



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS



MAIZA DE SOUZA LIMA

**PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA –
PNAIC: O CONTEXTO DA DESCONTINUIDADE DO PROGRAMA DE
FORMAÇÃO CONTINUADA E SEUS IMPACTOS NO ÂMBITO DA
SEDUC/AM**

**MANAUS-AM
2021**

MAIZA DE SOUZA LIMA

**PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA –
PNAIC: O CONTEXTO DA DESCONTINUIDADE DO PROGRAMA DE
FORMAÇÃO CONTINUADA E SEUS IMPACTOS NO ÂMBITO DA
SEDUC/AM**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Amazonas para obtenção do título de Mestra em Educação

Área de concentração: Educação, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional
Pesquisa desenvolvida ao abrigo do convênio nº 01/2018 com a SEDUC/AM

Orientadora: Profª Drª. Selma Suely Baçal de Oliveira
Coorientador: Prof. Dr. Renan Antônio da Silva

MANAUS-AM

2021

Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

L732p Lima, Maiza de Souza
Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - PNAIC: O contexto da descontinuidade do programa de formação continuada e seus impactos no âmbito da SEDUC/AM / Maiza de Souza Lima . 2021
95 f.: 31 cm.

Orientadora: Selma Suely Baçal de Oliveira
Coorientador: Renan Antônio da Silva
Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Amazonas.

1. Formação Continuada de Professores. 2. Alfabetização. 3. Políticas Públicas Educacionais. 4. Educação. I. Oliveira, Selma Suely Baçal de. II. Universidade Federal do Amazonas III. Título

Nome: Maiza de Souza Lima

Título: Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC: o contexto da descontinuidade do programa de formação continuada e seus impactos no âmbito da SEDUC/AM.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Amazonas para obtenção do título de Mestra em Educação.

Aprovado em: ___/___/___

Banca Examinadora

Orientadora: Prof^a Dr^a Selma Suely Baçal de Oliveira
Universidade Federal do Amazonas – UFAM

Coorientador: Prof. Dr. Renan Antônio da Silva
Universidade Estadual de Paulista – UNESP

Prof^a Dr^a Fabiane Maia Garcia
Universidade Federal do Amazonas – UFAM

Prof^a Dr^a Arminda Rachel Botelho Mourão
Universidade Federal do Amazonas – UFAM

Prof^a Dr^a Camila Ferreira da Silva
Universidade Federal do Amazonas – UFAM

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente a Deus pela vida que me foi dada, com tantas oportunidades, sem nunca me desamparar. Mesmo que em algum momento eu tenha me distanciado, Ele não me abandonou.

Ao meu pai, que não está mais comigo fisicamente, mas que foi e é meu grande incentivador e um grande defensor da educação.

À minha família, que não mediu esforços para que eu concluísse o mestrado: mãe, irmãos e irmãs, cunhadas e cunhados, sobrinhos e sobrinhas. Agradeço em especial ao meu irmão mais novo, Edward Correia Lima Filho, que me deu as condições materiais para seguir estudando, longe da cidade de Carauari.

À minha orientadora, a Prof^a. Dr^a. Selma Suely Baçal de Oliveira, profissional paciente e perseverante, por confiar em minha capacidade de concluir o mestrado. Palavras certas quando necessário, e a responsável pela mudança no caminho da pesquisa que me conduziu ao estudo realizado.

Ao meu coorientador, o Prof. Dr. Renan Antônio da Silva, que com sua elegância, competência e dedicação, ajudou-me a seguir.

À Professora Dr^a. Coordenadora do PPGE, Fabiane Maia, que com o seu olhar minucioso ajudou-me a aprimorar a pesquisa.

Aos professores e professoras do PPGE, que dedicaram seu tempo aproximando-nos sempre mais do aperfeiçoamento dos nossos conhecimentos.

À SEDUC/AM, que possibilitou a concretização do mestrado numa universidade federal de excelência como a UFAM, dando-nos condições para a dedicação total ao mestrado acadêmico.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (FAPEAM) e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Aos amigos e amigas de uma vida inteira, que nunca se afastaram, aos 48 anos de amizade, cumplicidade, perseverança e incentivo: Neide Vieira, Junior Rocha,

Jaqueline Pereira, Ione Pereira, Jaqueline Neponuceno, Geraldo Ferreira, Jucimar Carmo, Sandra Vieira, Raimundo Martins, Cilione Amorim.

À minha eterna professora e alfabetizadora, Maria Vieira da Silva, por ter dedicado tantos anos a conduzir as crianças do meu município, Carauari, no processo alfabetizatório.

Às mulheres que fizeram parte da minha vida, acrescentando conhecimento e profissionalismo na área da educação e na vida: Prof^a Maria Uguety V. da Silva (*in memorian*), Prof^a Maria Inês Pereira, Sr^a Iris Correa Pereira, Sr^a. Raimunda R. Ferreira, Dalila Ramalho, Raimunda Passos, Tatiana Matias, Carla Cibely, Josiane Santos, Cacilda Paiva, Sr^a Jane Bete Nunes, Prof^a Valdelina (*in memorian*), Maria Ilcinete P. Serafim, Francisca Batista e Sara Silva.

Aos colegas de mestrado que cada um à sua maneira contribuiu para o meu crescimento no espaço acadêmico. Agradeço em especial ao grupo do convênio SEDUC/UFAM: Gracimeire, Márcia, Ione, Dorimar, Emanuela, Regina, Bruno, Nilce, Elda, Lena e Ivanilde.

LIMA, MS. Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC: o contexto da descontinuidade do programa de formação continuada e seus impactos no âmbito da SEDUC/AM [dissertação]. Manaus: Faculdade de Educação, Universidade Federal do Amazonas; 2021.

RESUMO

Ao longo do processo histórico referente às políticas educacionais brasileiras, o que se vê é a finitude de programas voltados para minimizar o analfabetismo sendo estes interrompidos abruptamente, sem explicações ou algo que justifique tal comportamento. O que fica registrado na história da educação é que, a priori, a mudança de governo é um fator relevante e decisivo. A posteriori, percebemos que apesar do que está evidenciado pode haver outras implicações que concretizam as extinções. Desta forma, a presente pesquisa tem por objetivo analisar o contexto da descontinuidade do programa de formação continuada Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) no âmbito da SEDUC/AM, enquanto política pública que envolve os entes federados num pacto amplo e contraditório. Ligados à Linha 02 – Educação, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional, e ao Grupo de Estudos em Políticas Públicas e Educação – GPPE, liderado pela Prof.^a Dra. Selma Suely Baçal de Oliveira, descrevemos a implementação realizada pela secretaria em colaboração com instituições formadoras que têm papel preponderante na formação dos professores alfabetizadores que serão multiplicadores em suas localidades. Para desenvolver este estudo, foi realizada uma revisão de literatura que não nos mostrou a *descontinuidade* como foco principal das pesquisas, em geral são pesquisas que são pautadas no aspecto pedagógico dos programas educacionais. O levantamento bibliográfico e a análise dos documentos orientadores do programa nos anos de 2012, 2015 e 2017, além dos amparos legais, é o norte para apresentar os fundamentos da política. A dissertação problematiza a descontinuidade do PNAIC tendo em vista o cenário político, social e educacional. Na análise inicial, identifica-se uma característica de não aprimoramento e descontinuidade das políticas, limitando sua permanência ao período do cargo eletivo, no caso, da Presidência da República.

PALAVRAS-CHAVE: Formação Continuada de Professores. Alfabetização. Políticas Públicas Educacionais. Educação

LIMA, MS. National Pact for Literacy at the Right Age - PNAIC: the context of the discontinuity of the continuing education program and its impacts within the scope of SEDUC / AM [dissertation]. Manaus: Faculty of Education, Federal University of Amazonas; 2021.

ABSTRACT

Throughout the historical process regarding Brazilian educational policies, what is seen is the finitude of programs aimed at minimizing illiteracy, being abruptly interrupted without explanations or something that justifies such behavior. What is recorded in the history of education is that the change of government is a relevant and decisive factor, a priori. A posteriori, we realize that, despite what is evidenced, there may be other implications that concretize the extinctions. Thus, this research aims to analyze the context of the discontinuity of the PNAIC^{BR}-National Pact for Literacy at the Right Age continuing education program within the scope of SEDUC^{BR} / AM, as a public policy that involves the federated entities in a broad and contradictory pact. We are connected to Line 02 - Education, Public Policy and Regional Development. We describe the implementation carried out by the secretariat in collaboration with training institutions that have a leading role in the training of literacy teachers who will be multipliers in their localities. To develop this study, a literature review was carried out that did not show discontinuity as the main focus of the research, in general it is research that is guided by the pedagogical aspect of educational programs. The bibliographical survey and analysis of the guiding documents of the program for the years 2012, 2015 and 2017, in addition to the legal protections, are the north to present the fundamentals of the policy. The dissertation discusses the discontinuity of the continuing education program, PNAIC^{BR}, in view of the political, social and educational scenario. In the initial analysis, a characteristic of non-improvement and discontinuity of policies is identified, limiting their permanence to the period of elective office, in this case, the Presidency of the Republic.

KEYWORDS: Continuing Teacher Education. Literacy. Educational Public Policies. Education

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Índice de Aprovação ANA Leitura – Amazonas.....	82
Gráfico 2 - Índice de Aprovação ANA Escrita – Amazonas.....	82
Gráfico 3 - Índice de Aprovação ANA Matemática – Amazonas	82

QUADROS

Quadro 1 – Programas de Governo voltados à alfabetização no Brasil.....	77
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AM	Amazonas
ANA	Avaliação Nacional de Alfabetização
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CEEL	Centro de Estudos de Educação e Linguagem
CEFORT	Centro de Formação Continuada, Desenvolvimento de Tecnologia e Prestação de Serviços para as Redes Públicas de Ensino
CEPAN	Centro de Formação Profissional Pe. José Anchieta
DF	Distrito Federal
FACED	Faculdade de Educação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Funcionários da Educação
IES	Instituto de Ensino Superior
IFAM	Instituto Federal do Amazonas
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
PMALFA	Programa Mais Alfabetização
PNA	Plano Nacional de Alfabetização
PNAIC	Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa
PNE	Plano Nacional de Educação
PNME	Programa Novo Mais Educação
PROFA	Programa de Formação de Professores Alfabetizadores
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SEA	Secretaria de Estado de Administração
SEB	Sistema Educacional Brasileiro
SEDUC	Secretaria de Estado de Educação e Qualidade de Ensino
SEMED	Secretaria Municipal de Educação de Manaus
UEA	Universidade do Estado do Amazonas
UFAM	Universidade Federal do Amazonas

UFPE Universidade Federal de Pernambuco

UNDIME União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
SEÇÃO I	18
CONTORNOS E CAMINHOS ASSUMIDOS NA PESQUISA	18
1.1 DA APROXIMAÇÃO COM O TEMA AO PROCESSO DE DEFINIÇÃO DE UM PROBLEMA DE PESQUISA	18
1.2 DO CONTEXTO DA PESQUISA AOS TEXTOS, CONCEITOS E FUNDAMENTOS ADOTADOS	24
1.3 DO PERCURSO AOS PROCESSOS METODOLÓGICOS ESCOLHIDOS	29
SEÇÃO II	32
POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENÇÃO À ALFABETIZAÇÃO DAS CRIANÇAS NO BRASIL	32
2.1 PERCURSO DAS POLÍTICAS: DA AUSÊNCIA À INTERFERÊNCIA DO ESTADO	32
2.2 FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE: POLÍTICA PÚBLICA E FINANCIAMENTO.....	39
2.3 PRÓ-LETRAMENTO, PNAIC E MAIS ALFABETIZAÇÃO: TRÊS PROGRAMAS, TRÊS GOVERNOS	40
2.4 PNAIC COMO PROGRAMA DE FORMAÇÃO CONTINUADA: CONTEXTO E PARCERIA ENTRE OS ENTES FEDERADOS.....	46
2.4.1 A realidade do PNAIC: cotidiano a partir dos relatos dos professores	54
2.5 AS BASES LEGAIS DE IMPLANTAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PACTO PELA ALFABETIZAÇÃO EM REDE NACIONAL E LOCAL: AVANÇOS E RETROCESSOS	56
SEÇÃO III	65
DA IMPLEMENTAÇÃO À DESCONTINUADE DA POLÍTICA PÚBLICA NO CONTEXTO AMAZÔNICO: DESCENTRALIZAÇÃO EM PRÁTICA	65

3.1 A ADESÃO AO PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA – PNAIC PELA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO E QUALIDADE DE ENSINO – SEDUC/AM: AS PARCERIAS INSTITUCIONAIS LOCAIS.....	67
3.1.1 A Universidade Federal do Amazonas Como Unidade Executora da Formação Continuada do PNAIC	71
3.1.2 IFAM – Instituto Federal do Amazonas e UEA – Universidade do Estado do Amazonas.....	73
3.1.3 CEPAN – Centro de Formação Profissional Padre José de Anchieta/SEDUC – AM.....	74
3.2 DESCONTINUIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA DE FORMAÇÃO CONTINUADA PNAIC – PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA....	75
CONSIDERAÇÕES FINAIS	84
REFERÊNCIAS.....	87

INTRODUÇÃO

A presente dissertação traz consigo questionamentos, percepções e argumentações referentes ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), um programa de formação continuada pertencente à política nacional de alfabetização, que busca, a partir de políticas públicas federais, minimizar o analfabetismo no território brasileiro, assim como atingir os índices de qualidade impostos pelo ente federal e confirmados por estados e municípios. Além disso, o foco da pesquisa repousa na descontinuidade do programa (fato confirmado) e na persistência desse tipo de atitude, em que estados e municípios ficam à mercê do governo federal, diante das interrupções constantes.

