão de positiva e a proposta está consolidada no sentido de trabalhar as séries iniciais que é o principal. Eles trouxeram uns jogos muito interessantes que a gente usa na escola até hoje. Eles desenvolveram uns jogos, acho que foi o pessoal de Pernambuco que desenvolveu esses jogos, e eles são interessantes para trabalhar a questão da consciência fonológica e a interação. Todo esse processo de alfabetização que é muito importante junto também com livros literários. E isso foi muito positivo auxiliou bastante. Se for bem trabalhado. Eu tive orientadores também muito bem formados, que traziam uma formação muito boa. Eu mesmo tive para mim, que o de

língua portuguesa foi o melhor, onde nós tivemos uma formadora bem competente. E o que eu acho ruim é que como todo programa do governo começa se com vapor e depois vai se degradando ao longo dos anos. A coisa vai ficando meio capenga, até mesmo na formação. Parece que os critérios vão diminuindo. Não sei como funciona. E aí vão... Os formadores já não vão ter aquela mesma qualificação que estava tendo antes. Eu sei que se há uma desmotivação também do público em si, no caso de as professoras no sentido de as coisas irem pendurando, perdurando e acaba ficando cansativo. Eu vi que os últimos foram bem desmotivadores. Foram poucas as adesões que nós tivemos de professores. Né?! Quando foi trabalhar os temas transversais, não lembro exatamente. Foi voltado para ciência, alguma coisa nesse sentido, foram os que eu não fiz. Eu vi que foram poucas as adesões também. Porque teve um período que eles não..., como eu já estava na coordenação os dois períodos, e eles não abriram para o coordenador, só para o professor que estava regente na época. Então eu penso que o ponto negativo é isso de não dar continuidade a um programa com a mesma eficácia e atenção que se deu quando ele iniciou (EF1).

Como se vê, o professor EF1 fez uma crítica à formação, dizendo que o processo formativo, ao longo dos anos, não permaneceu com a mesma qualidade, e que foi se tornando desmotivador e cansativo para os participantes. E ressaltou que outro ponto negativo foi a degradação do programa, que não teve a mesma eficácia e atenção. Neste aspecto, podemos relacionar que a diminuição da participação de professores na formação foi a partir da retirada de bolsas para os professores alfabetizadores e das formações acontecerem no horário de trabalho. Porém, sabe-se que o tempo de duração dos cursos de formação foram reduzidos, o que pode ter acarretado essa ideia de baixos critérios dos cursos.

O entrevistado EI2 enfatizou como pontos negativos a formação aligeirada, o pouco tempo para se debruçar nos estudos e o problema de deixar a escola desfalcada de servidores, pois nesta etapa a formação ocorreu em horário de trabalho:

Então negativos porque foram eram muitas apostilas muitos livros e o tempo foi muito curto que a gente saiu horas de trabalho. A instituição ficava na falta de servidores e a gente não conseguia estudar todos os cadernos. De estudo três cadernos de forma que. A gente tentando aprofundar, mas o tempo era muito corrido. Penso que seria o ponto negativo. Faltou tempo né. Ponto positivo pra mim enquanto professora assim foi. Foi muito esclarecedor porque eu trouxe outra reflexão ao fazer meus planejamentos em relação à linguagem escrita em relação a ter outro olhar sobre essa linguagem não só em detrimento à linguagem escrita. O que a gente descobriu que a linguagem escrita é uma das outras linguagens. E aí às vezes a gente cede à pressão da comunidade e acaba caindo na alfabetização das crianças precocemente. Então achei que foi um ponto positivo. Foi trazer a reflexão e a gente não trazer essa alfabetização precoce para as crianças (EI2).

O professor da Educação Infantil destaca como ponto positivo a reflexão que o programa trouxe ao abordar temas pertinentes a esta etapa de educação, como o não adiantamento do processo de alfabetização e, conseqüentemente, a preservação da infância. A reflexão que podemos suscitar aqui é que os pontos positivos elencados pelos entrevistados foram

direcionados principalmente para os processos formativos reflexivos que contribuíram para a composição de uma práxis pedagógica.

Para o fechamento desse bloco de perguntas, pedimos que os entrevistados dessem a sua opinião sobre a inclusão da Educação Infantil no PNAIC em 2017, mesmo com diferentes correntes teóricas que defendem a preservação da infância e são contra o adiantamento do processo de alfabetização, e sendo o PNAIC um programa que defende a alfabetização na idade certa, isso não poderia ser contraditório. Entretanto, todos os entrevistados não viram maiores problemas para a inserção da Educação Infantil em um programa de alfabetização e enfatizaram que o MEC teve o cuidado de elaborar um material que esclarece a questão da leitura e escrita na Educação Infantil e que aborda a concepção da cultura do escrito.

Apenas os formadores FO2 e FO3 falaram que a inserção da Educação Infantil poderia causar estranheza por ser um programa voltado para a alfabetização. Mas defenderam como os cadernos de formação para a Educação Infantil eram valiosos para o tema e como contribuíram para a formação continuada dos professores. O formador FO3 ainda relatou que a inclusão da Educação Infantil se “deu meramente para aproveitar um formato de programa e investimento que já existia”, para realizar a formação desses professores, ao invés de criar uma política pública:

O PNAIC na educação infantil ele não.... Realmente ele não traz essa perspectiva de adiantar a alfabetização em nenhum momento. Não é a proposta do PNAIC mesmo que isso tenha se configurado em vários municípios. Mas vários municípios não entenderam nada da proposta do PNAIC para a educação infantil. É óbvio que a princípio quando você põe Programa Nacional para Alfabetização na Idade Certa para educação infantil é esquisito. É esquisito! PNAIC e educação infantil não combina mesmo, em termos de um programa voltado para a alfabetização e vem discutir a educação infantil. A leitura e escrita na educação infantil. Mas esse daí foi um movimento que o MEC fez aproveitou o nome. Só que o material que foi utilizado em Goiânia foi o que foi produzido pela UFMG pela UFRJ e também uma outra a Universidade Estadual do Rio de Janeiro juntamente com a equipe da Coordenadoria de Educação Infantil do MEC. Então ele é fruto. Esse material é fruto de uma pesquisa de três anos. Uma pesquisa muito séria de discussão do que é leitura e escrita na educação infantil. E de modo algum ele discute a forma de adiantamento da alfabetização. Ele não discute isso, ele discute a cultura do escrito. Ele discute as culturas orais e escrita sim. Ele discute desde os bebês como que um bebê leu o mundo. Ele discute de como os processos ligado à cultura e essa discussão com uma compreensão de mundo que uma criança de educação infantil tem que ter. Porque ela está tentando entender o mundo e o funcionamento desse mundo. E como ela lê esse mundo. É isso que é trazido para a discussão do PNAIC na educação infantil (FO2).

O entrevistado FO2 afirmou ser incoerente a inclusão da Educação Infantil em um programa voltado para a alfabetização, mas afirmou que a proposta não traz a perspectiva do

adiantamento da alfabetização e sim a discussão da cultura do escrito. O formador FO3 também enfatizou a falta de lógica ao incluir a Educação Infantil em uma política pública voltada para a alfabetização, ressaltou a qualidade do material utilizado para as formações na área, e acredita que por questões políticas houve essa inclusão da Educação Infantil no PNAIC.

Olha não sei por qual motivo o MEC incluiu a educação infantil no PNAIC. porque o próprio MEC já tinha uma produção de material sobre a linguagem oral e escrita com as universidades específicos para educação infantil. Então a proposta não era essa. Um programa de formação continuada para a educação infantil nos mesmos moldes do PNAIC. A minha ideia é de que eles não sabiam o que fazer com esse material que foi produzido com uma mudança de governo a não continuidade de determinadas políticas. Colocaram esse material com o PNAIC. Mas, assim acho que é importante ressaltar que mesmo com algumas concepções equivocadas do governo. O material produzido de extrema qualidade em momento algum eles deixam de pensar na questão da infância na garantia dos seus direitos, de viver esse tempo social da vida com qualidade dentro dessa perspectiva. Ao contrário acho que ele esclarece as dúvidas, e é um equívoco nosso fazer a negação dessa discussão na Educação Infantil. Não no sentido de alfabetizar, porque esse processo de apropriação de escrita é no primeiro ano do ensino fundamental. Mas o processo e o trabalho com a leitura, com a escrita, com a literatura têm que começar na educação infantil. Mesmo porque o próprio Vygotsky já falava que existe toda uma pré-história da linguagem escrita. Se eu não trabalho com essa pré-história na educação infantil com essa capacidade de simbolizar de representar o processo de alfabetização também vai ser complicado então entendendo que a educação básica é um contínuo e que a educação infantil é a primeira etapa. Acredito que a educação infantil tem de ter clareza de qual é seu papel nesse processo não confundindo que uma coisa é o ensino fundamental. E outra coisa é educação infantil em termos de concepção do material ele apresenta isso. Agora a forma como o próprio MEC organizou e colocou até no mesmo pacote do PNAIC pode dar essa impressão (FO3).

Apesar dos formadores ressaltarem a necessidade de formação de professores para essa etapa de educação, e que todo o material didático disponibilizado traz um olhar específico para a criança e seu desenvolvimento, cabe enfatizar que a criança possui o seu próprio tempo de desenvolvimento. Assim, o PNAIC, ao determinar uma idade limite para a criança estar alfabetizada, parece não levar em consideração o processo individual de cada criança, pois soa estranho incluir a Educação Infantil em um programa voltado para a alfabetização. Embora todos os entrevistados afirmem que o programa não preconiza o adiantamento da alfabetização nesta etapa de educação, concordam que é esquisito a inclusão da Educação Infantil no PNAIC, ao invés do desenvolvimento de uma política pública voltada para a formação de professores na Educação Infantil.