O foco na descontinuidade da política veio, primeiro, pelo fato em si; segundo, pelo histórico de interrupções que precede o PNAIC, já explicitando uma constante, ou mesmo um padrão de comportamento assumido pelos governos, que vem sendo banalizado ao longo do período de redemocratização. Por que banalizado? Porque não percebemos nem no campo político nem no campo acadêmico uma inferência à temática, de forma que o assunto seja posto em pauta de maneira mais relevante. Pelo contrário: o que se nota é uma apatia generalizada sobre a questão.

É evidente que o que estamos considerando aqui é o aspecto negativo da interrupção de um programa/política pública, insistindo que há que se explicar com motivação plausível a descontinuidade, afinal, entende-se que não se deve eternizar uma política, mas propor o caminho do aprimoramento.

O tema “Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC: o contexto da descontinuidade do programa de formação continuada e seus impactos no âmbito da SEDUC/AM” confirma a relevância do objeto sob a perspectiva da formação continuada, como política pública, para professores alfabetizadores no processo de otimização das metodologias e, por consequência, a melhor qualidade do ensino público.

Outra característica que torna programas como o Pacto importantes é sua abrangência. Considerando o Brasil um país de dimensões continentais – o que torna o processo de implementação muito específico – e trazendo para o contexto amazônico – onde a pesquisa está situada – essas particularidades tornam-se obstáculos que só um bom planejamento, estrutura física e tecnológica podem minimizar.

Mas, o que move uma pesquisadora – eu – na direção escolhida? Por que tentar entender questões que envolvam política pública, educação, formação etc.? A resposta é o cotidiano profissional enquanto professora dos Anos Iniciais, além do interesse pessoal de inteiração do que não está posto aos nossos olhos. O desejo de avançar sobre conhecimentos que, em dada medida, têm interferência direta e indireta na sociedade, pois educação é algo que está em nosso cotidiano de forma sistemática.

Há um fator que também é motivacional: a realidade educacional do II Ciclo, 4^{os} e 5^{os} anos que recebem o alunado do I Ciclo, que passaram pelos três primeiros anos voltados para a alfabetização, mas que por algum motivo não foram alfabetizados, porém, não vislumbramos a mudança dessa realidade nas constantes extinções dos programas.

O contexto aqui compreendido é o estado do Amazonas, a partir do âmbito da SEDUC/AM, secretaria que está presente nos 62 municípios. É nesse espaço institucional que analisamos a implantação e implementação do PNAIC. A implementação de políticas públicas educacionais que envolvam formação continuada no território brasileiro requer esforço político, organização e logística, partindo de um planejamento que englobe a acessibilidade e o deslocamento dos professores alfabetizadores, dos formadores locais e de todos os envolvidos. É sem dúvida tarefa difícil e que necessita de um número expressivo de pessoas/profissionais da educação para a sua realização.

No Amazonas todas as necessidades expostas acima são potencializadas por suas especificidades geográficas, que em função da distância entre as localidades/municípios, entre as zonas urbanas e rurais, e considerando que apenas as cidades da área metropolitana têm acesso por estradas – pois somos um estado onde as estradas, em sua maioria, são rios (o Negro, o Solimões) –, torna a reunião desses profissionais mais onerosa, uma vez que passagens de avião entre os municípios e a capital, Manaus, são extremamente caras.

Diante do exposto, chegamos ao problema a ser analisado, onde questionamos que a partir do atual cenário político, social e educacional, é necessário responder à pergunta: em que circunstâncias evidencia-se a descontinuidade do programa de formação continuada, o PNAIC, a partir do âmbito da SEDUC/AM?

A partir do problema formulado emergem três questões norteadoras que nos conduzirão na busca por um entendimento sobre o objeto de pesquisa – o Pacto

Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – enquanto política pública de formação continuada. São elas:

1. Quais os fundamentos do PNAIC enquanto programa de formação continuada?
2. Como se materializa o processo de formulação e implementação do programa PNAIC no contexto político, social e educacional no Brasil e no Amazonas a partir do âmbito da SEDUC/AM?
3. Quais as circunstâncias da (des)continuidade do programa PNAIC no contexto atual, seus impactos/reflexos no Amazonas e na SEDUC/AM?

A pesquisa baseia-se na percepção de que uma política pública educacional pode ser aperfeiçoada, aprimorada ou, ainda, verificada a partir de seus resultados. No que se refere ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), a Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) foi a maneira de aferir o desempenho dos alunos do I Ciclo, se estavam ou não alfabetizados. Além da ANA, a Prova Brasil, realizada no 5º ano, também mostrava o nível de alfabetização dos discentes. Sendo assim, há que se propor formas de melhoria e não rupturas abruptas, onde ininterruptos “recomeços” ficam visíveis no processo histórico da educação.

Além do contexto a ser entendido, expomos aqui autores que possam fundamentar o debate proposto pela pesquisa, tais como: Saviani (2014); Cury (1992; 2002); Soares (2018); Palumbo (1989); Dourado (2007; 2013); Mortatti (2008; 2010); Thomé e Sales (2017); Aranda, Viédes e Lins (2018); Bissoli (2005); entre outros. Fundamentação teórica é a base de sustentação da pesquisa e visa estabelecer um diálogo entre a teoria, ou teorias, e o problema concreto a ser investigado (BRITO, 2016, p. 61).

Mas a pesquisa não é construída de forma aleatória, apenas com conteúdos e ideias contidas nos textos há que se ter um planejamento que possa trazer coesão e coerência à dissertação. Para atendermos a esta necessidade buscamos categorias e conceitos que estão entrelaçados ao foco da pesquisa, ao seu contexto, à sua materialização.

“As categorias são conceitos básicos que pretendem refletir os aspectos gerais e essenciais do real, suas conexões e relações. Elas surgem da análise da multiplicidade dos fenômenos e pretendem um alto grau de generalidade” (CURY, 1992, p. 21). Sendo assim, consideraremos educação e política pública como

categorias principais que poderão ajudar na construção da pesquisa, para que possamos responder a questões norteadoras e assim chegar aos nossos objetivos.

Além das categorias, pautamo-nos em conceitos que farão parte das seções, como palavras-chave na formação do texto, a saber: formação continuada; política de Estado e de governo; alfabetização e letramento; financiamento; descontinuidade e descentralização; e avaliação externa/em larga escala.

Nessa perspectiva, estabelece-se como *objetivo geral* da dissertação analisar o contexto da descontinuidade do programa de formação continuada, o PNAIC, a partir da SEDUC/AM.

Foram estabelecidos os seguintes *objetivos específicos* para a pesquisa: identificar os fundamentos do PNAIC enquanto programa de formação continuada; interpretar os fundamentos do processo de formulação e implementação do programa PNAIC no contexto político, social e educacional; verificar as circunstâncias da (des)continuidade do programa PNAIC no contexto atual, seus impactos/reflexos no Amazonas.

A dissertação está estruturada em três seções de desenvolvimento, em que expomos de forma descritiva a pesquisa apoiada em um debate teórico que tem aproximação com o materialismo histórico-dialético, pelo que pressupomos perceber as minúcias que nos permitam analisar de maneira crítica e sistemática o contexto da descontinuidade do Pacto a nível federal e local, podendo ter uma visão do todo, dos fundamentos das políticas públicas educacionais e responder à questão norteadora imposta na dissertação.

A primeira seção propõe o texto introdutório, onde pontuo o percurso da pesquisa, o aspecto pessoal, quem sou e a motivação para a escolha do PNAIC como objeto de pesquisa. Ainda nesse ponto da escrita, contextualizamos o espaço geográfico e a SEDUC/AM enquanto instituição em que se situa a pesquisa. Além disso, delineamos os aspectos teóricos e metodológicos a que nos apoiamos para validar a exposição do debate existente.

A segunda seção é composta pontualmente pelos fundamentos do PNAIC como política pública, como se configura, o financiamento, aspectos legais (leis) e a historicidade que envolve o programa e a política de alfabetização.

A terceira seção traz um panorama da (des)continuidade dos programas educacionais nos últimos governos, além do PNAIC. Incluímos aqui um olhar sobre

as avaliações externas, que servem, de alguma maneira, como justificativa para a descontinuidade do programa PNAIC.

Um ponto instigante presente na temática da pesquisa é confrontar a realidade com os textos de base legal/constitucional. A partir da Constituição Federal de 1988, houve uma sequência de leis secundárias e resoluções específicas para a área da educação. Direitos e deveres foram, a priori, consolidados. Porém, não suficientemente para parar o processo de descontinuidade das políticas públicas educacionais. Couto e Lima (2016) explicam que ao inserirem determinadas políticas públicas nos textos constitucionais, os atores visam não só assegurar direitos, mas impor seus interesses econômicos e políticos.

SEÇÃO I

CONTORNOS E CAMINHOS ASSUMIDOS NA PESQUISA

A seção a seguir delinea a construção da pesquisa que, em dada medida, traz consigo questionamentos e impressões percebidos no decorrer das leituras e as percepções assimiladas até a aproximação com o objeto de pesquisa, o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). Além disso, expõe de forma descritiva o contexto da pesquisa, as categorias e conceitos que norteiam a dissertação, a metodologia adotada e o perfil epistemológico que caracteriza a pesquisa.

1.1 DA APROXIMAÇÃO COM O TEMA AO PROCESSO DE DEFINIÇÃO DE UM PROBLEMA DE PESQUISA

Saviani identifica a importância de saber ler e escrever:

O saber sistematizado, a cultura erudita, é uma cultura letrada. Daí que a primeira exigência para o acesso a esse tipo de saber seja aprender a ler e escrever. Além disso, é preciso conhecer também a linguagem dos números, a linguagem da natureza e a linguagem da sociedade. Está aí o conteúdo fundamental da escola elementar: ler, escrever, contar, os rudimentos das ciências naturais e das ciências sociais (história e geografia)" (2011, p. 32).

Ou seja, inicia-se na sistematização da aprendizagem da leitura e da escrita o percurso para outros aprendizados, ou para a formação do ser humano, do ser crítico, questionador e participativo que a partir desse momento insere-se nos processos ao seu redor, a saber, na construção da sociedade.

Para esse fim, professores e professoras apresentam-se como mediadores. Para isso, Soares indica:

A formação do alfabetizador, exige uma percepção do professor que o leve a compreender todas as facetas (psicológica, psicolinguística, sociolinguística e linguística), e todos os condicionantes (sociais, culturais, políticos) do processo de alfabetização, que o leve a saber operacionalizar essas diversas facetas (sem desprezar seus condicionantes) em métodos e procedimentos de preparação para a alfabetização e em métodos e procedimentos de alfabetização, em elaboração e uso adequados de materiais didáticos, e, sobretudo, que o leve a assumir uma postura política diante das implicações ideológicas do significado e do papel atribuído à alfabetização (2018, p. 28).

É a partir da necessidade de apropriação da leitura e da escrita e da importância da formação continuada que a pesquisa em si começa a ser pensada, desenhada. Peço licença para usar, aqui, o pronome em primeira pessoa, no intuito de expor o processo educacional e pessoal que vivi até chegar a este momento.

Meu pai foi um leitor assíduo, apesar da pouca escolaridade (ele cursou até o 5º ano). Sempre bem informado, gostava de temas diversos, mas política era o preferido, somente com o objetivo de informar-se. Incentivou os seis filhos (eu sou a quarta) a fazerem o mesmo. Estudar era a obrigação primordial. Hoje, somos cinco irmãos com graduação, dentre os cinco um é mestre em Educação e eu mestranda. A educação fez parte de nossas vidas sempre, juntamente com o trabalho no balcão da padaria. Cresci com cheiro de pão, o meu perfume predileto.

Concluí o ensino médio no Instituto Educacional do Amazonas (IEA). A formação no magistério estava fechando um ciclo, dali a poucos anos a formação em nível médio do magistério acabaria. Há um longo espaço de tempo entre o diploma de nível médio e o diploma de nível superior.

Uma lacuna de 13 anos, para ser exata, que teve fim em 2005, quando prestei concurso para professora dos Anos Iniciais na SEMED de Carauari/AM e no mesmo ano comecei a cursar o PROFORMAR/UEA. Fui ministrar aulas no 2º ano do I Ciclo. Esse foi o momento em que descobri que ler e escrever tinha se tornado um problema público.

A palavra “alfabetização” ganhava novos contornos. Na primeira reunião ouvi uma professora dizer: “Maiza, seus alunos não são como antigamente, ainda não sabem ler”. Tornei-me alfabetizadora sem acreditar que meu perfil seria para tal tarefa, pois me considero muito séria para os pequenos. Mas sou professora, tinha que me adaptar às necessidades dos discentes.

O Programa de Formação para Professores do Governo do Estado do Amazonas (PROFORMAR/UEA) –, que naquele momento deveria graduar todos os professores da ativa, foi um divisor de águas em minha vida. Foi lá que comecei a entender a complexidade da temática leitura e escrita, e letramento, termo constante nos livros que tratam de alfabetização. Isso ocorreu em Carauari/AM, interior do estado, às margens do rio Juruá. Naquele momento, trabalhávamos cumprindo hora/aula normal e estudávamos no período de férias.

Depois de concluir a primeira graduação, vim para Manaus cursar Serviço Social, em 2009. Nessa fase saí do papel de professora para o de aluna. Momento

extremamente relevante. Percebi ali as mazelas impostas à população de baixa renda. Passei dois anos como estagiária de Serviço Social no Juizado de Pequenas Causas Desembargador Mario Verçosa. Visitas *in loco* eram obrigatórias, o que permitia a aproximação com a realidade das famílias. Ali as questões sociais vistas ajudaram a formar a profissional da educação que sou hoje, que tem sempre um olhar mais contextualizado sobre as dificuldades na aprendizagem.

No mês em que defendi minha monografia, intitulada *Serviço Social no Judiciário do Amazonas*, houve a chamada do concurso da SEDUC/AM de 2011, o qual eu havia feito. Afastei-me do Serviço Social e assumi a Educação.

Em 2013 assumi o 5º ano do II Ciclo, com o compromisso de alfabetizar alunos que por algum motivo chegavam ao final do II Ciclo sem saber ler e escrever. Ali ainda não tinha aproximação nenhuma com formação continuada nos moldes do Pacto. Assumi duas turmas de 5º ano, matutino e vespertino, com 25 alunos cada uma. A diversidade de níveis foi visível nos primeiros testes diagnósticos, momento dedicado a conhecer os(as) alunos(as). Mas a maioria não sabia o básico, ou seja, ler e escrever, mesmo com erros e pronúncias equivocadas, não reconheciam as letras do alfabeto.

Intrinsecamente as perguntas foram: “e agora?”. Como alfabetizar crianças com tamanha defasagem?

A resposta veio no dia a dia, com a experiência e muita pesquisa na internet. Deparei-me com uma atividade chamada “sequência didática”, um tipo de atividade que engloba todas as disciplinas possíveis de forma contextualizada. Naquele ano as turmas de 5º ano faziam a Prova Brasil, avaliação externa que verifica a aprendizagem dos alunos a partir das disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, onde um recorte do currículo é cobrado. A escola tinha uma nota de 5.1. Foi avaliada em 6.3. Tínhamos conseguido alfabetizar a maioria dos educandos qualitativamente.

Daí em diante passei a participar de formações oferecidas pela Secretaria de Educação do Estado, porém, ainda não vivenciava o PNAIC, pois eu era professora do II Ciclo. O PNAIC tem início em 2013, mas só conheci o programa na sua integralidade em 2017, após assumir uma supervisão pedagógica nos Anos Iniciais, na Coordenadoria Distrital de Educação 01, responsável por dar suporte pedagógico às escolas do centro da cidade.

O período como supervisora foi essencial para a minha participação no Pacto, além da oportunidade de conhecer o cotidiano pedagógico de 17 escolas, suas

dificuldades, suas necessidades, interferir até onde é possível para que não ultrapássemos o limite onde o(a) professor(a) é a liderança e tem autonomia. Tentei de alguma forma dividir minha experiência exitosa com os(as) colegas, o que não foi sempre possível.

Enquanto supervisora, aproximei-me de vários(as) professores(as) do I Ciclo que participavam do programa de formação continuada PNAIC, os quais demonstravam opiniões diversas sobre a relevância do programa. Mas optei por observar resultados. Conversei com uma professora de 1º ano, aquela que chamamos de “alfabetizadora”, e ela me explicou passo a passo como utilizava as orientações dadas nas formações na sua prática em sala de aula. Fiquei encantada com as palavras da professora, mas precisava de resultados práticos. Busquei a professora do 2º ano que avalizou o trabalho da colega afirmando que não todos, mas a maioria dos(as) alunos(as) chegavam naquela turma “silabando”, termo usado quando a criança está se aproximando da leitura fluente.

O problema mais difícil até aquele momento enquanto professora era a aprendizagem da leitura e da escrita: alfabetizar. Impossível não fazer uma relação com meu passado como aluna, assim como meus colegas que tinham suas convicções em relação a motivação por trás da dificuldade das crianças. A pergunta era e continua sendo a mesma: por que no meu tempo a gente aprendia, considerando que não havia programas de governo elaborados para tal situação nas séries iniciais? Público diferente, sociedade diferente, educação diferente. São muitas variáveis, muitas possíveis respostas. Mas fora as probabilidades impostas por tantas convicções, hoje nos pautamos em algo científico para responder tantos questionamentos no que se refere à aprendizagem da leitura e da escrita, a pesquisa científica, que neste caso é na área de humanas.

O ingresso no mestrado em educação veio de forma inesperada. Saiu o edital e eu não me interessei por achar impossível ser aprovada, afinal era a UFAM. Minha coordenadora (Professora Jane Bete) chamou as três supervisoras dos Anos Iniciais e nos incentivou a fazer. No dia da prova da primeira fase houve um princípio de incêndio em minha casa, assim mesmo fui fazer a prova. Eu e as duas colegas passamos. Viva. Veio a segunda fase, entrega do projeto, eu e uma colega passamos. Finalmente veio a última fase, Professora Dr^a Zeina Tomé e Professor Dr. Luiz Carlos Cerquinho Brito estavam em minha banca, além da Professora Dr^a Heloísa da Silva

Borges, que iria apenas assistir. Eu passei. Na primeira reunião comunicaram-me que a Professora Dr^a Selma Suely Baçal de Oliveira seria minha orientadora.

Diante do exposto, da minha vivência, optei pelo Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa como objeto de pesquisa, porém, mudando o foco do projeto de pesquisa que havia sido apresentado na seleção do mestrado, pois acreditamos que a educação atrelada a políticas públicas implementadas nas escolas é um dos suportes para o desenvolvimento educacional humanizado dos alunos e alunas. Paro, porém, faz uma reflexão em que diz que:

A escola não tem poder de determinar o tipo de sociedade em que vivemos por meio da formação de seus alunos. Todavia, nem por isso podemos menosprezar a importância da apropriação de valores e hábitos que favoreçam condutas democráticas por parte dos cidadãos (2010, p. 62).

Sendo assim, após perceber as questões diversas que envolvem o processo de aprendizagem da leitura e da escrita e suas consequências sociais, ainda vivenciamos o fim do programa PNAIC, o que nos conduziu à mudança de direção da dissertação. A princípio estávamos muito próximos da parte pedagógica, buscamos nos aproximar o suficiente da Linha de Pesquisa 02 – Política Pública e Desenvolvimento Regional –, o que nos fez optar pela pesquisa pautada no Programa enquanto política pública e sua descontinuidade.

A problemática a ser debatida são as circunstâncias da descontinuidade do Pacto. A conduta, às vezes discutível dos gestores federais diante de questões que afetam um número expressivo de pessoas na educação, conduz-nos a questionar se a educação é realmente uma de suas prioridades, afinal:

A educação é decisiva para romper a lógica vigente, pela qual os mais pobres estariam destinados à exclusão e, por isso, deveriam ter acesso a conhecimentos igualmente pobres, fornecidos por processos de instrução simplistas e simplificados, a partir de uma orientação política segundo a qual investimentos mais substantivos do ponto de vista da concepção ou do financiamento, por parte do Estado, significam “desperdício” dos recursos públicos (GENTILI; MCCOWAN, 2003, p. 31).

Para tanto, Severino (2007, p.102) salienta que quando “observamos” fatos, já estamos “problematizando”, sentindo alguma dificuldade e já de posse de algum esquema de percepção. Estamos querendo exatamente saber por que tais fatos estão ocorrendo dessa maneira.

A partir do atual cenário político, social e educacional, é necessário responder ao questionamento: em que circunstâncias se evidencia a descontinuidade do programa de formação continuada PNAIC a partir do âmbito da SEDUC/AM?

Diante do problema formulado emergem três questões norteadoras que nos conduzirão na busca por um entendimento sobre o objeto de pesquisa, o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, enquanto política pública de formação continuada. São elas:

1. Quais os fundamentos do PNAIC enquanto programa de formação continuada?
2. Como se materializa o processo de formulação e implementação do programa PNAIC no contexto político, social e educacional no Brasil e no Amazonas, a partir do âmbito da SEDUC/AM?
3. Quais as circunstâncias da (des)continuidade do programa PNAIC no contexto atual, seus impactos/reflexos no Amazonas e na SEDUC/AM?

A pesquisa baseia-se na percepção de que uma política pública educacional pode ser aperfeiçoada, aprimorada ou, ainda, verificada a partir de seus resultados. No que se refere ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) foi a maneira de aferir o desempenho dos alunos do I Ciclo, se estavam ou não alfabetizados. Além da ANA, a Prova Brasil, realizada no 5º ano, também mostrava o nível de alfabetização dos discentes. Sendo assim, há que se proporem formas de melhoria e não rupturas abruptas, onde ininterruptos “recomeços” ficam visíveis no processo histórico da educação.

Ao analisar o cenário educacional da educação básica, a Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação (MEC) reafirma a relevância da continuidade do PNAIC. Todavia, a continuidade de políticas públicas deve ser ancorada na análise de evidências e em diversos outros recursos de avaliação, de modo a gerar aprimoramento e correção de rumos, sempre mantendo o interesse público como norte (Brasil, 2017).

A seguir traremos a contextualização da pesquisa, pormenorizando as informações que ajudam a delinear a dissertação.

1.2 DO CONTEXTO DA PESQUISA AOS TEXTOS, CONCEITOS E FUNDAMENTOS ADOTADOS

A Secretaria de Estado de Educação e Qualidade de Ensino no estado do Amazonas (SEDUC/AM) é o contexto da pesquisa em foco. Uma secretaria que tem a função de administrar a educação do estado nos seus 62 municípios. De acordo com o portal institucional, entre outras, é atribuição da secretaria “[...] [a] coordenação do processo de definição, implementação e manutenção de **políticas públicas** para a educação no Estado” (AMAZONAS [20--?] grifo nosso). “Para explicar o que é uma política pública, o autor a diferencia de um problema público fazendo uma analogia: problema público é a doença e política pública é o tratamento” (MARQUES; EMMENDOERFER, 2018, p. 396).

Entendemos que ao discutir política pública faz-se necessário o conhecimento da estrutura que o estado possui para articular a implementação dos programas educacionais que são viabilizados, afinal é no espaço local que essas ações são realizadas.

A estrutura da SEDUC/AM é constituída por um número expressivo de escolas. Sendo assim,

Respondem diretamente à Secretaria Executiva Adjunta da Capital as sete Coordenadorias Distritais a que se subordinam as 230 (duzentas e trinta) escolas de Manaus. Nos municípios do interior do estado estão instaladas 366 (trezentos e sessenta e seis escolas) que se reportam às Coordenadorias Regionais de Educação, subordinadas à Secretaria Executiva Adjunta do Interior (AMAZONAS, 2019, n. p.).

É um quantitativo que mostra quão complexa pode ser a implementação de um programa da amplitude do PNAIC e sua importância para minimizar questões como os da aprendizagem da leitura e da escrita a partir da formação continuada dos educadores e educadoras que estão nas escolas, pois “[...] a escola configura uma situação privilegiada, a partir da qual se pode detectar a dimensão pedagógica que subsiste no interior da prática social global” (SAVIANI, 2011, p. 31), ou seja, onde se percebe o quê, como e onde estão sendo realizadas as práticas pedagógicas formuladas exteriormente.

Mas seu funcionamento depende de outras instituições que complementam o organograma administrativo da secretaria, a saber:

Há três conselhos vinculados à SEDUC: o Conselho Estadual de Educação, o Conselho de Alimentação Escolar e o Conselho de Controle Social do FUNDEB. Tratam-se os dois últimos de órgãos colegiados de fiscalização da aplicação dos recursos do Programa Nacional de Alimentação do Escolar – PNAE e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB (AMAZONAS, 2019, n. p.).

Os conselhos são onde se concentram a representatividade da população em geral, mesmo que não se comportem assim frequentemente, essa é uma de suas principais características.

Os gestores que lideram a materialização dos programas educacionais implementados no estado do Amazonas são, também, professores e professoras que são afastados(as) de suas funções em sala de aula para assumir gestão. Sendo assim:

Das 596 (quinhentas e noventa e seis) escolas de ensino fundamental e médio da rede estadual 4 são dirigidas por Gestores Escolares, de livre designação e destituição do Secretário de Educação. Os Gestores Escolares são auxiliados por um pedagogo, um secretário escolar, além do pessoal de apoio (auxiliares de serviços gerais, manipuladores de alimentos e agentes de portaria). As escolas com mais de 18 salas de aula contam ainda com um Gestor Administrativo, também livremente designado pelo Secretário (AMAZONAS, 2019, n. p.).

Com o tempo o termo diretor ou diretora de escola foi sendo substituído por gestor ou gestora. Ferreira entende que

A origem da palavra Gestão que advém do verbo latino gero, gessi, gestum, gerere, cujo significado é levar sobre si, carregar, chamar para si, executar, exercer e gerar. Desse modo, gestão é a geração de um novo modo de administrar uma realidade, sendo, então, por si mesma, democrática, pois traduz a ideia de comunicação pelo envolvimento coletivo, por meio da discussão e do diálogo (2009, p. 10).