Nos capítulos anteriores discutimos que não houve nos documentos orientadores uma explicação clara ou coerente para a inclusão da Educação Infantil no programa do PNAIC. Aqui os entrevistados supuseram que o MEC possuía um material voltado para a área muito bem

elaborado e que ao invés de implementar uma política pública, aproveitou a estrutura da uma política já em andamento e com verba destinada para a sua aplicação. Porém, a temática não é devidamente explicitada e discutida nos documentos do programa.

Ao longo das entrevistas, vários professores e formadores criticaram como as formações se tornaram desconexas e aligeiradas, e como a política se desfigurou com o passar dos anos. Entretanto, não veem problema em colocar etapas de educação/ensino no mesmo pacote e dinâmica de formação, embora cada etapa possua a sua especificidade. Nunes e Oliveira (2017), em um artigo que trata do tema trabalho, carreira e desenvolvimento docente, explicam que a partir das reformas educacionais da década de 1990, o Estado, sob orientação de organismos internacionais, teve como foco estratégico para a melhoria da qualidade da educação a realização de programas de formação de professores, e assim, consequentemente, a transferência de responsabilidade para os professores do sucesso ou fracasso escolar do aluno. Os autores relatam que as formações eram aligeiradas, com baixa carga horária e não tinham continuidade.

O PNAIC, no desenvolvimento da política, apresenta muitos diferenciais, como o foco na formação de professores. Porém, em alguns aspectos, como o nome escolhido, a meta estabelecida, o aligeiramento das formações e a junção de etapas de ensino são questionáveis quanto ao real intuito de programa.

### **3.3.3. Formação para implementação do PNAIC**

A formação continuada teve vários formatos ao longo dos anos, como apresentado no item 3.2.1 deste capítulo. Pudemos notar que as cargas horárias destinadas a formação foram diminuindo, o que tornava o processo mais aligeirado, como foi relatado pelos entrevistados EF1, EI2, FO1, FO2 e FO3. Entretanto, as formações sempre obtiveram o esquema de momentos presenciais e on-line.

Basicamente, a equipe de gestão, composta pelo responsável pelo programa na universidade e pelos responsáveis do estado e município (ver quadro 3 no item 3.1), em conjunto com os formadores regionais organizavam, discutiam e preparavam as formações e oficinas, que seriam trabalhadas com os formadores locais, que seriam reproduzidas com os professores. A pauta da formação não vinha pronta e engessada pelo MEC; a universidade, em parceria com o município, elaborava todo o processo a partir dos cadernos de formação e

documentos orientadores, o que não significava haver nenhum tipo de direcionamento ou alinhamento, pois os cadernos de formação tinham um seguimento e perspectiva. Podemos descartar essa autonomia em elaborar os processos formativos como um ponto positivo do PNAIC, pois as universidades, em parceria com os municípios, poderiam elaborar as formações de acordo com a especificidades regionais e culturais.

Os professores, depois de participarem da formação, tinham que alimentar o sistema com a devolutiva das atividades que deveriam ser realizadas para o cumprimento da carga horária estabelecida. O entrevistado CO1 relata que a partir dessas atividades on-line é que se verificava o trabalho realizado para o pagamento de bolsa. Veja os relatos:

A formação é ter encontros presenciais. Esses encontros são divididos em (...). Na verdade, nós temos 100 horas para fazer a formação da equipe. Então, uma vez por mês nós tínhamos encontros nos sábados, às sextas e sábados. Nessas sextas e sábado, fazíamos 16 horas de encontro. Esses professores tinham oficinas. Com o que a gente chama de formador estadual, que foi selecionado via edital. Esse formador estadual sentava na coordenação de formação. E nós estudávamos tudo... que nós vamos trabalhar. E aí nós passávamos dois dias com essa equipe de 52 formadores regionais. E lá eles recebiam um material impresso, um material digital, e eles têm acesso a um ambiente moodle. Onde eles podiam baixar tudo e onde eles postam as atividades à distância. Todo professor do PNAIC vai fazer seis horas de encontro, ele vai embora tem que fazer uma atividade de oito horas e retornar pro seu coordenador. Seu formador estadual porque se ele não integraliza a carga horária. Eles aí com uma atividade de leitura de um livro. Eu tinha que voltar com uma resenha. Eles as vezes iam ter que fazer uma entrevista nas escolas. Tem várias atividades que eles fizeram. Então cada segmento, que a gente chama de segmento, educação infantil, o fundamental, e o novo Mais Educação. Vinha para passar 16 a 20 horas e fazer mais oito horas. Foi assim que a gente conseguiu fazer 100 horas de formação em quatro encontros presenciais. Foi o único jeito. Muito pesado. O pessoal ficou muito cansado. Tiveram muitas reclamações (CO1).

No relato do entrevistado CO1, conseguimos visualizar como acontecia a dinâmica do processo formativo, no último ano de formação, de acordo com os documentos orientadores. A formação teve a sua carga horária reduzida, já que no princípio o curso de formação dos orientadores de estudos era 200 horas e professores alfabetizadores 120 horas por ano; em 2014, a mesma carga horária para os orientadores e um aumento para 160 horas dos professores; a partir de 2015 a redução foi significativa, para os alfabetizadores 80 horas e formadores 100, sendo 20 horas dessa carga horária com atividades online. Aqui podemos ver o delineamento de uma possível deterioração dos processos formativos, o grande foco do programa.

O FO3 relatou como aconteciam os cursos presenciais e explicou que não era viável trabalhar os conteúdos dos oito cadernos de formação voltados para a Educação Infantil:

No município de Goiânia aconteceu com encontros quinzenais. A gente tinha atividades à distância e atividades presenciais. Como não era possível trabalhar os oito cadernos que foi sugerido pelo MEC houve a seleção dos cadernos aqueles que a gente considerou que são mais importantes e que atendia melhor a realidade. E foi em cima desses cadernos que foi preparado. Agora qual que foi também um diferencial do próprio município. Pensar muito articulado o material teórico com a prática das professoras. Então a própria questão da ambientação do espaço. Do trabalho a cada caderno com autores específicos. A gente trabalhou com a Eva Fornalha, trabalho com Bartolomeu Campos de Queiroz, trabalhou com Manoel de Barros. Também pensando em ampliar o repertório dos professores e apresentar as diferentes possibilidades de trabalho como a literatura. E com a questão da leitura e da escrita na Educação Infantil. Mais no formato dele foi atividades e encontros presenciais. Encontros a distância em EAD (FO3).

Os entrevistados elencaram, em diversos momentos da entrevista, como o processo de organização da formação foi conturbado em alguns momentos. Pois, num primeiro momento, os professores recebiam uma bolsa para formação, no valor de 200 reais, mas não poderiam realizar o curso no horário de trabalho, por isso os cursos aconteciam sexta-feira à noite, e aos sábados. Quando as bolsas dos professores foram cortadas, aparentemente no ano de 2016, as formações passaram a acontecer no horário de trabalho dos professores, sendo esta a solução encontrada pela SME para que não houvesse um ônus aos alfabetizadores. Contudo, a escola ficava desfalcada de professores para entrar em sala de aula de todo o ciclo I, provocando um desgaste e sobrecarga nos profissionais que permaneciam na escola.

Outra reclamação recorrente foi a do número limitado de vagas para participações no curso, que foram destinadas somente para professores que estavam como docentes do ciclo I no último censo escolar. O Município de Goiânia possui além dos professores regentes o apoio institucional, que trabalha em conjunto com os alfabetizadores, no intuito de auxiliar as crianças com maiores dificuldades de aprendizagem. Todavia, mesmo trabalhando diretamente com o ciclo I, não foi autorizado a participação desses profissionais no programa, bem como dos coordenadores:

Aspectos negativos?! Eu queria falar como que foi pra mim, foi ter barrado, eu como professora alfabetizadora que tinha iniciado o processo e me embagaram, entendeu?! Eu fui cortada do programa. Eu e os professores que não puderam dar continuidade no processo. Porque se eu estou dentro de uma área, de uma função que a própria secretaria estabelece, que é a função do apoio institucional. Eu estava como apoio institucional. É uma organização da Secretaria, se nós estamos aqui, a gente depende do que vem de lá, da organização deles. Aí eu não estava diretamente com uma turma, com reagrupamento, mas estava diretamente com outras turmas, que também é alfabetização. Porque nós até o ciclo I é alfabetização. Então pra mim o aspecto negativo. Eles não analisaram que essas professoras tinham começado, só porque não estava com uma turma, elas não foram, não teve permissão para continuar. Então, acho eu que foi ruim essa parte, que poderia ter continuado, estou na alfabetização,

não numa turma de reagrupamento, em várias turmas que é ciclo I na visão da secretaria (EF2).

O FO2 relata a dificuldade que a Gerência de Formação dos Profissionais da Educação de Goiânia teve para organizar o processo formativo e agrupar os professores e coordenadores, dado que como as formações aconteciam em horário de trabalho, os professores que estavam como participantes acabavam deixando as escolas com um número reduzido de professores para o atendimento dos estudantes:

[...] Nós tínhamos dificuldades porque quem eram os nossos orientadores eram muitos deles professores que estavam na sala de aula eram coordenadores de escola. Então ele tinha que vir para fazer a formação de uma semana e ficava uma semana fora da sala de aula. O que acontecia lá. Não tinha quem substituísse ele. Então o que a gente, nós que somos ao mesmo tempo formadores ligado à universidade, mas estamos na gestão do município. Solicitava que fizesse então um sistema de substituição para esses profissionais, para não prejudicar nem as crianças nem escola. Quando eles estivessem fora. E eles também tinham que se ausentar para ele da formação dos professores locais. Entendeu. Então ele se ausentava muito. Isso foi um grande dificultador. Se não tivesse quem fizesse a substituição. Esse foi um problema grave. E aí nós tínhamos né. Quem encampou de fato em Goiânia o PNAIC, foi a gerência de formação dos profissionais em educação dos profissionais da SME. Porque é a gerência que hoje é responsável pelo ensino fundamental por exemplo, ela não esteve tão envolvida. Então, se só a formação que cuida disso sem outras políticas pra dar por exemplo a viabilidade com o professor. Para a questão de uma política tivesse continuidade, um acompanhamento (FO2).