Mas a sala de aula tem, além de alunos, os professores e as professoras como atores primordiais na efetivação das ações educacionais.

A SEDUC conta com 24.843 professores em seus quadros, sendo 18.064 estatutários e 6.779 temporários, além de 1.050 pedagogos. Quanto aos servidores administrativos, a SEDUC dispõe de 7.242 efetivos e 142 comissionados. O último concurso público homologado foi realizado em 2014, pela Fundação Getúlio Vargas. Ofereceu um total de 7.043 vagas, para os cargos de Professor, Pedagogo, Assistente Técnico (nível médio), Merendeiro (nível fundamental), e Técnicos (nível superior) de diversas áreas (AMAZONAS, 2019, n. p.).

Concursos são uma necessidade, mas não atendem à demanda que convém para fechar o quadro de profissionais da secretaria, ou seja, os processos seletivos permanecem e são uma constante.

Em 2018, a SEDUC realizou concurso público com oferta de 8.175 vagas em cargos de nível Fundamental, Médio e Superior para a capital e para o interior do Estado. Do total de vagas, 5.758 mil foram para o interior do Estado. Organizado e aplicado pelo Instituto Acesso de Ensino e Pesquisa, Avaliação, Seleção e Emprego, o concurso público disponibilizou vagas para os seguintes cargos: professor (para todas as disciplinas da grade curricular do Ensino Básico), assistente social, bibliotecário, contador, engenheiro, estatístico, fonoaudiólogo, nutricionista, pedagogo, psicólogo, assistente técnico e merendeiro. Contudo, o certame estava suspenso desde agosto deste ano por determinação da Justiça Estadual. A ação foi motivada por incidentes ocorridos na aplicação das provas. O certame registrou 238.593 inscritos. Em novembro, nova decisão permitiu a continuidade do certame. Não há previsão oficial de homologação deste concurso (AMAZONAS, 2019, n. p.).

A SEDUC/AM, como já foi descrito acima, é formada por uma ampla estrutura, e isso se justifica, também, por estar localizada num estado de dimensões continentais. O Amazonas possui não só características especiais no que se refere à sua geografia, mas há outras especificidades que tornam a implementação de uma política pública de formação continuada uma ação extremamente complexa, que depende de muitos colaboradores.

Cara (2019) nos traz um conceito de educação que entendemos articular-se com o que posteriormente descreveremos. Para a autora:

É possível afirmar que educação é *apropriação de cultura*, de tudo aquilo que o ser humano criou e cria para além da natureza. As comunidades, as sociedades, os Estados, as línguas, as linguagens, os valores, as religiões, as artes, as ciências, os esportes, a democracia e todas as outras formas de deliberação da administração pública e do poder; tudo que é criado pelos seres humanos pode ser chamado de cultura e são expressões vivas da história de um povo, de alguns povos, de muitos povos e, em alguns casos, de toda humanidade (2019, p. 25-26, grifo da autora).

O amazonense é um povo culturalmente rico, diverso, o que obriga a educação a articular-se com o meio ambiente e social para se apropriar de informações que possam subsidiar o processo ensino-aprendizagem, valorizando as características locais.

“Para chegar ao Amazonas, as principais vias de acesso são a fluvial e aérea” (TODA MATÉRIA, [2017?], n. p.). Essa é uma das dificuldades mais evidentes, o que não descarta a beleza do território, mas o deslocamento dos professores formadores depende de esforço financeiro e de uma logística bem planejada e executada pelas instituições formadoras.

Um pouco da história do estado nos estimula a visualizar os vários aspectos que embasam nossa cultura. Sendo assim:

O nome 'Amazonas' vem da palavra “amassunu”, que quer dizer, na língua indígena, 'ruído de águas, água que retumba'. Foi dado ao rio que banha o Estado, pelo capitão espanhol Francisco Orelhana, em 1541. Pelo Tratado de Tordesilhas, assinado entre Espanha e Portugal em 1494, a região Amazônica pertencia à Espanha. Mas desde o início do século XVII, no entanto, passou a ser alvo de incursões portuguesas. As disputas só se encerraram com a assinatura do Tratado de Madri, em 1750, que deu a Portugal a posse definitiva da região. Em 1850, D. Pedro II criou a província do Amazonas. No início do século XX, a exploração da borracha levou grande riqueza para a região, mas veio a decadência econômica por conta da exploração do produto na Malásia pelas colônias inglesas e holandesas. O Amazonas passaria por longo período de estagnação econômica, só retomando o crescimento a partir de 1950, por meio de incentivos do Governo Federal. Tal processo culminou com a criação da Zona Franca de Manaus, em 1967, que introduziu a industrialização na região Amazônica (IBGE, 2020, n. p.).

É um processo histórico que permite aos professores e professoras o entendimento do que está posto atualmente. Além dos fatos históricos, a geografia local é um fator preponderante na contextualização, pois o

Amazonas está localizado na região Norte do Brasil e ocupa uma área de 1.559.146,876 km². Faz limites com a Venezuela, Roraima, Colômbia, Pará, Mato Grosso, Rondônia, Peru e Acre. É o maior Estado do Brasil, ocupando mais de 18% da superfície do país. Possui 62 municípios (IBGE, 2020, n. p.).

A cultura é algo que, articulada com a educação, se torna a característica fundamental de um povo. No Amazonas não é diferente. Vê-se isso no interior das escolas que já buscam afastar-se de um contexto que normalmente caracteriza o Sul e Sudeste, para ensinar contextualizando, ou seja, o que somos, onde vivemos, o que comemos, ou seja, “[...] é pela apropriação dos elementos culturais, que passam a constituir sua personalidade viva, que o homem se faz humano-histórico” (PARO, 2010, p. 25).

O estado, com sua diversidade cultural, geográfica, econômica etc., torna-se essencial para a educação, no que tange a relação dessas informações naturalmente contidas no espaço onde vivem os alunos e alunas com as disciplinas do currículo escolar. Para tanto, um dos aspectos estimulados pelo PNAIC é a interdisciplinaridade, ou seja, a relação intrínseca entre as disciplinas na aplicação de conteúdos que são utilizados na vivência do aluno. Portanto, conhecer os aspectos da realidade amazonense é relevante, pois farão parte do processo educativo e o contexto da pesquisa aqui delineada demonstra isso.

Tudo isso para que se entenda o contexto da pesquisa e quão complexa é a implementação dos programas educacionais.

Além do contexto a ser entendido, expomos aqui autores que possam fundamentar o debate proposto pela pesquisa, tais como: Saviani (2014); Cury (1992 e 2002); Soares (2018); Palumbo (1989); Dourado (2007 e 2013); Mortatti (2008 e 2010); Thomé e Sales (2017); Aranda, Viédes e Lins (2018); Bissoli (2005); entre outros. Fundamentação teórica é a base de sustentação da pesquisa e visa estabelecer um diálogo entre a teoria, ou teorias, e o problema concreto a ser investigado (BRITO, 2016, p. 61).

Mas a pesquisa não é construída de forma aleatória, apenas com conteúdos e ideias contidas nos textos, há que se ter um planejamento que possa trazer coesão e coerência à dissertação. Para atendermos a esta necessidade buscamos categorias e conceitos que estão entrelaçados ao foco da pesquisa, ao seu contexto, à sua materialização.

“As categorias são conceitos básicos que pretendem refletir os aspectos gerais e essenciais do real, suas conexões e relações. Elas surgem da análise da multiplicidade dos fenômenos e pretendem um alto grau de generalidade” (CURY, 1992, p. 21). Sendo assim, consideraremos educação e política pública como categorias principais que poderão ajudar na construção da pesquisa para que possamos responder às questões norteadoras, assim atingindo os objetivos. Além das categorias, pautamo-nos em conceitos que farão parte das seções como palavras-chave na formação do texto, a saber: formação continuada; política de Estado e de governo; alfabetização e letramento; financiamento; descontinuidade e descentralização; e avaliação externa/em larga escala.

A seção secundária, a seguir, demonstra a metodologia a ser seguida, pontuando as escolhas da pesquisadora no processo da escrita.

1.3 DO PERCURSO AOS PROCESSOS METODOLÓGICOS ESCOLHIDOS

Captar o fenômeno de determinada coisa significa indagar e descrever como a coisa em si se manifesta naquele fenômeno, e como ao mesmo tempo nele se esconde. Compreender o fenômeno é atingir a essência (KOSIK, 1976, p. 16), dessa forma, pretende-se aqui aproximar-se do que não está explícito no processo de descontinuidade da política pública em estudo.

Para atingirmos os objetivos desejados, pautamo-nos na pesquisa bibliográfica que

É aquela que se realiza a partir do registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos, teses etc. Utiliza-se de dados ou de categorias teóricas já trabalhados [...] trabalha a partir das contribuições dos autores dos estudos analíticos constantes nos textos (SEVERINO, 2007, p. 122).

Para nos aproximarmos das informações mais precisas sobre o Pacto, apoiamo-nos na “[...] pesquisa documental, que se tem como fonte documentos no sentido amplo, ou seja, não só de documentos impressos, mas sobretudo de outros tipos de documentos, tais como jornais, fotos, filmes, gravações, documentos legais” (SEVERINO, 2007, p. 122-123).

A opção pela abordagem qualitativa se deu por ser direcionada para o “[...] nível de realidade que não pode ser quantificado [...], trabalha com o universo de significados, motivos [...] e atitudes. Deve enfatizar mais o processo que o produto” (MINAYO, 2009, p. 26).

Severino (2007, p. 119) analisa que na abordagem qualitativa

[...] cabe referir-se a conjuntos de metodologias, envolvendo, eventualmente, diversas referências epistemológicas. [...] modo de dizer que faz referência mais a seus fundamentos epistemológicos do que propriamente a especificidades metodológicas.

O verbo “analisar”, usado no objetivo geral, “[...] significa estudar, decompor, dissecar, dividir, interpretar. A análise de um texto refere-se ao processo de conhecimento de determinada realidade e implica o exame sistemático dos elementos” (MARCONI; LAKATOS, 2011, p. 23). São atitudes tomadas antes, durante

e depois pela pesquisadora, considerando que um texto bibliográfico analisado ou a própria dissertação não apresenta finitude, mas estímulo à busca por mais conhecimento, que para Severino (2007, p. 24-25) “[...] o que se quer dizer é que conhecimento se dá como construção do objeto que se conhece, [...] aprendemos os nexos pelos quais os objetos manifestam sentido para nós, sujeitos cognoscentes”.

Com isso, “[...] a análise desenvolve-se por meio da explicação, da discussão e da avaliação” (MARCONI; LAKATOS, 2011, p. 23), comportamento consistente com o papel do pesquisador.

Desta forma “[...] através da análise podem-se observar o comportamento de um conjunto e perceber suas possíveis relações, ou seja, de uma ideia-chave geral passar-se para um conjunto de ideias mais específicos” (MARCONI; LAKATOS, 2011, p. 23).

“Aqui, o conhecimento deve ser adquirido não mais através de seus produtos, mas de seus processos” (SEVERINO, 2007, p. 25). É durante o percurso que se tem as percepções e se formam concepções sobre a temática abordada.

Com isso, a postura a ser adotada aproxima-se da dialética, onde

[...] o conhecimento não pode ser entendido isoladamente em relação à prática política dos homens, ou seja, nunca é questão apenas de saber, mas também de poder. Daí a priorizarem a práxis humana, a ação histórica e social, guiada por uma intencionalidade que lhe dá um sentido, uma finalidade intimamente relacionada com a transformação das condições de existência da sociedade humana (SEVERINO, 2007, p. 116).

É por esse prisma que Cury (1992, p. 11) aponta ser “[...] possível a superação das categorias que pretendem dar conta do fenômeno educativo ficando apenas em seus elementos aparentes ou propondo a educação como um universo separado do mundo das relações sociais [...]”.

Numa busca na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações foram encontradas 16 dissertações e duas teses com as palavras “Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa” no título. No TEDE/UFAM, usando as palavras “PNAIC”, “descontinuidade” e “política pública”, no título e no resumo, não encontramos resultado até a data da pesquisa.

Revisão de literatura é pesquisar amplamente o tema para identificar os estudos existentes sobre o mesmo e quais as descobertas realizadas, objetivando selecionar tudo o que possa servir para orientar a pesquisa, [...] afinar suas perspectivas teóricas, precisar e objetivar seu aparelho

conceitual, tornar mais conscientes e articuladas suas intenções (BRITO, 2016, p. 61).

Após a seção descritiva sobre o porquê, onde e como a pesquisa foi realizada, seus aspectos relevantes, explicitamos a seguir as Seções II e III, que trazem, respectivamente, a historicização do Pacto e o processo de implementação da política pública de formação continuada.

SEÇÃO II POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENÇÃO À ALFABETIZAÇÃO DAS CRIANÇAS NO BRASIL

Esta seção traz a historicização das políticas públicas educacionais, mais especificamente políticas direcionadas aos Anos Iniciais, além dos fundamentos mais relevantes para a implementação do Programa PNAIC.