A partir do momento que os professores alfabetizadores pararam de receber a bolsa para participar do programa, a opção encontrada pela SME foi que as formações acontecessem no horário de trabalho do professor, mas isso causava um déficit de profissionais habilitados na escola, gerando um desconforto para quem participava do curso. A fala do FO2 evidencia como era difícil equilibrar esse processo, e a sugestão apresentada para a resolução nos parece inviável, dado que para haver a substituição desses profissionais em formação seria necessário a contratação de mais profissionais, o que provavelmente se tornaria mais dispendioso do que o pagamento de bolsas.

Outro aspecto negativo levantado foi o aligeiramento das formações e sua descontinuidade. A mudança do cenário político em 2016<sup>28</sup> impactou diretamente no funcionamento do PNAIC. A professora EF1 elencou como aspecto negativo essa descontinuidade da formação, o que causou desmotivação entre professores para participação.

---

<sup>28</sup> Em 2016 ocorreu o afastamento da então Presidenta da República Dilma Rousseff. O que acarretou mudanças significativas no cenário político e educacional do país.

O entrevistado FO3 relata que em Goiânia tal problema não ficou tão evidente, porque a Gerência de Formação deu continuidade, apesar da falta de orientação advinda do MEC:

A questão de ter sido contínuo. Mesmo a gente tendo feito a gente tinha um prazo a cumprir, e era muito curto. Então precisaria de mais tempo e de ter mais acompanhamento do MEC porque achava que Goiânia fez muitas coisas por acreditar e por já ter uma proposta e já ter um centro de formação. Então acredito que isso em outros municípios acabou ficando bastante deficitário. Como essa quebra que teve do governo de três meses sem formação. Então ficou encontros esporádicos em outros municípios. Acho que isso dificulta. Mas não foi o caso de Goiânia que teve autonomia por ter uma gerência de formação de dar continuidade ao trabalho. Independente de suporte do próprio MEC e da UEG (FO3).

Os formadores e professores do Ensino Fundamental destacaram muitas críticas e ressalvas à formação, apesar de colocar em outros momentos a importância dessa política pública. Contudo, vislumbraram também como ela poderia ser mais exitosa se houvesse uma melhor organização. As professoras da Educação Infantil (EI1 e EI2) apenas enaltecem o curso e agradeceram a oportunidade de participar, não destacando nenhum ponto negativo.

Um programa como o PNAIC, de tamanha envergadura e extensão, conseguiu inicialmente atingir um número muito alto de professores participantes, chegando a atingir no primeiro ano 313.599 professores capacitados em todo o país. Mas por causa da sua descontinuidade, redução de custos e formato aligeirado causou, antes mesmo do programa se findar, uma desistência significativa de alfabetizadores, o que fragilizou as ações do programa.

Pelo exposto, o desenvolvimento do Pnaic requereu um grande esforço de articulação entre MEC, universidades, secretarias de educação e escolas em um projeto de formação voltado para os docentes do ciclo de alfabetização. Apesar de contar com a participação de docentes pesquisadores das universidades, o modelo de formação adotado não previu o contato direto destes com os professores alfabetizadores. O acompanhamento e a avaliação das ações de formação eram monitorados por meio de relatórios e formulários de avaliação *on-line*. (SILVA e SILVA, 2020, p.229)

Para que as formações se tornassem possíveis, deveria ter havido grandes esforços entre as instituições participantes: IES, MEC, secretarias de educação e escolas, pois o modelo adotado requeria uma maior sinergia entre os organizadores. O modelo de formação adotado pelo PNAIC foi de capacitação “em cascata”, de forma que o professor participante do curso se torna apto a capacitar. De acordo com Gatti e Barreto (2009, p. 202), o modelo de formação multiplicador “[...] embora permita envolver um contingente profissional bastante expressivo em termos numéricos, tem-se mostrado pouco efetivo quando se trata de difundir os

fundamentos de uma reforma em suas nuances, profundidades e implicações”. Isso transferiu a responsabilidade do sucesso das mudanças e transformações para o professor.

Se não há um alcance de número significativos de professores e gestores participantes na escola/CMEIs, e apenas um profissional participa da formação no ciclo I, as turmas não terão um seguimento de trabalho, o que acaba centralizando o desenvolvimento de ações no professor, responsabilizando-o pelo processo de alfabetização das crianças. Para que o programa fosse mais efetivo, não deveria ter havido o envolvimento de todos os professores da respectiva instituição de ensino e de todo o grupo gestor (diretores, coordenadores e secretaria de educação)? O governo federal realizou um elevado investimento no PNAIC, mas, ao que parece, sem a participação efetiva da maior parte dos professores da rede e o envolvimento dos grupos gestores. Assim, a responsabilidade ficou muito centrada na ação do professor em sala de aula.

Ainda no tópico de perguntas relacionadas ao processo de formação, questionamos aos professores se o PNAIC de alguma forma contribuiu para a prática pedagógica deles. Todos foram bastante incisivos quanto a contribuição que o programa trouxe para a melhoria das práticas pedagógicas utilizadas em sala de aula. Os professores relataram que não houve algo inovador, e sim uma reflexão da prática pedagógica, bem como o auxílio dos materiais distribuídos:

Contribuiu com certeza. O que ele faz, não é que foram coisa novas. Nossa a gente nunca viu isso, não! Mas eles trazem uma reflexão em cima da sua prática e te dão uma visão mais prática daquilo que você tem desenvolvido dentro da sala de aula. Trouxe recursos. Que auxiliou esse processo então assim... Até onde a gente usa o material que eles. Desenvolveram para esse curso que são os jogos. A gente faz sempre aqui. Tem três anos que nós fazemos no primeiro ano uma oficina de reagrupamento usando esses jogos porque ele é bem no período inicial da alfabetização. Então com certeza a contribuição bem positiva (EF1).

Opa! E muito, né?! Bom eu acho que a ação/reflexão. Porque lá a gente era acionada, né. Ação! E depois vinha para casa e borbulhava, borbulhando. E na hora de fazer planejamento executar isso. Aí vinha a diferença sim, porque a gente muda a visão. Quando você conhece a gente muda um pouquinho o olhar. Quando estava planejando vinham as coisas na minha cabeça, PNAIC, PNAIC... Ou então, olha as formadoras falavam alguma coisa a respeito. Poxa! Eu tenho que melhorar esse planejamento. Não é mais para juntar, não é só mais assim. Então contribui e muito, para eu refletir a minha prática na sala de aula. Porque a gente fica mais leiga, e não é que é totalmente leiga. Essa consolidação do que a gente quer realmente, sabe, a intencionalidade do trabalho (EF2).

Outro ponto questionado aos professores foi se o material didático trouxe algo de inovador para a sua prática pedagógica. Todos disseram que o material foi muito significativo para o desenvolvimento do trabalho em sala de aula, e que com certeza houve contribuições significativas. Apenas a professora EF1 lembrou que nem todos receberam o material e que isso foi um ponto negativo.

Questionamos também se houve autonomia para trabalhar em sala de aula, dado que algumas atividades tinham que ser realizadas e depois postadas na plataforma para os orientadores de estudos ou formadores locais. Os professores não sentiram que houve uma pressão para o uso de estratégias do PNAIC, e que tiveram autonomia para trabalhar e desenvolver o seu próprio planejamento.

Para os formadores, foi questionado se o PNAIC contribuiu para a melhoria da alfabetização na idade certa. O FO1 diz que a questão da idade certa precisa ainda ser discutida, dado que a educação é direito universal e que não tem idade certa, mas defende que deve existir uma política que garanta o direito dessa criança se alfabetizar. E para que isso aconteça, considera que o professor precisa acreditar na capacidade do aluno para que a alfabetização ocorra de forma gradual:

A nossa grande questão é discutir essa questão da idade certa, porque a gente trabalha numa perspectiva democrática inclusiva, não tem idade certa! Ele tem o direito de aprender. A educação é um direito universal. Então o que é que a gente fala. Mas existe uma política que precisa garantir que essas crianças aprendam nos dois primeiros anos. Quando a gente põe até, é porque tem crianças que às vezes entram na escola com sete anos. Então as pessoas não têm muita compreensão, porque não faz nada na turma A, nada na turma B, na turma C quer fazer tudo. Então as crianças do primeiro ano são totalmente..., vamos dizer assim, elas conseguem se apropriar do sistema de escrita alfabética. Já ler, escrever e produzi textos no primeiro ano. A gente acredita nisso, e a gente tem isso na rede né. A gente tem! Mas tem professores que não acreditam nisso. Então esse menino sai do primeiro ano, vão pro segundo ano, e não se apropriam do sistema de escrita. Então falta muita clareza na proposta do PNAIC. Primeira coisa. Mas a gente avalia que os profissionais durante esse tempo de 2013 a 2018, vivenciaram essas práticas. E eu tenho exemplo disso (FO1)

O entrevistado considerou que o programa teve um balanço positivo e possibilitou espaços de discussões e troca de experiências aos alfabetizadores, mas que há muito ainda para ser alcançado:

Esse movimento dos professores que fizeram e acreditaram, fez uma grande diferença para os alunos que estão na escola. Porque um professor que às vezes está em dois turnos na escola. Se ele tem 30 alunos, são 60 crianças que estão sendo alfabetizadas. Isso pra gente é fundamental! Aquele que não consegue ainda a gente precisa criar uma

política que ele venha, e que ele troque com esses pares, que ele compreenda que essa formação pode ampliar na sua forma de trabalhar, nas metodologias, na ideia, na concepção de que as crianças aprendem sim, que é preciso partir dela. O ponto de partida é ela, não é o que eu quero que eu penso. Eu planejo e jogo as crianças dentro? Não. Eu converso com as crianças e planejo para que a gente consiga avançar. E o planejamento, ele não é um monte de tarefas do armário. Planejamento é o que cada dia essas crianças precisam para desenvolver. Então é uma ideia diferenciada o PNAIC contribui muito. A avaliação é positiva! O que não é positivo é como a gente implementa essa política na rede. Os professores que vêm e que desenvolve o trabalho, a gente vê que o trabalho é satisfatório e que as crianças estão alfabetizadas. Mas a gente precisa envolver o maior número de professores, acreditando em rede que é possível esse trabalho. E aí as políticas de rede são fundamentais (FO1).

Sobre a mesma questão, o FO2 falou que o Pacto não é a solução, mas que contribuiu positivamente, principalmente com um norte a ser seguido pelos alfabetizadores. O FO2 relatou que nas avaliações diagnósticas realizadas pelo município apareceram textos mais próprios e autônomos escritos pelas crianças, e os professores que participaram do PNAIC podem trazer experiências mais exitosas. Isso foi atribuído à política pública do PNAIC, que tinha o propósito de auxiliar os professores:

Ele não é a solução. Do nosso problema de alfabetização, que é um problema crônico. Mas, ele contribuiu. Vários dados mostram quantos professores, quando eles começam a pensar: Puxa! Eu tenho um norte a seguir, eu tenho objetivos que eu tenho que atingir com esse menino. E aí como eu faço para atingir esse objetivo? O PNAIC ele dá esse Norte. Independente se ele é de uma linha mais da psicogênese ou em outra, minimamente o professor tem um norte. Que ele não tinha muito bem delineado antes. Então, só nesse sentido ele já contribui, para o professor que de fato fez a formação, para que de fato permaneceu discutindo a alfabetização. Para essas turmas você vê a diferença. Nós tivemos aqui trocas de experiências relacionadas a avaliação diagnóstica na rede e como essas escolas tem um desempenho melhor. Por incrível que parece, quem fez a troca, quem trouxe a experiência exitosa eram professores que tinham feito o PNAIC. Significa então que os professores que se apropriaram dessa discussão ele mudou a prática dele. Mas, essa não é uma coisa que em Goiânia você vê em termos de rede. Em Goiânia você vê muitas práticas ainda que precisam ser superadas. Mas você de modo geral uma produção das crianças mais elaborada. Se você olhar as provas que as crianças fazem relacionada a avaliação diagnóstica que eles produzem um texto, você que eles não escrevem tão cartilhado. Eles escrevem com mais.... eles arriscam mais. Então isso são contribuições que eu penso que veio de lá, né, do PNAIC (FO2).

A fala do FO2 explicita que a formação por si só não será a resolução definitiva para os problemas na alfabetização, dado que existem outros fatores condicionantes. Neste sentido, Oliveira (2013) analisa:

A mobilização em torno da formação de professores, envolvendo universidades públicas e privadas, consórcios e diferentes arranjos institucionais, é acompanhada da enorme crença de que a formação é a estratégia fundamental para a melhoria da educação básica. Os argumentos são em geral provindos de uma mesma matriz que acredita que formando professores para uma atuação eficaz em sala de aula conseguirão superar as dificuldades de aprendizagem apresentadas por seus alunos e causadora do baixo desempenho dos mesmos. Trata-se de uma abordagem sobre o

problema que isola fatores, acreditando que por meio do denominado “efeito sala de aula” se conseguirá elevar o nível de desempenho dos alunos até alcançar objetivos e metas previamente estabelecidos pelos gestores públicos. Esse tipo de análise deposita demasiado peso na capacidade que a escola tem por ela mesma de mudar o destino das pessoas, ignorando fatores estruturais que interferem diretamente nesse processo (OLIVEIRA, 2013, p. 58e 59).

A teoria do “efeito sala de aula” acaba por responsabilizar a escola e, por consequência, o professor. Somente o processo de formação de professor não supera todos os aspectos que influenciam no processo de ensino-aprendizagem; isso é centrar demais na figura do professor a incumbência de resolução dos condicionantes que envolvem a alfabetização:

Mas só ele sozinho, ele não tem esse propósito, ele tem o propósito de auxiliar. É importante dizer, que junto com o PNAIC, para além da formação, ele mandou para as escolas, para todas as escolas, um kit de jogos para discutir a alfabetização. Ele mandou livros literários. São várias caixas. Se eu não me engano uma média de 8 caixas de livros literários. Cada caixa com trinta livros. Esses livros, eles foram orientados para ficar nas salas de aula. E tinha um kit, que era orientado, para ficar, para circular. O PNAIC também tinha essa vertente, que não era só ligada a formação (FO2).

O formador finalizou dizendo que o processo de formação auxilia na alfabetização, mas os materiais didáticos e pedagógicos disponibilizados tiveram papel fundamental nesse processo de ensino-aprendizagem para as crianças. Apesar do programa ter se encerrado, os livros e kit ficam, bem como o desenvolvimento teórico-metodológico dos professores.

Os dois relatos dos formadores deixaram claro como a reflexão que os professores tiveram durante o curso impactaram muito significativamente nas crianças, pois ao elaborar os planejamentos acabaram colocando em prática muito do que foi discutido em formação. E, conseqüentemente, as crianças apresentaram melhoras em avaliações externas. O formador CO1 também citou a melhora significativa das crianças, atribuindo o sucesso aos professores que se propuseram a estudar e discutir alfabetização nos termos apresentados pelo programa.

#### **3.3.4. Avaliação dos impactos do PNAIC**

No último tópico da entrevista, buscamos compreender qual a visão que os professores e formadores tinham sobre a ANA, sendo este um dispositivo de avaliação em larga escala. Dentre as perguntas estão a possível mudança curricular (dentro da sala de aula) para o atendimento do dispositivo de avaliação, e a contribuição do PNAIC para a melhoria dos indicadores do ANA.

Não houve um consenso entre os entrevistados sobre um possível ‘treinamento’ das crianças para a realização da prova. O CO1 afirmou que houve sim, mesmo que a universidade não tenha comprado essa ideia; porém, quando saiu os primeiros resultados do ANA, começou a discutir a necessidade de melhoria desses indicadores. A EF1 disse que, inicialmente, quando esses dispositivos de avaliação chegaram à escola, as crianças tiveram uma preparação, pois era considerado algo novo, mas que agora esse processo de avaliação em larga escala se tornou corriqueiro, dado que só no ciclo I são três instrumentos (Provinha Brasil, ANA e a prova elaborada pela prefeitura de Goiânia):

Para atender o ANA?! Infelizmente houve. Que não era essa a ideia. Mas, claro que pensar aqueles elementos ali da ANA, os aspectos que eles apontam, as linhas lá, que precisam ser pensadas de forma mais macro. Mas, numa perspectiva de currículo mesmo, seria muito mais interessante. Alguém da Seduce te diria com mais propriedade. O que eu vi foi: quando o resultado do ANA saiu. Os primeiros encontros que a gente teve do PNAIC, foi esse nervoso da Seduce: nós temos que demonstrar esse resultado da ANA, porque olha o jeito que está. Eu particularmente, tentei neutralizar essa parte, mas não acho que é neutralizar de desconsiderar, mas eu não acho que a gente pode viver dos índices, né. Mas, é impossível negar que esses índices se propõem a algum tipo de regulação do processo. Em que medida a gente não pode ter regulação dos processos?! É uma discussão muito cara, né. Na educação a gente é contra a regulação punitiva. Não pode negar que essas grandes provas: ENADE, ENEM, PROVINHA BRASIL, a ANA, é de grande escala. A gente precisa pensar é: se essa grande escala de fato reflete o que a gente trabalha nas escolas. Essa é a questão. E é o nosso questionamento. Mas eu acho que sim. Mas no PNAIC não houve. A gente não comprou isso (CO1).

A afirmação do entrevistado é forte, dado que uma mudança curricular para atendimento de um dispositivo de avaliação é contrária às perspectivas e podem alterar os resultados dos índices. Na fala, fica evidente também que os primeiros resultados da ANA acarretaram mudanças nos processos do programa, visando a melhoria dos índices.

No entanto, os formadores FO1 e FO2 não acreditam que houve uma preparação para os alunos participarem das provas, principalmente no município de Goiânia. Mas ressaltaram como a prova era extensa e cansativa para as crianças, e questionam os resultados da prova e a sua efetividade, pois, segundo os formadores, a prova aborda somente a leitura, e para que uma criança seja considerada alfabetizada é necessário também verificar a capacidade de escrita. Sendo assim, na visão deles, os resultados da ANA são ineficazes. Foi questionado também a fidedignidade dos dados, pois são lançados pelas escolas e podem não ser 100% corretos. Veja os relatos:

Eu vou dizer da rede municipal. Da rede municipal eles não treinaram os meninos. Tanto que o desempenho mostra que não treinou os meninos. Se não teria que ter sido

melhor o desempenho. Entendeu?! Não houve, não... assim você não percebe isso nos professores. Agora isoladamente você vê professor que querem mostrar que sua turma é boa. Então, né! Como a ANA ela não tinha..... foi a ANA?! Eu estou confundindo a ANA com o provinha Brasil, que é do segundo ano. A ANA tem uma pessoa que fica na sala né?! Você vê crianças assim que desiste, haaa cansei. Vou pintar as figurinhas da prova. Mas eu acho que não houve esse treinamento. De modo geral não houve um treinamento, não houve uma adequação para o currículo e pudesse atender os descritores da ANA. Não houve! (FO2).