2.1 PERCURSO DAS POLÍTICAS: DA AUSÊNCIA À INTERFERÊNCIA DO ESTADO

Iniciamos esta seção, que trata das políticas públicas de alfabetização, rememorando a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com o intuito de que haja uma compreensão coletiva sobre a base legal da educação, ou seja, a educação enquanto direito. Direito delineado passo a passo por instrumentos legais que norteiam as decisões relacionadas a assegurar o que está previsto no texto constitucional e nos textos complementares. Uma ação governamental como uma política pública, algo tão específico, surge em decorrência de questões sociais, ou seja, problemas no meio coletivo, e a resposta do Estado vem em forma de ação também coletiva. “Nesse sentido pode-se entender a política social como uma estratégia de intervenção e regulação do Estado no que diz respeito à questão social” (CUNHA; CUNHA, 2003, p. 11). Além disso “[...] o Estado se relaciona/responde à pressão ou à ausência de pressão social” (SOUZA, 2013, p. 14).

Para orientar o debate, consideraremos o conceito de política pública de Palumbo (1989, p. 35), o qual sugere que “[...] não é algo que possa ser observado, tocado ou sentido. Ela tem que ser inferida a partir da série de ações e comportamentos intencionais, [...] é um processo ou série histórica de intenções, ações [...] de muitos participantes”.

A educação está circunscrita no capítulo II da CF/88, que trata dos direitos sociais, no seu art. 6º, onde está explícito: “[...] são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação [...], na forma desta Constituição (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)” (BRASIL, 1988). Esse foi um momento crucial na história da educação brasileira. A educação passa a ser um direito social.

Pretendemos nos ater ao período da redemocratização, porém, entendemos a necessidade de buscar em momentos históricos fatos que possam demonstrar a evolução das políticas de atenção à alfabetização no Brasil. Romanelli (1986) delinea em seu livro *A História da Educação no Brasil*, a relevância da Lei nº 8.529/46, período pós-Vargas, que organiza o ensino primário, ressaltando ainda o distanciamento por parte do ente federal a decisões sobre essa fase de ensino, que naquele momento era administrada de forma isolada por estados e municípios.

A autora ainda menciona que:

Não havia diretrizes traçadas pelo Governo Federal para esse nível de ensino e isso era uma tradição que estava ligada à nossa herança colonial. [...]. Acontecia, porém, que a ausência de diretrizes centrais criava uma desorganização completa no sistema, já que cada Estado inovava ou abandonava, de acordo com sua própria política (ROMANELLI, 1986, p. 160).

A referida lei ainda dispõe, de acordo com a autora, sobre temas como “recursos para o ensino primário” e “formação” para o corpo docente (ROMANELLI, 1986, p. 161), fato que em dada medida demonstra o início de um período de transformação da educação, abrangendo a presença do Governo Federal de maneira mais organizada e direcionada.

Creemos que o fato citado demonstra um marco no que se refere ao ensino primário/Anos Iniciais, com consequências positivas para o desenvolvimento – em processo – da aprendizagem na referida fase, que, de forma embrionária, pontua questões que hoje embasam as políticas públicas de alfabetização.

“A alfabetização tem se constituído, nas últimas décadas, em uma das questões sociais relevantes, por sua implicação político-econômica e culturais, considerada um instrumento e veículo da política educacional que ultrapassa o âmbito da escola” (BORDIGNON; PAIM, 2015, p. 90), porém, o cenário econômico e social daquele momento, sustentado pelo modelo agroexportador e mão de obra escrava, embasou as políticas públicas de educação, protelando a preocupação com os direitos, fato que só se concretiza em 1930, quando a alfabetização é introduzida às políticas de governo (BORDIGNON; PAIM, 2015).

Além da CF/88 e da LDB 9.394/96, “[...] faz-se necessário compreender os Planos Nacionais de Educação, os quais buscam preencher as lacunas previstas na LDB e na Constituição, sendo metas e objetivos estabelecidos de forma plurianual para a educação brasileira” (BORDIGNON; PAIM, 2015, p. 102).

Sobre o Plano Nacional de Educação (PNE), o Art. 214 profere que:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País; VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (BRASIL, 1988).

É a partir desses amparos constitucionais, dentre outros, que a educação brasileira vai sendo construída, feita e refeita, pois sua configuração está ligada à evolução ou modernização da sociedade como um todo integrado, envolvida por transformações econômicas, políticas e culturais, ou ainda por retrocessos. Cossetin e Pilarski (2020) lembram que a alfabetização é permeada por determinações que vão além do ambiente educacional.

Bissoli lembra-nos que:

É importante ressaltar que os estudos relativos à Pedagogia da Infância têm por pressuposto a necessária articulação entre Educação Infantil e Ensino Fundamental como forma de intervenção intencional sobre o desenvolvimento da criança. A ruptura entre as etapas representa a incompreensão da criança em sua concreticidade (2005, p. 25).

A autora vai além. Em sua tese, Bissoli permeia as questões psicossociais e diz que:

Quando pensamos no desenvolvimento humano, uma das categorias fundamentais de compreensão é a personalidade, por se tratar do elemento que dá forma à singularidade — o modo único de ser de cada pessoa. Assim, se o que se pretende é, através da educação, intervir positivamente sobre o desenvolvimento onilateral da criança, é importante que se compreenda, para além da sua inteligência e das funções psíquicas isoladas, a forma pela qual cada indivíduo orchestra a sua relação consigo mesmo e com o mundo, dominando e fazendo interagirem todas essas funções, em suas atividades (2005, p. 35).

É evidente a necessidade de visualizar o discente como ser amplo, que em seu processo de desenvolvimento educacional/aprendizagem não está limitado ao que está visível, ao comportamento, mas a algo mais complexo e não palpável, sua

personalidade, construída paulatinamente sob diversas interferências. Para tanto, as políticas públicas não devem ser planejadas voltadas apenas para o que é extrínseco ao ser humano.

Entender como se estabelecem as políticas educacionais requer uma visão ampliada de suas conexões com a política, a economia e a cultura. Além disso, perceber que há um distanciamento entre o planejado e o executado, entre intenção e efetivação de diretrizes educacionais. E ainda, observar a lógica economicista presente no meio educacional, impedindo investimentos na carreira e na formação docente (AKKARI; SANTIAGO; MESQUIDA, 2018).

A política pública educacional está presente no cotidiano escolar de várias maneiras, mas é pouco compreendida ou mesmo percebida enquanto instrumento essencial para a evolução da prática pedagógica e, considerando a comunidade escolar como atores participativos na sociedade em que estão inseridos, exerce também influência social.

No campo das pesquisas é evidente a complexidade do tema a partir da necessidade de compreensão da agenda política que surge diante da pressão social, como se constitui a política propriamente dita, ou seja, as decisões governamentais e suas execuções e resultados do processo (SOUZA, 2013).

As políticas públicas educacionais perpassam necessariamente pelo Estado, desde o planejamento até a implantação, pois a implementação/execução se dá nos locais/estados/municípios que a aderem. Dessa forma, é extremamente relevante o debate sobre o papel do Estado enquanto instância federal.

O Estado não é “[...] apenas como lócus de poder, mas um espaço de disputa pela hegemonia política [...], de forças sociais que se enfrentam em um espaço institucional altamente organizado e racionalmente estruturado” (FERRAZ, 2013, p. 31).

O processo de formulação de uma política envolve a identificação dos diversos atores e dos diversos interesses que permeiam a luta por inclusão de determinada questão na agenda pública e, posteriormente, a sua regulamentação como política pública [...] no sentido de regulamentar direitos sociais e formular uma política pública que expresse os interesses e as necessidades de todos os envolvidos (CUNHA; CUNHA, 2002, p. 15).

Como podemos perceber, uma política pública estará sempre embasada nos diversos interesses e necessidades dos atores de uma instituição, de uma

comunidade, de um grupo, como forma de resguardar seus direitos sociais. Não é um processo simples, mas algo conquistado com lutas e reivindicações coletivas dos cidadãos e cidadãs envolvidos.

No período da Ditadura Militar no Brasil (1964-1985) a alfabetização caracterizava-se por um perfil tecnicista, voltado a atender trabalhadores, para tanto foi criado o Movimento Brasileiro de Educação (Mobral) e o Projeto Minerva. O primeiro com a intenção de alfabetizar alunos de 15 a 35 anos e o segundo criado pelo Serviço de Radiodifusão Educativa do MEC e considerada uma modalidade de ensino à distância (COSSETIN; PILARSKI, 2020).

A seguir, a história do Brasil mostra que:

Após o golpe militar [...] a luta pela democratização da educação centrou-se na defesa do direito à escolarização para todos, na universalização do ensino [...]. Na década de 1980 [...] passou-se a questionar, sistemática e oficialmente, o ensino e a aprendizagem iniciais da leitura e escrita, já que nessa etapa de escolarização se concentra(va) a maioria da população brasileira pobre, que fracassa(va) na escola pública e em relação à qual se deveriam focalizar ações públicas (MORTATTI, 2010, p. 331).

Dourado (2013, p. 372), analisa:

A educação escolar se consagra no processo sistemático e contínuo, permeado pelo acesso do saber historicamente produzido pela humanidade, na sua vinculação com o mundo do trabalho e da prática social. Neste contexto, a educação é mais abrangente que o ensino, mesmo que o ensino seja entendido como parte dessa prática social mais ampla. A educação, aqui, é entendida como constitutiva e constituinte das relações sociais mais amplas. Nesta direção, pensar a formação implica considerar a educação e os processos de ensino como todo e parte que se articulam, ou seja, pensar esta relação de maneira contextualizada, apreendida como campo de disputas e, portanto, ato político-partidário.

Dourado ainda acrescenta que:

A formação docente refere-se à definição de fundamentos, princípios e diretrizes e à sua articulação com o exercício profissional; à definição do que constitui a formação inicial e continuada; à definição sobre o *lócus* e as características da instituição formadora, à modalidade educativa, mas também à vinculação com os processos culturais mais amplos, os processos identitários, a tensão unidade e diversidade, dentre outros. Todos são indicativos da centralidade e das disputas que marcam essa discussão no campo educacional (2013, p. 372).

Dito isto, evidencia-se no campo educacional, mais especificamente na formação continuada, um meio onde se concretizam projetos de sociedade a partir do Estado, enquanto viabilizador das ações/políticas que fazem ou farão parte do cotidiano de profissionais e alunos no processo ensino-aprendizagem.

Consideramos importante emergir os conceitos de política de governo e política de Estado para melhor analisar o contexto das políticas públicas de alfabetização, para tanto, Oliveira (2011, p. 329), destaca que:

Políticas de governo são aquelas que o executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instancias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade.

As políticas de alfabetização brasileiras têm em suas formulações, intrinsecamente ou não, ações que podem ser determinadas como políticas de governo (em grande parte), mas já podemos visualizar políticas de Estado. A exemplo, o Ciclo Básico de Alfabetização. Cossetin e Pilarski (2020, p. 134-135) analisam:

A divisão do sistema de ensino em ciclos demandou de Políticas Públicas para atender às necessidades dessa nova organização. Assim, o Ciclo Básico de Alfabetização, amparado pela Lei n. 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, estabelecia diretrizes e bases da Educação Nacional, dispoendo sobre a duração de 9 anos para o Ensino Fundamental. Para tanto, apresenta a necessidade de atingir uma meta, sendo essa, a de alfabetizar todas as crianças até um determinado tempo, sem reprovação no processo de ensino. Desse modo, o Ciclo de Alfabetização se apresenta em conformidade com o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC, sendo expressão de um projeto de Educação Brasileira.

Já o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), objeto da pesquisa, pode ser considerada uma política de governo, devido a sua não permanência ou descontinuidade. O Caderno de Apresentação do PNAIC (2015) traz um resumo com informações detalhadas sobre o processo como um todo, pertinentes à historicidade do planejamento e implantação do Programa de formação continuada. Sendo assim, o consideraremos como documento principal nesta seção, já que a edição seguinte, 2017/2018, optou por persistir com tais orientações, mas

valorizaremos informações contidas em outros documentos orientadores e bibliografias que nos auxiliem na consolidação do nosso objetivo.

“A implementação adequada de uma política de formação continuada requer articulação entre as diferentes Secretarias do Ministério da Educação responsáveis pelos diferentes programas de formação em desenvolvimento [...]” (BRASIL, 2015, p. 18). Para tanto, é primordial:

[...] a criação de instrumentos eficazes para o monitoramento, acompanhamento e avaliação dos processos formativos que se desenvolvem nas unidades escolares, visando à construção de um sistema nacional de formação de profissionais do magistério da Educação Básica (BRASIL, 2015, p. 18 e 19).

O MEC, através da Secretaria de Educação Básica (SEB), estabeleceu por meio de uma longa jornada de viagens, diversos contatos com os estados e municípios e seus respectivos representantes de todo o Brasil para consolidar o apoio e as parcerias para implantação e implementação do Pacto pela alfabetização. A citação abaixo evidencia essa busca de parceria:

No segundo semestre de 2012, a Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC, com o objetivo de discutir as estratégias de mobilização dos Estados, Municípios e do Distrito Federal para adesão ao programa realizou reuniões com cada um dos Secretários de Educação dos 26 Estados e o Distrito Federal, assim como os respectivos Presidentes Estaduais da Undime. Essas reuniões possibilitaram a construção da identidade local do PNAIC, respeitando as formações em andamento, construindo articulações com a nova proposta e incluindo formadores com experiência nas propostas de formação das universidades (BRASIL, 2015, p. 19).

Na trajetória de planejamento de uma proposta de formação na área de alfabetização, primeiramente foi convidado o “Centro de Estudos em Educação e Linguagem – CEEL da Universidade Federal de Pernambuco/UFPE para elaborar uma proposta para a formação, inicialmente para dois anos [...]. Primeiramente seriam 10 estados” (BRASIL, 2015, p. 20).