[...] Quem lança os dados da ANA é a própria escola. Então não é duvidando da escola, mas a gente percebe a fim de fidedignidade diz. A veracidade disso. Né. Então eu fico preocupada com que se lança e o que realmente acontece. A Ana é uma atividade que tem muitas questões objetivas, que tem lá habilidades de leitura. Ela trabalha com a leitura. Ela não trabalha com a escrita. E para nós, na nossa concepção uma criança está alfabetizada quando ela lê e escreve. Isso é uma proposta que está no MEC. Então só de leitura, não me dá base para dizer que ela está alfabetizada. E então por mais que os resultados sejam satisfatórios não me dão a certeza de que os meninos estão alfabetizados. [...] (FO1).

Apesar dos entrevistados afirmarem que somente um aspecto é abordado na prova (leitura), o relatório do resultado SAEB/ANA 2016, que aponta os resultados por estado de níveis de proficiência do desenvolvimento das crianças, apresenta indicadores para leitura, escrita e matemática. E ao longo do documento explica-se como foram elaboradas as questões e quais os parâmetros para a correção, bem como apresentam alguns exemplos de questões das provas que foram respondidas pelas crianças de forma escrita.

Como foi abordado no segundo capítulo dessa pesquisa, na análise dos indicadores da ANA observou-se um pequeno crescimento percentual dos níveis de proficiência em leitura, escrita e matemática, muito abaixo ainda do ideal estipulado pelo PNE e dos objetivos do PNAIC.

Freitas (2015) alerta sobre as inconsistências de se utilizar a escala de proficiência para resultados de provas em larga escala e avaliações censitárias, pois traz uma enorme subjetividade para os processos avaliativos e interpretações de resultados como no caso da ANA. O autor também questiona se o quantitativo de 20 questões por tema (leitura e matemática) é suficiente para analisar e classificar o aluno em escalas de proficiência, dado o número restrito de conteúdo. Nesse sentido, “isso acontece porque o governo insiste em fazer uma avaliação censitária que permita atingir todos os estudantes. Temos uma avaliação censitária porque queremos “vigiar e punir” (FREITAS, 2015). E, por fim, reflete se não foi uma mera coincidência os resultados do ANA serem divulgados quase que ao mesmo tempo com as discussões da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), levando ao entendimento que precisamos da BNCC para corrigir os vergonhosos resultados da ANA.

Medir a proficiência dos alunos através de provas de larga escala é algo bastante complexo e muito discutido no meio acadêmico atualmente. Segundo Gatti (2013), na perspectiva da didática e das teorias pedagógicas, a avaliação tem como foco os processos de ensino-aprendizagem. Já as políticas educacionais com vistas em resultados não demonstram a mesma preocupação. A avaliação de perspectiva diagnóstica perde espaço para a composição de *rankings*.

Como o relatório do ANA/SAEB deixa claro, os resultados fazem parte da composição de índices para parâmetros do Inep. Somente através de uma pesquisa aprofundada poderíamos aferir se o ANA pode auxiliar de forma satisfatória nos processos de ensino-aprendizagem, o que fica claro no documento, no entanto, é a busca por índices, sempre na esteira da justificativa de que é em prol da melhoria da qualidade na educação pública brasileira.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo visou compreender a política pública de alfabetização estabelecida por meio do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), tendo como principal objetivo analisar a concepção, a implementação e os possíveis impactos do PNAIC na formação dos professores e na melhoria do processo de alfabetização, conforme expressa os índices ou indicadores da ANA, considerando, sobretudo, a etapa da Pré-Escola (4 e 5 anos) e dos anos iniciais do Ensino Fundamental (6 a 10 anos).

A investigação iniciou-se a partir de uma revisão bibliográfica das políticas públicas voltadas para a educação básica, objetivando compreender em que contexto as políticas direcionadas para a alfabetização foram elaboradas e efetivadas. Nesse sentido, entendemos que não houve anteriormente uma política pública desenhada para a alfabetização com a abrangência e a temporalidade do PNAIC, uma vez que somente o PNAIC, além da amplitude do processo formativo e produção de material didático-pedagógico, incluiu como uma de suas ações o desenvolvimento de uma avaliação em larga escala, ou seja, a ANA.

Ao analisar as políticas públicas da Educação Básica, como pano de fundo para concepção do PNAIC, percebemos como o programa foi idealizado para atender ao professor alfabetizador, a criança e a escola. A disponibilização de bolsas de estudos para os professores é um marco para os processos formativos no âmbito do Programa, pois o governo federal optou por investir na formação continuada propiciando uma bolsa para cada docente poder custear seus estudos.

O PNAIC se inspirou em programas como Proletramento e PAIC para estabelecer a sua estrutura de funcionamento, utilizando-se de ações consideradas como exitosas desses programas. O que ressaltamos nesse aspecto foi a parceria com as universidades públicas, não somente para elaboração de materiais, mas também para organização e idealização do processo formativo dos professores alfabetizadores. Na pesquisa de campo, podemos constatar que a parceria entre SEDUC, IES e SME funcionou de forma a contribuir para o processo formativo dos professores participantes do município de Goiânia. Os professores entrevistados teceram vários elogios a qualidade dos formadores e conteúdo relevante da formação, mas fizeram ressalvas quanto aos anos finais do programa, dado ao corte das bolsas para a categoria dos professores e diminuição do tempo de formação.

Uma das questões que analisamos na pesquisa foi a concepção de alfabetização e letramento adotada pelo programa e concluímos, a partir dos documentos orientadores, que inicialmente o programa não fez uso do termo letramento. O termo alfabetização na perspectiva do letramento só foi aparecer nos documentos de 2015 e permaneceu até a finalização do programa. Inicialmente, a concepção de alfabetização apresentada é uma mistura entre alfabetização e letramento; posteriormente houve uma dissociação entre os termos. Apesar dos documentos orientadores e cadernos de formação apresentarem questões estranhas e até mesmo controversas, através de entrevistas com o grupo gestor (CO1, FO1, FO2 e FO3) podemos constatar a ‘liberdade’ que as IES e secretarias educacionais tiveram para transformar as contradições que o material formativo apresentava em momentos de reflexão e formação crítica da realidade.

Os entrevistados apontaram que os materiais pedagógicos produzidos e disponibilizados (jogos, livros literários, dentre outros) pelo MEC foram um dos maiores legados do PNAIC, porque, na concepção deles, o material contribuiu de forma significativa para a formação de professores e, conseqüentemente, para a alfabetização, pois mesmo após a sua finalização os materiais permaneceram, assim como a qualificação dos professores. O processo de ensino-aprendizagem fica muito mais rico quando há disponibilização de materiais lúdicos e livros literários como recursos didáticos para diversificar o trabalho do professor. Todos os entrevistados expressaram a insatisfação de não de ter tempo hábil para trabalhar todos os livros disponibilizados pelo MEC.

Nesta pesquisa, realizamos uma análise de todos os resultados da ANA, no intuito de perceber se o PNAIC impactou no processo de ensino-aprendizagem das crianças. O que nos ficou evidente foi que não houve mudanças nos índices, entre a primeira e a última avaliação. Aparentemente, não se tornou perceptível numericamente a evolução dos alunos após alguns anos de funcionamento do PNAIC. Como já enfatizamos, os resultados da ANA são divulgados por estado, sem a possibilidade de verificação, por município ou escola. Somente as escolas teriam acesso a dados específicos, o que não faz muito sentido, visto que as provas eram aplicadas e corrigidas pelos professores, que por sua vez alimentavam o banco de dados do sistema. A crítica que tecemos a esse modelo de divulgação é que se as provas não possuem o intuito de classificação, como é descrito nos documentos orientadores, porque a divulgação dos dados é por estado e não por município ou escola.

Nas entrevistas realizadas e pesquisa documental levantada, ficou nítido que houve uma mudança nas diretrizes no PNAIC após serem divulgados os índices da ANA em 2016, e de como existia uma preocupação para a melhoria dos índices. Em 2017, o programa sofreu grandes alterações, incluindo a etapa da Pré-Escola (4 e 5 anos), mudanças na estrutura de formação e nomenclaturas, cortes de bolsas para os professores, problemas para disponibilização de material (que posteriormente aconteceu no modelo *e-book*), enfim, transformações que aparentemente ocorreram após a divulgação de resultados da ANA.

Para Freitas (2019):

Em princípio, avaliações de larga escala devem servir para avaliar políticas educacionais *dos governos*, mas, com o advento das políticas neoliberais na educação – especialmente nos Estados Unidos, o campo da avaliação foi sequestrado por estas políticas e as avaliações passaram a ser voltadas para *fiscalizar as escolas*, invertendo sua direção. As políticas ficam ilesas e as escolas aparecem como as grandes culpadas. (FREITAS, 2019, sp.).

Esta citação retrata bem o papel fiscalizador que as avaliações em larga escala assumem para isentar o estado das suas responsabilidades, culpabilizando as escolas e, conseqüentemente, os professores. Aqui fica claro como as avaliações em larga escala passaram a ser o centro das atenções do programa e como podem influenciar e alterar as políticas públicas.

Considerando isso, faz-se necessário enfatizar, sobretudo, a inclusão da Pré-Escola (4 e 5 anos) no PNAIC a partir de 2017; com estranheza vimos que os motivos de a inserção desta etapa da Educação Infantil em um programa de alfabetização na idade certa não foram devidamente expostos ou embasados teoricamente. O governo federal apresentou uma justificativa pouco convincente da incorporação desta etapa, escolhendo como razão os resultados da ANA. Mas afinal de contas, o PNAIC é ou não um programa voltado para a alfabetização? E a inclusão da Pré-Escola (4 e 5 anos) não seria com vistas à alfabetização do aluno?

Conseguimos apurar, por meio das entrevistas, que a inclusão da Pré-Escola (segunda etapa da Educação Infantil) ocorreu por uma mera formalidade e aproveitamento de uma estrutura de formação e material didático elaborado para a área já existente. Nas entrevistas, fica evidente que a formação desenvolvida para a Educação Infantil no município de Goiânia não visou o adiantamento do processo de alfabetização. Porém, uma grande dúvida permanece, porque a junção de várias ações em só programa, sendo que há características específicas para cada etapa de educação/ensino?