Com a decisão do então Ministro Aloísio Mercadante de ampliar o Programa para o país inteiro, houve um esforço de incluir universidades suficientes para que cada estado tivesse uma instituição formadora (BRASIL, 2015).

De acordo com Brasil (2015, p. 21), o ano de 2013 foi “marcado pela implantação [...] do maior programa de formação de professores já desenvolvido pelo

Ministério da Educação – MEC [...], além do diálogo entre as universidades e Secretarias Estaduais de Educação”.

Em 2013 a Linguagem foi definida como disciplina para dar início ao processo de formação. Em 2014 a Matemática foi incluída privilegiando a interdisciplinaridade. Para tanto, a Universidade Federal do Paraná foi convidada para coordenar a produção dos referidos cadernos, diante da perspectiva do letramento, considerando sua experiência no Pró-Letramento (BRASIL, 2015).

A partir de 1980 no âmbito estadual e 1990 no âmbito federal, há uma aproximação com as universidades públicas, com o intuito de integrar as teorias estudadas às políticas de alfabetização (MORTATTI, 2010).

A seguir, trataremos, para efeito de contextualização do objeto pesquisado, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), responsável pelos repasses de bolsas dos programas, entre eles, o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC).

2.2 FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE: POLÍTICA PÚBLICA E FINANCIAMENTO

Não há política pública sem financiamento. De tal forma que:

O financiamento é o principal indicador do esforço de cada governo nacional para ampliar a cobertura e a qualidade da educação. Por outro lado, os aportes das agências multilaterais revelam não só o esforço de cada país, mas, também, as prioridades estabelecidas pelas agências para facilitar o cumprimento da agenda global fixadas pelos acordos internacionais (TROJAN, 2013, p. 56).

“Não necessariamente investimentos massivos em capacitação se refletem em transformação das ações cotidianas dos funcionários de linha” (COSTA, 2002, p. 41), ou seja, não há como afirmar que apenas um dos fatores preponderantes do processo educacional seja suficiente para modificar formas de ensinar perpetuadas ao longo da história. “Essa relação é mediada por diversos outros fatores organizacionais, [...] que inibem ou estimulam os servidores a assumir o custo não desprezível de mudanças em comportamentos e rotinas já consolidados” (COSTA, 2002, p. 41).

Mesmo assim, tem havido uma reorganização desse fator na educação. Os fundos educacionais têm sido fortalecidos para serem o suporte financeiro. O autor esclarece a seguir que:

As principais ações federais que contribuem para o financiamento da educação, ofertada por estados e municípios, referem-se à complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), restrito às unidades da federação que têm valor *per capita* inferior ao mínimo definido nacionalmente, e os programas desenvolvidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). (CRUZ, 2017, p. 37).

Vai além em sua explicação dizendo que:

Para operar as políticas voltadas à educação básica pública, o governo federal conta com o FNDE, autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC), que tem por objetivo viabilizar aquilo que a Constituição Federal define, em seu artigo 211, como exercício da função supletiva e redistributiva da União em relação às demais esferas governamentais, com o objetivo de garantir a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino. Tal função equalizadora materializa-se nos diferentes programas do governo federal para educação. (CRUZ, 2017, p. 44).

De acordo com a Secretaria de Educação Básica (SEB), através de sua chefia de gabinete, em resposta ao pedido feito ao Ministério da Educação, em 11 de setembro 2019, esclarece-se que “o último financiamento para o programa PNAIC foi do período de outubro de 2017 a maio de 2018 [...], tendo sua última pactuação em 2017” (BRASIL, 2019, n. p).

Diante da afirmativa do governo federal, delinea-se o fim do programa ainda no governo de Michel Temer, demonstrando mais uma vez o repetido comportamento do não aprimoramento das políticas públicas de alfabetização.

No próximo item buscamos pôr em evidência a sequência dos três últimos programas de governo voltados para a alfabetização.

2.3 PRÓ-LETRAMENTO; PNAIC E MAIS ALFABETIZAÇÃO: TRÊS PROGRAMAS, TRÊS GOVERNOS

Programas como Pró-Letramento/Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, PNAIC/Governo da Presidente Dilma Rousseff e Mais Alfabetização/Governo do Presidente Michel Temer (lançamento neste governo, tendo sido efetivado no atual

governo, o do Presidente Jair Bolsonaro), são voltados para os primeiros anos da vida escolar. Alfabetizar e letrar são objetivos básicos, primordiais das primeiras fases da educação básica.

Faremos uma análise contextualizada dentro dos parâmetros da formação continuada como objetivo de enfrentamento aos altos níveis de analfabetismo que ainda permeiam a educação brasileira, buscando visualizar o que está intrínseco às ações governamentais, mais especificamente do Estado enquanto esfera macro, além das convergências e divergências dos referidos programas que, de alguma maneira, demonstrem-nos o quão desnecessário é extinguir um programa ao invés de aprimorá-lo.

Políticas de governo e políticas de Estado são conceitos já tratados anteriormente, mas que nos permitem entender o processo contínuo de recomeços diante das ações voltadas para minimizar os impactos negativos dos resultados das avaliações externas referentes à alfabetização.

Dessa forma, em relação ao processo de enfrentamento, Thomé e Sales (2017) citam o PROFA:

O PNAIC surgiu num contexto político e sócio histórico onde já haviam sido encaminhadas algumas políticas públicas de iniciativa do governo federal voltadas para formação de professores que atuam com crianças da escolarização inicial, entre elas podemos citar o programa de formação PROFA, implantado em janeiro de 2001, como uma primeira iniciativa para combater a situação vivenciada por crianças no primeiro ano do ensino fundamental que não conseguiam aprender a ler e escrever e, que, por isso tinham retenção escolar. No entanto, essa realidade vem sendo recorrentemente ao longo de décadas apresentando estatísticas ainda alarmantes de reprovação escolar as quais vão se configurando em problemas maiores nas séries subsequentes (THOMÉ; SALES, 2017, p. 9).

Thomé e Sales (2017) destacam ainda o programa Pró-Letramento, implantado em 2007, como outra tentativa de dirimir as taxas de analfabetismo e potencializar a alfabetização inicial:

Outro programa em âmbito nacional, que teve grande relevância na formação dos professores e na redução dos índices de retenção escolar, trata-se do Pró-Letramento lançado em 2007, para formar professores dos anos iniciais do ensino fundamental, tendo como foco central o trabalho com a leitura e a escrita e a matemática nas escolas públicas de todo país (THOMÉ; SALES, 2017, p. 9).

Em dada medida o Pró-Letramento teve influência na implantação do PNAIC, pois a primeira atitude no que se refere à formação de uma equipe de profissionais formadores foi aproveitar os participantes do programa anterior. Caso não fosse suficiente a busca seguiria para o diretório do CNPQ para identificação de profissionais envolvidos com alfabetização e letramento. Em 2013, o Pacto contou com 38 IES, sendo 32 federais e seis estaduais (BRASIL, 2015).

Dialogando com Saviani (2014), concordamos que:

A conclusão a que chegamos é que o grande desafio que ainda se põe para o Brasil em termos educacionais ao ingressar no século XXI nos vem do século XIX. Trata-se da tarefa de organizar e instalar um sistema de ensino capaz de universalizar o ensino fundamental e, por esse caminho erradicar o analfabetismo (SAVIANI, 2014, p. 51).

Saviani (2014, p. 32) analisa o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e relaciona “plano de educação” e “sistema educacional”, entendido como uma “organização lógica, coerente e eficaz do conjunto das atividades educativas no âmbito de determinado país”.

Pondera ainda o autor:

O legado negativo do “longo século XX” persistirá enquanto as forças dominantes se negarem a pôr em prática as medidas que a experiência já chancelou como sendo as apropriadas para as questões que estamos enfrentando (SAVIANE, 2014, p. 52).

O Pró-Letramento – mobilização pela qualidade da educação – surge como

Um programa de formação continuada de professores para a melhoria da qualidade de aprendizagem de leitura, escrita e matemática nos anos ou séries iniciais do ensino fundamental. O Programa é realizado pelo Ministério da educação (MEC), Universidades Parceiras e com adesão dos estados e municípios. Podem participar todos os professores que estiverem em exercício nos anos ou séries iniciais do ensino fundamental das escolas públicas. O Pró-Letramento funcionará na modalidade semipresencial. Para isso, utilizará material impresso e em vídeo e contará com atividades presenciais e a distância, que serão acompanhadas por professores orientadores, também chamados de tutores (PRÓ-LETRAMENTO, 2012, p. 1).

Gontijo (2013, p. 273) salienta que o Pró-Letramento é forjado no interior de políticas que visam, como dito, a melhorar a qualidade da educação e, também, da

alfabetização, tendo em vista os baixos níveis de desempenho em leitura e escrita dos estudantes brasileiros.

Os objetivos do programa de formação continuada priorizavam:

- oferecer suporte à ação pedagógica dos professores dos anos ou séries iniciais do ensino fundamental, contribuindo para elevar a qualidade do ensino e da aprendizagem de língua portuguesa e matemática;
- propor situações que incentivem a reflexão e a construção do conhecimento como processo contínuo de formação docente;
- desenvolver conhecimentos que possibilitem a compreensão da matemática e da linguagem e de seus processos de ensino e aprendizagem;
- contribuir para que se desenvolva nas escolas uma cultura de formação continuada;
- desencadear ações de formação continuada em rede, envolvendo Universidades, Secretarias de Educação e Escolas Públicas das Redes de Ensino (PRÓ-LETRAMENTO, 2012, p. 1).

A formação continuada é uma exigência da atividade profissional no mundo atual não podendo ser reduzida a uma ação compensatória de fragilidades da formação inicial. O conhecimento adquirido no início da formação se reelabora e se especifica na atividade profissional para atender a mobilidade, a complexidade e a diversidade das situações que solicitam intervenções adequadas. Assim, a formação continuada deve desenvolver uma atitude investigativa e reflexiva, tendo em vista que a atividade profissional é um campo de produção do conhecimento, envolvendo aprendizagens que ultrapassem a simples aplicação do que foi estudado (PRÓ-LETRAMENTO, 2012, p. 1).

A estrutura organizacional do Pró-Letramento se constitui assim:

- Ministério da Educação (MEC), por meio da Secretaria de Educação Básica (SEB);
- Universidades formadoras;
- Redes Públicas de Ensino, por meio de adesão das Secretarias de Educação (PRÓ-LETRAMENTO, 2012, p. 2).

O pagamento das parcelas da bolsa será autorizado pela Universidade formadora para os orientadores de estudos que cumprirem os requisitos definidos durante o curso, sendo responsabilidade da Universidade formadora a averiguação do cumprimento destes requisitos, por meio de listas de presença, relatórios e outros documentos que se fizerem necessários, sendo responsável ainda, pela guarda destes documentos e envio de relatórios ao MEC (PRÓ-LETRAMENTO, 2012, p. 5).

Gontijo (2013, p. 273) afirma que os professores dos anos/séries iniciais do ensino fundamental, no entanto, não recebem estímulos financeiros para participarem do programa de formação continuada ou para aderirem a ele.

A autora ainda expõe que a ausência de bolsas para os professores é um comportamento “contraditório”, tendo em vista a relevância da política, porém, é compreensível, no que tange a implantação de políticas com baixo custo (GONTIJO, 2013).

O pagamento das bolsas é regulamentado pela Resolução do Programa Pró-Letramento e pela Resolução FNDE Nº 24/2012 ou suas atualizações.

No governo de Michel Temer é lançado o Mais Alfabetização, *a priori* com a justificativa de ser mais um suporte pedagógico para o Primeiro Ciclo de Educação, respondendo as orientações da Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

O Programa Mais Alfabetização, instituído pelo Ministério da Educação (MEC) pela Portaria n 142/2018, tem como objetivo fortalecer e apoiar técnica e financeiramente as unidades escolares do processo de alfabetização de estudantes regularmente matriculados nos dois primeiros anos do ensino fundamental (Brasil, 2018, n. p).

Para isso,

O apoio técnico é realizado por meio da seleção de um assistente de alfabetização, a cargo das secretarias de educação, por um período de cinco ou de 10 horas semanais, para cada turma de 1º e 2º anos. O assistente deve auxiliar o trabalho do professor alfabetizador, conforme seu planejamento, para fins de aquisição de competências de leitura, escrita e matemática por parte dos estudantes. Os profissionais contam, ainda, com avaliações diagnósticas e formativas, disponibilizadas no sistema de monitoramento, a serem aplicadas aos estudantes em períodos específicos, com o objetivo de monitorar o desenvolvimento da aprendizagem nos dois primeiros anos do ensino fundamental. Já o apoio financeiro às escolas se dá por meio da cobertura de despesas de custeio via Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

As divergências no que se refere ao período para que o aluno seja alfabetizado ficam mais evidentes, pois

A Base Nacional Comum Curricular (BNCC), documento de referência quanto aos direitos e objetivos de aprendizagem de todo o ensino fundamental, prevê que o foco da ação pedagógica nos primeiros dois anos do ensino fundamental deve ser a consolidação do processo de alfabetização. Embora as crianças participem de diferentes práticas de letramento na Educação Infantil e em contextos externos à instituição escolar, é no 2º do ensino fundamental que se espera que elas sejam alfabetizadas (Brasil, 2018, n. p).