Um outro questionamento que suscitamos na pesquisa foi se existe alfabetização na idade certa? O governo federal afirma que sim, ao criar o PNAIC e argumentar que todas as crianças devem estar plenamente alfabetizadas em português e matemática até o final do terceiro no ano do Ensino Fundamental. Contudo, ao longo do texto discutimos que não é possível determinar temporalmente uma “idade certa” para a alfabetizar as crianças, dado que cada criança tem o seu tempo de desenvolvimento.

Nesse sentido, Magda Soares (2019) analisa que a discussão sobre a determinação cronológica de início do processo de alfabetização é uma questão mal colocada, dado que há uma vinculação ao início do processo de alfabetização a estruturação do sistema formal de ensino, como se somente a partir deste momento a criança fosse alfabetizada, desconsiderando “que a criança já chega a instituições educativas em pleno processo de alfabetização e letramento: é desconhecer os contextos culturais em que as crianças estão imersas fora das paredes das instituições, é rejeitar o que elas trazem de conceitos e conhecimentos [...]” (p. 342). Dessa forma, entendemos que a vinculação do processo de alfabetização ao sistema formal de ensino, o seu início e término, tem bases sociais e políticas, e não epistemológicas.

Percebemos, assim, que estabelecer uma idade certa para alfabetização, como nos documentos orientadores do PNAIC, Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, que compõe o PDE (2007) e PNE (2014-2024), foi uma tentativa de garantir os chamados direitos de aprendizagem das crianças. As crianças estão inseridas em contextos culturais, em contato com a cultura do escrito, imbuídas dos mais diversos tipos de conhecimentos. Como destaca Soares (2019),

Pode-se assim admitir que a alfabetização até o final do 3º ano fundamenta-se não na crença de que é possível determinar com precisão o ano de escolarização e a idade em que deve estar concluída a alfabetização da criança, mas na importância e, mais que isso, na necessidade de garantir a todas as crianças, depois de um certo número de anos de escolarização, um domínio básico da leitura e da escrita, imprescindível como meio de superação das desigualdades, que os dados tem evidenciado, na obtenção desse direito fundamental para o exercício da cidadania e aquisição de condições mínimas para a vida social e profissional em uma sociedade grafocêntrica. (SOARES, 2019, p. 345).

A autora defende que estabelecer um nível mínimo de domínio da escrita faz-se essencial para a continuação do processo de escolarização da criança. Note-se que a defesa de uma data de limite para a aquisição de um nível mínimo de aprendizagem não se funda na ideia de domínio pleno da língua escrita, mas sim numa tentativa de garantir o direito de todas as crianças de acesso e permanência na escola. Ou seja, a aprendizagem da língua escrita não se

finda no ciclo da alfabetização, sendo apenas a primeira parte do processo de aquisição da língua escrita.

Enfim, existe uma idade certa para a alfabetização? A resposta é com certeza não. O que deve existir é uma defesa do direito da criança de iniciar e estar inserida no processo de alfabetização, obtendo um nível básico de aprendizagem relativo a leitura e a escrita, até o 3º ano do Ensino Fundamental, para o bom desenvolvimento escolar.

Depois da finalização do PNAIC em 2018, o governo federal, por meio do Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019, instituiu a Política Nacional da Alfabetização, sob a sigla PNA; o documento diz que serão implementados programas e ações voltadas à promoção da alfabetização, baseado em evidências científicas, em diferentes etapas e modalidades da educação básica e da educação não formal. O decreto não apresenta uma ação ou programa, mas discorre sobre princípios, objetivos, público alvo, diretrizes, avaliação e outros. Aparentemente, a política visa atingir professores da Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos, demais professores da Educação Básica, gestores, dirigentes da escola pública, instituições de ensino, famílias e organizações da sociedade civil. A maior estranheza fica pelos termos adotados ao longo do decreto, a começar pela definição de alfabetização, em seu artigo segundo: “I - alfabetização - ensino das habilidades de leitura e de escrita em um sistema alfabético, a fim de que o alfabetizando se torne capaz de ler e escrever palavras e textos com autonomia e compreensão” (BRASIL, 2019).

O conceito de alfabetização utilizado pelo decreto apresenta uma concepção que fala de habilidades de leitura e escrita. Cabe destacar que Magda Soares (2019) define alfabetização como “a aprendizagem do sistema alfabético-ortográfico e das convenções para o seu uso” (p. 27). Falar de habilidades de leitura e escrita já seria a ampliação do termo alfabetização, o que remete para parte da definição do termo letramento. Como discutimos no primeiro capítulo da dissertação, os termos alfabetização e letramento não se dissociam, mas se diferenciam em vários aspectos.

Apesar do decreto dizer que se baseará em evidências científicas para elaboração de ações, ele se utiliza de definições não usuais desse campo de estudo, como: literacia, literacia emergente, numeracia e outros. Em uma pesquisa preliminar no site da Scielo, com as palavras numeracia e literacia emergente, percebemos que todos os artigos que aparecem são originários de revistas portuguesas.

A primeira ação do PNA, lançado em 19 de fevereiro de 2020, foi intitulado Tempo de Aprender, e tem como finalidade melhorar a qualidade da alfabetização em todas as escolas públicas no país, contendo quatro eixos: formação de professores, apoio pedagógico, avaliação e valorização do profissional da educação através de premiação. O programa visa atingir além do Ensino Fundamental e também a Educação Infantil. Apesar dessa política, o que superficialmente podemos analisar é a falta de parcerias com as universidades públicas para consolidação dos processos formativos de professores, diferente do que ocorreu no PNAIC e no PROLETRAMENTO, e da produção de livro didático para a Educação Infantil.

Concluimos, assim, que o PNAIC configurou um formato de política pública que buscou abordar diferentes aspectos do processo de ensino-aprendizagem na alfabetização, através da formação de professores, materiais didáticos pedagógicos, gestão e avaliação. Ao longo dos seus seis anos o PNAIC teve momentos não lineares, com descontinuidade/continuidade e marcado por relações complexas, demonstrando que entre a proposição e a materialização de uma política pública ocorre um processo complexo e em meio a um campo de disputas da sociedade na qual estamos inseridos.

Apesar do PNAIC ter tido uma temporalidade maior que os últimos programas voltados para a alfabetização, demonstrou ser uma política pública de governo e não uma política de estado, dado seu encerramento, mesmo considerando ser uma estratégia do PNE (2014-2024). A luta que devemos travar deve ser em busca de uma política pública de estado para a alfabetização de crianças e também de adultos, idealizada e construída para o sistema nacional de educação no Brasil. A alfabetização de crianças ainda se constitui em um dos grandes desafios da educação brasileira, e percebemos que esse direito ainda não está sendo equacionado com a qualidade necessária para todos e todas.

## REFERÊNCIAS

- ABREU JUNIOR, Laerthe de Moraes; CARVALHO, Eliane Vianey de. O discurso médico-higienista no Brasil do início do século XX. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 427-451, nov. 2012.
- ALFERES, Marcia Aparecida; MAINARDES, Jefferson. O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa em ação: revisão de literatura. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 102, p. 47-68, mar. 2019.
- AQUINO, Ligia Maria Motta Lima Leão de. Contribuições da teoria histórico-cultural para uma educação infantil como lugar das crianças e infâncias. **Fractal: Revista de Psicologia**, [S.l.], v. 27, n. 1, p. 39-43, jan. 2015.
- ARELARO, Lisete Regina Gomes; JACOMINI, Márcia Aparecida; KLEIN, Sylvie Bonifácio. O ensino fundamental de nove anos e o direito à educação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 35-51, abr. 2011.
- ASSIS, Lúcia Maria de; AMARAL, Nelson Cardoso. Avaliação da educação: por um sistema nacional. In: **Retratos da Escola**. Brasília, DF, v.7, nº 12, p. 27-48, 2013.
- ASSIS, Lúcia Maria de. A avaliação e o Plano Nacional de Educação: concepções e práticas em disputa. In: DOURADO, Luiz Fernandes (org.). **PNE 2014/2024: avaliação e perspectivas**. Campinas, SP; Mercado das Letras, 2017. p. 297-322.
- ASSIS, Lúcia Maria de; LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira. O desmonte do Estado brasileiro em um cenário de instabilidade e crise. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 33, n. 2, p. 275 - 284, set. 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/76204/43548>. Acesso em: 20 abr. 2020.
- ASSOLINI, Filomena Elaine; TFOUNI, Leda Verdiani. Os (des)caminhos da alfabetização, do letramento e da leitura. **Paidéia (Ribeirão Preto)**, Ribeirão Preto, v. 9, n. 17, p. 25-34, dez. 1999.
- BARBOSA, Ivone Garcia *et al.* A BNCC e a Regulação da Educação Infantil: perspectiva crítica. **CONAPE 2018**. Disponível em: [http://www.fnpe.com.br/docs/apresentacao-trabalhos/eixo-01/IVONE\\_GARCIA\\_BARBOSA.pdf](http://www.fnpe.com.br/docs/apresentacao-trabalhos/eixo-01/IVONE_GARCIA_BARBOSA.pdf). Acesso em: 11 dez. 2019.
- BARBOSA, Raquel Firmino Magalhaes; MARTINS, Rodrigo Lema Del Rio; MELLO, André da Silva. A Educação Infantil na Base Nacional Comum Curricular: avanços e retrocessos. **Movimento-Revista de Educação**, Niterói, ano 6, n.10, p. 147-172, jan./jun. 2019.
- BARROSO, João. O estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In: BARROSO, João (org.). **A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e atores**. Lisboa, PT: Educa, 2006.
- BECKER, Fernando. **O que é construtivismo?** São Paulo: FDE, 1994. (Série Ideias, n. 20).