O mesmo procedimento adotado anteriormente se repete com as universidades, que se tornaram parceiras na implantação das políticas de alfabetização. Assim,

O MEC firmou com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAED/UFJF) para a construção do sistema de monitoramento do Programa Mais Alfabetização. O monitoramento é parte fundamental do ciclo de uma política pública produzindo informações frequentes sobre sua execução. O sistema de monitoramento permite o acompanhamento do programa em cada escola e rede de ensino em tempo real, além de subsidiar a tomada de decisão pelos gestores da educação (Brasil, 2018, n. p).

As diretrizes do programa Mais Alfabetização estão assim pormenorizadas:

1. fortalecer o processo de alfabetização dos anos iniciais do ensino fundamental, por meio do atendimento às turmas de 1º e 2º anos;
2. promover a integração com a política educacional da rede de ensino;
3. integrar as atividades ao projeto político-pedagógico da rede e das unidades escolares;
4. atendimento diferenciado às unidades escolares vulneráveis;
5. estipular metas do Programa entre o MEC, os entes federados e as unidades escolares participantes;
6. assegurar o monitoramento e avaliação periódica da execução e dos resultados do programa;
7. promover o acompanhamento sistemático, pelas redes de ensino e gestão escolar, da progressão da aprendizagem dos estudantes regularmente matriculados no 1º e 2º anos do ensino fundamental;
8. estimular a cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios;
9. fortalecer a gestão pedagógica e administrativa das redes federal, estadual, distrital e municipais de educação e de suas unidades escolares jurisdicionadas;
10. avaliar o impacto do programa na aprendizagem dos estudantes, com o objetivo de gerar evidências para o seu aperfeiçoamento (Brasil, 2018, n. p).

Percebe-se, até aqui, convergências importantes entre os programas. O Pacto, assim como o Pró-Letramento, constitui-se como formação continuada, voltados para a minimização dos números elevados de analfabetos. Já o Mais Alfabetização diverge

por ser um suporte para o professor em sala de aula e não abrangendo o Primeiro Ciclo completo – do 1º ao 3º ano dos Anos Iniciais.

A seguir pretende-se expor o objeto desta pesquisa, desde o seu planejamento até a sua implantação pelo ente federal.

2.4 PNAIC COMO PROGRAMA DE FORMAÇÃO CONTINUADA: CONTEXTO E PARCERIA ENTRE OS ENTES FEDERADOS

O programa Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), como circunscreve o Caderno de Apresentação (2012), foi criado com a finalidade de ofertar formação continuada para alfabetizadores(as) em rede nacional e local e se constituiu como um compromisso legal assumido entre as três esferas de governo – Federal, Estadual, Municipal – e o Distrito Federal para alfabetizar todas as crianças brasileiras até os oito anos de idade, o que se encerrava ao final do 3º ano do ensino fundamental.

Além da parceria entre os entes federados é importante reconhecermos o aparato legal que deu suporte para o planejamento, a implantação e implementação das metas e ações do PNAIC.

Uma política pública de formação continuada na área de alfabetização requer atentarmos para o que diz Soares (2018) sobre as muitas facetas envolvidas no processo:

Uma teoria coerente da alfabetização deverá basear-se em um conceito desse processo suficientemente abrangente para incluir a abordagem “mecânica” do ler/escrever, o enfoque da língua escrita como um meio de expressão/compreensão, com especificidade e autonomia em relação à língua oral, e, ainda, os determinantes sociais das funções e fins da aprendizagem da língua escrita (SOARES, 2018, p. 19).

Nessa citação torna-se evidente a complexidade do processo de alfabetização por envolver uma dinâmica técnica e pedagógica sistematizada para que atinja sua função social em diferentes contextos. No Caderno de Apresentação do programa de formação continuada do PNAIC, o MEC sinaliza que “[...] 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” (BRASIL, 2015, p. 19). Nesse

contexto, para além do ato mecânico da escrita está o aprendiz como sujeito social e plural que utiliza a leitura e a escrita para suas necessidades cotidianas na sociedade letrada.

Nessa perspectiva, o PNAIC como política pública educacional produzida no trabalho colaborativo entre as três esferas de governo intensificou todos os esforços para garantir a formação continuada aos orientadores(as) de estudo e alfabetizadores(as), de tal modo que contemplasse as dimensões política, técnica e pedagógica.

No Caderno de apresentação do PNAIC, consta que para analisar as taxas de analfabetismo do Censo de 2010, “[...] os dados utilizados pelo IBGE [...] são provenientes de uma pergunta simples, feita ao informante do domicílio recenseado: A criança sabe ler e escrever?” (BRASIL, 2015, p. 18). De fato, tal pergunta parece um tanto simplista se considerarmos os conceitos e concepções que abrangem a alfabetização na perspectiva do letramento, os quais envolvem não somente a tecnologia da escrita, mas o conhecimento das convenções do Sistema de Escrita Alfabética (SEA) o que exige métodos e metodologias coerentes e inovadoras, o sujeito cognoscente e o desenvolvimento de seus conhecimentos, capacidades e habilidades necessárias para ler e escrever com autonomia e a valorização de seu contexto sociocultural. Então, nessa pergunta reducionista é possível percebermos certa intencionalidade na concepção de seus idealizadores.

A formação inicial e continuada dos futuros profissionais da educação, assim como a dos que já se encontram em atividade, sofre impacto direto a partir da divulgação dos índices de alfabetização e letramento das séries iniciais, evidenciando a necessidade de medidas urgentes por parte dos sistemas de ensino das três esferas de governo sob a forma de regime de parceria (BRASIL, 2015). A formação profissional inicial e continuada é a base para o enfrentamento dos baixos índices de alfabetização, mas está associada a outras medidas de ação. As ações para atender a diferentes finalidades precisam ser amplas e coletivas e devem partir das competências educacionais a nível nacional. O PNAIC se situa nesse contexto como mais um programa em rede nacional e local com metas e ações ampliadas para garantir às crianças brasileiras uma educação de qualidade. Nessa perspectiva, as ações do Pacto pela alfabetização se apresentam como:

Uma ação inédita do Ministério da Educação que conta com a participação articulada do Governo Federal e dos governos estaduais e municipais, **dispostos a mobilizar todos os seus esforços e recursos**, na valorização dos professores e escolas, no apoio pedagógico com materiais didáticos de **alta qualidade** para todas as crianças e na implementação dos sistemas adequados de avaliação, gestão e monitoramento (BRASIL, 2015, p. 7, grifo nosso).

Na afirmação supracitada, constatamos que o MEC incentiva as parcerias com os sistemas de ensino estaduais e municipais para aderir ao programa do Pacto como política nacional de formação continuada, para assegurar a alfabetização de todas as crianças brasileiras até os oito anos de idade e final do 3º ano do ensino fundamental da Educação Básica. Com esse propósito, o PNAIC se configurou como um programa de ações planejadas, implantado e implementado com o comprometimento de todas as esferas governamentais.

Além do compromisso da pactuação, foi possível verificar nos documentos consultados que o PNAIC estava alicerçado em eixos norteadores, como uma política de financiamento e avaliação em larga escala, demonstrando o quão abrangente é a estrutura organizacional do Estado para que o programa fosse operacionalizado. Na dimensão pedagógica o programa sustentou a articulação entre os conhecimentos científicos e as experiências dos professores construídas ao longo do exercício profissional. Desse modo, afirma que:

O compromisso de garantir a plena alfabetização das crianças indica a tarefa de organizar práticas efetivas de trabalho pedagógico que favoreçam contextos plurais de aprendizagem e desenvolvimento, sobretudo, de acesso, de permanência e de exploração de recursos e conhecimentos historicamente sistematizados no âmbito das tradições científicas e culturais (BRASIL, 2016, p. 04).

Assim, a relevância do processo de alfabetização é inerente aos documentos analisados e delineiam a materialidade do PNAIC, enquanto política pública educacional de formação. O texto que trata sobre os Direitos de Aprendizagem no Ciclo de Alfabetização comunga com os Eixos Estruturantes no que concerne ao caminho pedagógico a ser seguido, articulando progressivamente os termos “**I** – Introduzir; **A** – Aprofundar; **C** – Consolidar” (BRASIL, 2016, p. 7), para a apropriação e desenvolvimento dos conhecimentos, competências e habilidades do Sistema de Escrita Alfabético (SEA) para formar crianças leitoras e produtoras de textos nos três primeiros anos do ensino fundamental.

Ao assegurar o direito às crianças matriculadas de serem alfabetizadas (BRASIL, 2015), o Estado brasileiro imprime obrigatoriedade a algumas ações. Para tanto torna a “formação continuada presencial para alfabetizadores e seus orientadores de estudo”, eixo principal do programa, uma prática planejada e concreta no ambiente educacional, vai além, consolidando mais três eixos norteadores: “materiais didáticos, obras literárias, obras de apoio pedagógico, jogos e tecnologias educacionais; avaliações sistemáticas; gestão, controle social e mobilização” (BRASIL, 2015, p. 10). Esses quatro eixos norteadores são pontos basilares pensados de forma abrangente, abarcando as condições imprescindíveis para o desenvolvimento da alfabetização na perspectiva do letramento.

Verificamos nos cadernos de apresentação do Pacto (2012-2015) e no documento orientador da versão final (2017) que o conceito de Letramento está sempre vinculado à concepção de alfabetização atrelada à dimensão pedagógica da formação continuada de alfabetizadores(as). A literatura nos conduz a múltiplos conceitos e interpretações de alfabetização e letramento. Nesse universo, Magda Soares (2018, p. 47) explicita que há “[...] a necessidade de reconhecimento da especificidade da alfabetização, entendida como processo de aquisição e apropriação do sistema da escrita, alfabético e ortográfico”. A autora conceitua letramento como:

[...] desenvolvimento de habilidades de uso da leitura e da escrita nas práticas sociais. [...] a aprendizagem inicial da língua escrita exige múltiplas metodologias caracterizadas por ensino direto e sistemático-alfabetização-, ou por ensino indireto e subordinado a possibilidades e motivações das crianças-letramento [...] (SOARES, 2018, p. 47).

Situando os conceitos de Soares, o caderno de apresentação do Pacto (BRASIL, 2012) sustenta que nos primeiros cinco anos do ensino fundamental o universo de referências culturais dos discentes deve ser amplamente difundido no intuito de aprofundar suas práticas de letramento. Nesse sentido, há a necessidade de darmos significado aos conteúdos, contextualizarmos o debate em torno dos conceitos que fazem parte do processo de ensino e aprendizagem para realmente tornar o ambiente escolar um ambiente que favoreça o desenvolvimento dos conhecimentos, capacidades e habilidades de letramento.

A formação continuada de alfabetizadores(as) no programa do PNAIC em todo o Brasil apresentou resultados exitosos quanto ao quantitativo de profissionais

capacitados em fundamentos teóricos e metodológicos na área da alfabetização na perspectiva do letramento, durante o período de 2013-2016, os quais foram publicados no Documento Orientador (2017). Vejamos:

Em 2013, foram capacitados, em Linguagem, 313.599 [...] alfabetizadores [...] com carga horária de 120 horas; em 2014, foram 311.916 profissionais [...] em Matemática com carga horária de 160 horas; em 2015, foram capacitados 302.057 professores em Gestão Escolar, Currículo, a Criança do Ciclo de Alfabetização e Interdisciplinaridade; e, em 2016, foram 248.919 alfabetizadores e 38.598 coordenadores pedagógicos [...] com carga horária mínima de 100 horas com ênfase em leitura, escrita e letramento matemático (BRASIL, 2017, p. 3).

Esses dados apesar de serem expressivos em nível nacional, permitem-nos verificar que ocorreram decréscimos de alfabetizadores na formação entre um período e outro. De 2013 para 2014 foi em torno de 1.683. De 2014 para 2015 o decréscimo foi de 9.139 professores e de 2015 para 2016 houve uma baixa ainda maior, de 53.138 alfabetizadores(as). Esses decréscimos podem ser justificados em parte como reflexos do remanejamento de professores(as) alfabetizadores(as) para o 4º e 5º ano do ensino fundamental no início do ano letivo, transferência para outras escolas e ainda questões relacionadas à logística de viagens, hospedagem e diárias para que os(as) professores(as) de alguns municípios pudessem acessar o local da formação.

Mesmo diante das adversidades já esperadas em um programa tão abrangente, o Documento Orientador do Pacto da última edição (2017-2018) vislumbra uma superação pautada no compromisso dos agentes federados com um número expressivo de profissionais e instituições envolvidas, construindo coletivamente um nível de organização e planejamento de excelência extremamente importante. Essa visão futurista se confirma na edição já referida.

[...] pautada na sustentabilidade da gestão nas escolas e nas redes públicas; na progressiva autonomia dos educadores para resolver os desafios da sala de aula e para buscar seu próprio desenvolvimento profissional; no envolvimento das instituições formadoras com as escolas da rede pública; no trabalho colaborativo comprometido com os direitos de aprendizagem das crianças; na compreensão da alfabetização como a base para equidade, a inclusão e a igualdade de oportunidades educativas (BRASIL, 2017, p. 6).