BRASIL. **Avaliação Nacional da Alfabetização: relatório 2013-2014**: volume 1: da concepção à realização. Brasília, DF: Inep, 2015.

BRASIL. **Avaliação Nacional da Alfabetização: relatório 2013-2014**: volume 2: análise dos resultados. Brasília, DF: Inep, 2015.

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

BRASIL. **Documento de Apresentação do Programa de Formação de Professores Alfabetizadores**. 2001. MEC.

BRASIL. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB**. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

BRASIL. **Guia Geral Pró-Letramento**: Programa de Formação Continuada de Professores dos Anos/Séries Iniciais do Ensino Fundamental. 2012. SEB/MEC.

BRASIL. Lei n. 9394, 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Brasília, DF, 1996.

BRASIL. **Manual do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**. Brasília, DF: MEC, 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretária de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica**. Brasília: MEC; SEB; DICEI, 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório SAEB/ANA - 2016**. Brasília, DF: Inep, 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resultado do Índice de Desenvolvimento de Educação Básica 2005-2015**: Resumo Técnico. Brasília, DF: INEP, 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. **Elementos conceituais e metodológicos para definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento do Ciclo de Alfabetização (1º, 2º e 3º anos) do Ensino Fundamental**. Brasília: MEC/SEB, 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil**. Brasília, DF: MEC/SEB, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. **Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília, DF: MEC, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil**. Brasília, DF: MEC/SEF, 1998.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Ser docente na educação infantil**: entre o ensinar e o aprender. Brasília, DF: MEC /SEB, 2016.

BRASIL. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – Documento Orientador**. MEC, Brasília, DF, 2017.

BRASIL. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – Documento Orientador**. MEC, Brasília, DF, 2016.

BRASIL. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – Documento Orientador**. MEC, Brasília, DF, 2015.

BRASIL. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – Documento Orientador**. Brasília, DF: MEC, 2014.

BRASIL. Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Interdisciplinaridade no ciclo de alfabetização. **Caderno de Apresentação**. Brasília, DF: MEC; SEB, 2015.

BRASIL. Política Nacional de Alfabetização. **Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019**. , Brasília, DF: MEC, 2019.

BRASIL. **Política Nacional de Educação Infantil**: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação. Brasília, DF: MEC/SEB, 2006

BRASIL. **Portaria nº 271 de 22 de março de 2019**. Brasília, DF: INEP; MEC, 2019.

BRASIL. **Portaria nº 826 de 7 de julho de 2017**. Brasília, DF: MEC, 2017.

BRASIL. Programa Tempo de Aprender. **Portaria nº 280, de 19 de fevereiro de 2020**. Brasília, DF: MEC, 2020.

BRASIL. Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros Curriculares Nacionais**: introdução aos parâmetros curriculares nacionais. Brasília, DF: MEC/SEF, 1997.

BRZEZINSKI, Iria. Tramitação e desdobramentos da LDB/1996: embates entre projetos antagônicos de sociedade e de educação. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 185-206, out. 2010.

CLÍMACO, Arlene Carvalho de Assis. A educação infantil e o PNE: balanço e perspectivas. In: DOURADO, Luiz Fernandes (org.). **Plano Nacional de Educação. PNE 2014/2024**: avaliação e perspectivas. Campinas/SP, Mercado das Letras, 2017. p. 25-46. (Série As Dimensões da Formação Humana).

COSTA, Sônia Santana da. **Ensino fundamental de nove anos em Goiânia**: o lugar criança de seis anos. 2009. 250 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Estado e políticas de financiamento em educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 831-855, out. 2007.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 43, n. 4, p. 1217-1252, out. 2018.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Por um novo plano nacional de educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 144, p. 790-811, Dec. 2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010015742011000300008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010015742011000300008&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 13 fev. 2019.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os Parâmetros Curriculares Nacionais e o ensino fundamental. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 2, p. 4-17, maio/ago. 1996.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3. ed. rev. e ampl. 14. reimp. São Paulo: Atlas, 2011.

DIAS, Elisângela Teixeira Gomes. **Provinha Brasil**: implicações para o trabalho pedagógico na alfabetização infantil. Belo Horizonte: Fino Traço, 2015.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação**: políticas educacionais e reforma da educação superior. São Paulo: Cortez, 2003.

DOURADO, Luiz Fernandes (org.). **Plano Nacional de Educação. PNE 2014/2024**: avaliação e perspectivas. Campinas/SP, Mercado das Letras, 2017. (Série As Dimensões da Formação Humana).

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação**: o epicentro das políticas de Estado para a educação brasileira. Goiânia: Editora Imprensa Universitária/Anpae, 2017.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**, v. 31, n. 112, p. 677-705, set 2010.

FARENZENA, Nalú. A emenda da obrigatoriedade: mudanças e permanência. **Retratos da Escola**, Brasília: v. 4, n. 7, p. 197-209, jul./dez. 2010.

FERNANDES, Francisco das Chagas. O Fundeb como política pública de financiamento da educação básica. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 3, n. 4, p. 23-38, jan./jun. 2009.

FERREIRO, Emilia. **Reflexões sobre a alfabetização**. São Paulo: Cortez, 1985.

FRADE, Isabel Cristina Alves da Silva. Método alfabético e de soletração. In: FRADE, Isabel Cristina Alves da Silva; VAL, Maria da Graça Costa; BREGUNCI, Maria das Graças de Castro (orgs.). **Glossário Ceale**: termos de alfabetização, leitura e escrita para educadores. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2014. Disponível em: <http://ceale.fae.ufmg.br/app/webroot/glossarioceale/verbetes/letramento>. Acesso: 31 abr. 2020.

FRADE, Isabel Cristina Alves da Silva. Métodos de alfabetização, métodos de ensino e conteúdos da alfabetização: perspectivas históricas e desafios atuais. **Educação (UFSM)**, Santa Maria, nov. 2007. Disponível em: <http://periodicos.ufsm.br/reveducao/article/view/658/469>. Acesso em: 14 abr. 2020.

FREITAG, Bárbara. Aspectos filosóficos e sócio-antropológicos do construtivismo pós-piagetiano. In: GROSSI, Esther Pilar; BORDIM, Jussara. **Construtivismo pós-piagetiano: um novo paradigma de aprendizagem**. Petrópolis: Vozes, 1993, p.26-34.

FREITAS, Luiz Carlos de. A pós-verdade da avaliação censitária. **Avaliação Educacional – Blog do Freitas**. São Paulo, 10 mai. 2019. Disponível em: <https://avaliacaoeducacional.com/2019/05/10/a-pos-verdade-da-avaliacao-censitaria/>. Acesso em: 16 fev. 2020.

FREITAS, Luiz Carlos de. ANA: a nota sumiu? - Final. **Avaliação Educacional – Blog do Freitas**. São Paulo, 20 set. 2015. Disponível em: <https://avaliacaoeducacional.com/2015/09/20/ana-a-nota-sumiu-final/>. Acesso em: 16 fev. 2020.

FREITAS, Maria Teresa de Assunção. A abordagem sócio-histórica como orientadora da pesquisa qualitativa. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 1, n. 116, p. 21-40, 2002.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003.

GALIAN, Cláudia Valentina Assumpção. Os PCN e a elaboração de propostas curriculares no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 44, n. 153, p. 648-669, set. 2014.

GALVÃO, Ana Maria de Oliveira. Cultura escrita. In: FRADE, Isabel Cristina Alves da Silva; VAL, Maria da Graça Costa; BREGUNCI, Maria das Graças de Castro (orgs.). **Glossário Ceale: termos de alfabetização, leitura e escrita para educadores**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2014. Disponível em: <http://ceale.fae.ufmg.br/app/webroot/glossarioceale/verbetes/letramento>. Acesso: 31 ago, 2019.

GATTI, Bernadete Angelina. Possibilidades e fundamentos de avaliações em larga escala: primórdios e perspectivas contemporâneas. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete Angelina.; TAVARES, Marialva R. (orgs.). **Ciclo de Debates: vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil, origem e pressupostos**. Florianópolis: Insular, 2013. p. 21-46.

GATTI, Bernadete Angelina; BARRETO, Elba Siqueira de Sá. Formação continuada em questão. In: GATTI, Bernadete Angelina; BARRETO, Elba Siqueira de Sá (orgs.). **Professores do Brasil: impasses e desafios**. Brasília: UNESCO, 2009.

GUTIERREZ, Aparecida Ferreira da Silva. **O Pacto Nacional da Alfabetização na Idade Certa: sentidos da alfabetização no Brasil**. 2017. 87 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Sorocaba, Sorocaba, 2017.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo, Loyola, 2014.

HORTA NETO, João Luiz. IDEB: limitações e usos do indicador. In: BAUER, Adriana; GATTI, Bernadete Angelina; TAVARES, Marialva R. (orgs.). **Ciclo de Debates**: vinte e cinco anos de avaliação de sistemas educacionais no Brasil, origem e pressupostos. Florianópolis: Editora Insular, 2013. p. 149-161. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/saeb>. Acesso em: 28 abr. 2019.

IBGE. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico**: dados gerais, migração, instrução, fecundidade, mortalidade I. Rio de Janeiro: IBGE, 1982-1983.

JANELA, Almerindo Afonso. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação. São Paulo: Cortez, 2000.

KLEIMAN, Ângela B. **Os significados do letramento**. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2005.

KLEIMAN, Ângela B. Letramento na contemporaneidade. **Bakhtiniana, Revista de Estudos do Discurso**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 72-91, dez. 2014.

KLEIMAN, Ângela B. Trajetórias de acesso ao mundo da escrita: relevância das práticas não escolares de letramento para o letramento escolar. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 28, n. 2, p. 375-400, jul. 2010.

KRAMER, Sonia. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e/é fundamental. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 797-818, out. 2006.

LEAO, Denise Maria Maciel. Paradigmas contemporâneos de educação: escola tradicional e escola construtivista. **Cad. Pesqui.** [online]. 1999, n.107, pp.187-206.

LOUREIRO, Walderês Nunes. O PNE 2014 e o ensino Fundamental: avaliação e perspectivas. In. DOURADO, Luiz Fernandes (org.). **Plano Nacional de Educação. PNE 2014/2024: avaliação e perspectivas**. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2017. p. 47-66. (Série As Dimensões da Formação Humana)

MACHADO, Vânia Regina Barbosa Flauzino. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC): conquistas e desafios**. 2016. 152 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual Maringá, Maringá, 2016.

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

MORTATTI, Maria do Rosário Longo. A “querela dos métodos” de alfabetização no Brasil: contribuições para metodizar o debate. **Revista ACOALFApl: Acolhendo a Alfabetização nos Países de Língua Portuguesa**, São Paulo, ano 3, n. 5, 2008. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/reaa/article/view/11509>. Acesso em: 21 nov. 2019.

MORTATTI, Maria do Rosário Longo. Alfabetização no Brasil: conjecturas sobre as relações entre políticas públicas e seus sujeitos privados. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, p. 329-341, ago. 2010.

MORTATTI, Maria do Rosário Longo. **História dos métodos de alfabetização no Brasil**. In: Seminário alfabetização e letramento, 2006, Brasília. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Ensfund/alf\\_mortattihisttextalfbbr.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Ensfund/alf_mortattihisttextalfbbr.pdf)>. Acesso em: 21 nov. 2019.

MORTATTI, Maria do Rosário Longo. **Métodos de alfabetização no Brasil**: uma história concisa. São Paulo: Unesp Digital, 2019.

MORTATTI, Maria do Rosário Longo. Um balanço crítico da "Década da Alfabetização" no Brasil. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 33, n. 89, p. 15-34, abr. 2013.

NUNES, Claudio Pinto; OLIVEIRA, Dalila Andrade. Trabalho, carreira, desenvolvimento docente e mudança na prática educativa. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 66-80, mar. 2017.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas de formação e a crise da profissionalização docente: por onde passa a valorização? **Revista Educação Em Questão**, v. 46, n. 32, mai/ago. 2013.

OLIVEIRA, D.A. et al. Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 47, p. 483-492, ago 2011.

PEREIRA, Siclay. **Implantação do PNAIC nos municípios de Santo André e São Bernardo do Campo à luz do ciclo de políticas**: questões de gestão pedagógica. 2018. 300 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2018.

PINO, Ivany Rodrigues. Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Maria Cancelli; VIEIRA, Livia Maria Fraga. **Dicionário: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 846-869, dez. 2018.

PINTO, José Marcelino Rezende. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 44, n. 153, p. 624-644, set. 2014.

RIBEIRO, Nathalye Nallon Machado. **Diálogos na educação infantil**: concepções de infância. 2006. 139 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2006.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Milene Trajano da; SILVA, Andréia Ferreira da. O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: princípios da formação continuada de professores alfabetizadores. In: RODRIGUES, Ana Cláudia da Silva. ALBINO, Angela Cristina Alves. SÜSSEKIND, Maria Luiza. (orgs.). **Democracia, educação e políticas curriculares nas pesquisas com currículos**. João Pessoa: UFPB, 2020.

SMOKA, Ana Luiza Bustamante. Alfabetização como processo discursivo. In: FRADE, Isabel Cristina Alves da Silva; VAL, Maria da Graça Costa; BREGUNCI, Maria das Graças de Castro (orgs.). **Glossário Ceale**: termos de alfabetização, leitura e escrita para educadores. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2014. Disponível em: <http://ceale.fae.ufmg.br/app/webroot/glossarioceale/verbetes/letramento>. Acesso: 31 ago, 2019.

SOARES, Magda. **Letramento**: um tema em três gêneros. 3. ed., 2. reimp. Belo Horizonte: Autêntica, 2014.

SOARES, Magda. **Alfabetização e letramento**. 5. ed., 2. reimp. São Paulo: Contexto, 2008.

SOARES, Magda. Alfabetização. In: FRADE, Isabel Cristina Alves da Silva; VAL, Maria da Graça Costa; BREGUNCI, Maria das Graças de Castro (orgs.). **Glossário Ceale**: termos de alfabetização, leitura e escrita para educadores. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2014. Disponível em: <http://ceale.fae.ufmg.br/app/webroot/glossarioceale/verbetes/letramento>. Acesso: 21 jan, 2020.

SOARES, Magda. **Alfabetização**: a questão dos métodos. 3. reimp. São Paulo: Contexto, 2019.

SOARES, Magda. Letramento. In: FRADE, Isabel Cristina Alves da Silva; VAL, Maria da Graça Costa; BREGUNCI, Maria das Graças de Castro (orgs.). **Glossário Ceale**: termos de alfabetização, leitura e escrita para educadores. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2014. Disponível em: <http://ceale.fae.ufmg.br/app/webroot/glossarioceale/verbetes/letramento>. Acesso: 31 ago, 2019.

SOARES, Magda. Letramento e alfabetização: as muitas facetas. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 25, p. 5-17, abr. 2004.

TFOUNI, Leda Verdiani. **Letramento e alfabetização**. São Paulo: Cortez, 1995. (Questões da nossa época, vol. 47)

TFOUNI, Leda Verdiani; ASSOLINI, Filomena Elaine Paiva; PEREIRA, Anderson de Carvalho. Letramento: é possível uma escrita despida da oralidade? **Pro-Posições**, Campinas, v. 30, p. 1-21, 2019.

TRINDADE, Iole Maria Faviero; MELLO, Darlize Teixeira de; SILVA, Thaise da. A atualização dos primeiros métodos de alfabetização em propostas contemporâneas. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 40, n. 3, p. 829-857, set. 2015.

VILLANI, Marialuisa; OLIVEIRA, Dalila Andrade. Avaliação Nacional e Internacional no Brasil: os vínculos entre o PISA e o IDEB **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 43, n. 4, p. 1343-1362, out. 2018.

VYGOTSKY, Lev Semyonovich. **A formação social da mente**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

## APÊNDICE A

Roteiro de entrevista  
(Roteiro para entrevista de **gestores** participantes do PNAIC)

**GESTÃO DO PNAIC**

- Quais os motivos que te levaram a participar da gestão do PNAIC?
- Como funciona o processo de adesão ao PNAIC?
- Quais as maiores dificuldades na gestão do PNAIC?
- Como é a aceitação dos professores e escolas ao PNAIC?
- Como você avalia o papel do MEC e da Secretaria de Educação nesse processo?

**CONCEPÇÃO DO PNAIC**

- Você acredita que o PNAIC é um programa que está no rumo certo em termos da concepção? Por que?
- O que você destacaria como mais importante na concepção teórica do PNAIC?
- Uma das propagandas do PNAIC para a adesão das escolas e professores é de que, na Educação Infantil, não é o adiantamento do processo de alfabetização. Então, por quais motivos ela foi incluída no PNAIC, dado as diferentes correntes teóricas que defendem a preservação da infância?

**FORMAÇÃO PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PNAIC**

- Como ocorreu a formação dos gestores e dos professores para a implementação do PNAIC?
- O que você acha que seria necessário em termos da formação para que o Programa fosse mais exitoso?

**AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS DO PNAIC**

- Você avalia que o PNAIC tem contribuído para a melhoria da Alfabetização na idade certa?
- Você acredita que a partir dos processos avaliativos do PNAIC, como a ANA, houve uma mudança no currículo para o atendimento deste dispositivo de avaliação?
- Segundo o documento norteador de 2017 do PNAIC, os indicadores do ANA estão entre 1 e 2 e o ideal é que esteja 4. Você acha que o PNAIC está contribuído para melhorar esses indicadores?
- Quais são as perspectivas e estratégias do PNAIC para os próximos anos? Ou seja, qual é o futuro do programa em sua opinião?

## APÊNDICE B

|   |
|---|
| <p>Roteiro de entrevista<br/>(Roteiro para entrevista de <b>professores</b> participantes do PNAIC)</p> |
|---|

### **GESTÃO DO PNAIC**

- Como aconteceu a implementação do PNAIC na sua escola?
- Como você avalia a gestão do PNAIC? A gestão atuou de que forma para auxiliar os professores da realização do projeto?
- Como você avalia a atuação do MEC e da Secretaria de Educação nesse processo do PNAIC?

### **CONCEPÇÃO DO PNAIC**

- O que você destacaria como mais importante na concepção do PNAIC?
- Que aspectos negativos e positivos você destacaria na proposta ou concepção do PNAIC?
- A inclusão da Educação Infantil (pré-escola - 4 e 5 anos) no PNAIC, na sua visão, foi benéfica na formação do aluno? Que tipo de contribuição essa inclusão trouxe para o aluno?

### **FORMAÇÃO DO PNAIC**

- Como ocorreu a sua formação ao se inserir no programa do PNAIC? O que você destacaria como mais positivo ou mais negativo nessa formação?
- A formação continuada do PNAIC contribuiu para a sua prática pedagógica? Como?
- Os cadernos de formação dão uma base para o trabalho pedagógico com as crianças? Você identifica alguma concepção teórica preponderante no PNAIC?
- O que os cadernos do PNAIC trouxeram de inovador para a sua prática pedagógica?
- Houve ganho na sua autonomia de trabalho, a partir do uso das estratégias e recursos didáticos do PNAIC?

### **AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS DO PNAIC**

- Você acredita que a partir dos processos avaliativos do PNAIC, como a ANA, houve uma mudança no currículo para o atendimento deste dispositivo de avaliação?
- O IDEB da escola onde você trabalha ou trabalhou durante o processo de atuação do PNAIC, obteve algum aumento? Você diria que o PNAIC contribuiu para o aumento ou diminuição do IDEB?
- Você passou a ser mais cobrado(a) pelo desempenho das crianças depois que fez o PNAIC? Por que razão?