Esse propósito concretizado no programa do PNAIC é no mínimo ousado, considerando que estamos falando de um país de dimensões continentais que envolve aspectos técnico-operacionais complexos. O PNAIC foi pensado inicialmente

para as regiões Norte e Nordeste, já envolvidos com o Pró-Letramento, mas passou pela análise, na época, do Ministro da Educação Aloísio Mercadante, que propôs que o programa de formação continuada abrangesse todas as regiões brasileiras. Sendo assim, o Pacto pela alfabetização foi implantado e implementado no governo de Dilma Rousseff no ano de 2013 (BRASIL, 2015).

A educação brasileira sofre interferência direta e indireta de diversas vertentes políticas e sociais ao longo de seu processo histórico, com ou sem justificativas admissíveis. Fato é que:

Na história do Brasil, temos vivenciado a dura realidade de constatar que muitas crianças têm concluído sua escolarização sem estarem alfabetizadas. Assim, este Pacto surge como uma luta para garantir o direito de alfabetização plena a meninas e meninos, até o final do ciclo de alfabetização (BRASIL, 2015, p. 10).

Conforme sinalizado ainda no Documento Orientador (2015), o analfabetismo se mantém devido a vários fatores que influenciam no processo de formação da criança, por isso é inevitável que haja resultados desfavoráveis no ensino e na aprendizagem. Assim, é questionável o direcionamento dado ao aspecto educacional no que tange a sua capacidade de “alfabetização plena” (BRASIL, 2015, p. 10), pois não evidenciam que a clientela está situada, como enfatiza Caldas (2013, p. 201), “[...] num contexto de agravamento das situações sociais e redução de investimentos públicos”.

O caderno de apresentação do PNAIC explicita que o Pacto “[...] é constituído por um conjunto integrado de ações, materiais e referências curriculares e pedagógicas a serem disponibilizados pelo MEC, tendo como eixo principal a formação continuada de professores alfabetizadores” (BRASIL, 2012, p. 5). É evidente a relevância de uma formação sólida ao professor alfabetizador, mas por outro lado, é perceptível que esse profissional acaba assumindo os encargos e responsabilidades diante do difícil processo de alfabetização e letramento, exigindo dele a capacidade para resolver questões que estão além de suas competências, pois estão relacionadas à precarização da estrutura educacional, o que, em dada medida, tem a ver com questões culturais e de origem de classes desses discentes (KUENZER, 1999).

É compreensível mesmo diante de alguns equívocos conceituais e políticos a efetivação de uma política pública de formação continuada como a representada pelo

PNAIC, nesse âmbito “[...] incluir professores alfabetizadores e da Educação Infantil com boas experiências no grupo de professores formadores, valorizando o protagonismo dos bons educadores” (BRASIL, 2017, p. 8) é uma decisão acertada para a qualidade da formação com práticas inovadoras para atender às demandas do processo de alfabetização visando o letramento.

Políticas educacionais abrangentes como o PNAIC fazem ressonância com diferentes políticas públicas que o tornam sistemática, pontuando aspectos que sustentam sua execução. As avaliações externas, ou em larga escala, são uma ação irrevogável no contexto da educação pública imbricada nas exigências dos organismos internacionais, e foi a partir das avaliações voltadas para a alfabetização que novos termos/conceitos foram surgindo, demonstrando níveis de aprendizagem satisfatórios ou não, o que estimulou a proposição de políticas públicas com o objetivo de elevar seus índices (BRASIL, 2015).

O analfabeto já não carrega consigo o tom pejorativo de conceitos totalitários, fechados, acrescenta-se aí interpretações sobre a utilidade do que o aluno é capaz de realizar com o seu conhecimento. Para tanto:

O analfabetismo funcional [...] surge como uma complementação ao conceito de analfabetismo absoluto e em decorrência do baixo desempenho de jovens e adultos na proposição das técnicas de lecto escritura e de cálculos importantes para a vida profissional, política ou social (BRASIL, 2015, p. 12).

O impacto sobre as ações do Estado diante dessa realidade é posicionar seus olhares para o Ciclo de Alfabetização – 1º ao 5º ano da Educação Básica –, na tentativa de minimizar tais resultados, que visivelmente têm consequências na vida adulta, ou seja, do trabalhador.

Com relação ao método de alfabetização, o PNAIC não propôs um específico, mas sustentou a adoção de variadas experiências metodológicas (BRASIL, 2015). As atividades didáticas empregadas na formação funcionavam como subsídios aos alfabetizadores favorecendo diferentes possibilidades de atendimento aos aprendizes em processo de alfabetização inicial. Tal colaboração advém de experiências exitosas de professores pesquisadores e relatos (BRASIL, 2015). A não proposição de um método específico sugere liberdade de pensamento/reflexão e ação para o professor alfabetizador e a equipe pedagógica da instituição escolar, no que tange ao planejamento de suas atividades.

O caderno de Apresentação do Pacto (2012), indo além das estratégias pedagógicas, propõe algumas sugestões para a organização e o monitoramento do ciclo de alfabetização nas escolas públicas:

1. Organização de equipes de trabalho e a formação continuada dos educadores;
2. Organização de espaços, materiais e tempos na escola;
3. Ciclo de alfabetização: Enturmação, Avaliação e Progressão Continuada (BRASIL, 2012, p. 8).

Esses itens serão comentados com maior profundidade na seção 2, que trata da implementação. Porém, nos é permitido observar a amplitude das orientações/proposições a serem demandadas para os executores do programa. Estados e municípios são entes federados responsáveis pela concretização da política educacional implantada pelo governo federal.

Como diz o Documento (2015, p. 11): “[...] A finalidade de qualquer programa de formação deve ser proporcionar ao professor saberes que o permitam buscar, por meios próprios, caminhos que auxiliem o seu desenvolvimento profissional”. A palavra “auxiliar” nessa citação talvez seja o termo mais importante ao se falar de formação inicial ou continuada, um suporte ao profissional. Não é ensinar, mas colaborar com o debate e a preparação para o cotidiano educacional que é diverso, complexo e que evolui rapidamente.

Quanto aos questionamentos sobre a qualidade da aprendizagem na alfabetização inicial persiste o debate sobre o analfabetismo:

Atualmente, o debate sobre o analfabetismo se volta para as crianças que se mantêm no sistema público de educação e não atingem um determinado padrão, especialmente se não conseguem ler, escrever e realizar interpretações, a partir de diferentes gêneros textuais, seja pelo domínio da língua ou do conhecimento matemático (BRASIL, 2015, p. 13).

Estamos falando dos conhecimentos, capacidades e habilidades básicas para inserção no contexto social. A Secretaria de Educação Básica (SEB) concorda que a formação continuada tem sido de real importância para a consolidação da alfabetização via alfabetizadores (BRASIL, 2017). Entretanto, salienta que “[...] é preciso universalizar a alfabetização de qualidade”. Experiências relevantes precisam ser “aprofundadas, compartilhadas e disseminadas em todo o país, alcançando as

crianças de 6 a 8 anos matriculadas no ensino fundamental” (Idem, p. 11). Desse modo a SEB concebe a alfabetização como:

[...] um processo intencional, complexo e interdisciplinar: uma verdadeira proposta de educação integral que deve inserir a criança em um ambiente seguro, lúdico e motivado de novos aprendizados, articulando com a vivência de valores como curiosidade, criatividade, respeito às diferenças, espírito investigativo, trabalho cooperativo, resiliência, resolução de problemas e outros que preparam o indivíduo para ser, viver e conviver no século XXI (BRASIL, 2017, p. 12).

Como afirmam Aranda, Viédes e Lins, (2018, p. 45): “Há responsabilidades compartilhadas na busca da qualidade do direito de aprendizagem das crianças”. Qualidade aqui entendida não como resultado de um ranking, mas pela busca de condicionantes sociais, intra e extraescolares que se referem ao meio social, realidade vivida do alunado, contexto que abrange família e aspectos econômicos e culturais (DOURADO, 2007).

Na próxima seção abordaremos as bases legais para implantação e implementação do PNAIC, buscando verificar seus percursos e possíveis contradições sobre a percepção de alfabetização e letramento, o tempo hábil para o processo ser efetivado e a interferência do Estado.

2.4.1 A realidade do PNAIC: cotidiano a partir dos relatos dos professores

Durante o período de formação na Universidade Federal do Amazonas (UFAM) foi editado um livro comendo artigos e relatos dos professores alfabetizadores a partir de suas experiências em suas localidades, o que de alguma forma nos deu a oportunidade de compreender suas vivências, além de analisar a relevância do PNAIC no cotidiano educacional para a alfabetização. As professoras doutoras Zeina Rebouças Correa Tomé e Clotilde Tinoco Sales, além da professora Aldenei Bentes Vieira, foram as organizadoras do projeto.

Relatos e experiências:

TEMA/LOCALIDADE	AUTOR	DEPOIMENTO
-----------------	-------	------------

<p>A experiência do PNAIC: concretização de uma prática de alfabetização na perspectiva do letramento – Manicoré</p>	<p>Alsimar S. Araújo; Glades C. Teles e Lucineide de S. Prado</p>	<p>Os avanços e contribuições são visivelmente percebidos nas práticas e falas dos alfabetizadores e nas vivências dos alunos dentro e fora das escolas [...], outra mudança visível é a do planejamento pedagógico, ou seja, a sequência didática permite que a criança se reconheça como ser em formação, com necessidades especiais, portadora de conhecimentos prévios. Tudo isso acontece com a inclusão de jogos e brincadeiras para o ensino dos conteúdos em sala de aula (2017, p. 195)</p>
<p>Sequência didática e a construção do conhecimento nas séries iniciais – Manaus</p>	<p>Patrícia de Nazaré G. Pimentel.</p>	<p>Ao orientar o planejamento de cada aula e/ou sequências didáticas, busca prestigiar todos os eixos do desenvolvimento do conhecimento, levando o professor a ter maior conhecimento sobre “o que ensinar”, “para que ensinar” e quais os direitos de aprendizagem que os alunos têm. Isso fez grande diferença na hora de planejar as aulas, organizar as estratégias, ajudando a unir teoria e prática e a trabalhar de forma interdisciplinar (2017, p. 205)</p>
<p>Refletindo sobre o ciclo de alfabetização – Coari</p>	<p>Maria Auxiliadora de A. Melo e Janilce Batista dos Santos</p>	<p>As atividades realizadas visaram uma inovação metodológica voltada para o ensino fundamental de 1º ao 5º, não só de maneira teórica, mas colocada em prática para que o</p>

		educador desempenhasse seu papel de mediador e o educando aprenda os conteúdos da grade curricular de forma significativa e prazerosa [...]. Atividades concretas nos permitem associar as áreas de conhecimento, ou seja, trabalhar a interdisciplinaridade [...] (2017, p. 211)
--	--	---

A fala das autoras no quadro acima nos permite avançar no debate sobre o título desta dissertação, pautado na descontinuidade do PNAIC, pois nos dá condições de visualizar o cotidiano relatado por quem está inserido no contexto, percebendo que houve, sim, avanços na metodologia a partir do Programa, o que não justificaria sua dissolução.

As professoras citam questões primordiais como planejamento a partir de sequências didáticas que dão diagnósticos mais amplos e direcionam para interdisciplinaridade, facilitando uma leitura contextualizada do conteúdo curricular pelo discente.

2.5 AS BASES LEGAIS DE IMPLANTAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PACTO PELA ALFABETIZAÇÃO EM REDE NACIONAL E LOCAL: AVANÇOS E RETROCESSOS

A educação, assim como todos os campos de conhecimento, precisam de planejamento, investimento, avaliação e outras decisões pertinentes ao processo de sua operacionalização, acompanhamento e controle das metas e ações. Para que sejam assegurados todos esses elementos o embasamento legal é o principal fundamento norteador das decisões de uma política pública.

Na afirmação de Cury (2002) podemos entender a importância dos textos legais para assegurar educação a todos os cidadãos e cidadãs:

Hoje, praticamente, não há país no mundo que não garanta, em seus textos legais, o acesso de seus cidadãos à educação básica. Afinal, a educação

escolar é uma dimensão estratégica para políticas que visam a inserção de todos nos espaços da cidadania social e política e mesmo para reinserção no mercado profissional (CURY, 2002, p. 7).

Nessa perspectiva, educação e política pública são categorias que fundamentam esta pesquisa, englobando conceitos que de algum modo nos farão entender o nosso foco de estudo, que é a “descontinuidade de um programa educacional” pormenorizado na seção anterior.

Trataremos dos fundamentos legais, nos quais nos apoiaremos para evidenciar a concretização de uma política pública educacional, considerando seus avanços diante da legalidade e do que foi possível cumprir/executar concretamente. Dentre os documentos analisados estão: a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996; o Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007; o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação; a Portaria nº 867 de 04 de julho de 2012, que trata da implantação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa; o Plano Nacional de Educação (PNE) (2014-2024) aprovado pela Lei nº 13.005/2014.

Quando falamos de educação, uma política que depende diretamente da ação governamental do Estado gera dúvidas, pois “[...] não é por estar inscrito na lei que um direito se efetiva. Mas por estar na lei, um direito abre o universo da reivindicação política” (FERRAZ, 2013, p. 39). Historicamente, as leis têm se mostrado como um documento que autoriza uma ação, mas não necessariamente a mantém, gerando instabilidade. Um exemplo de abertura do universo da reivindicação política para garantir a alfabetização a todas as crianças brasileiras está no Decreto nº. 6.094, de 24 de abril de 2007:

O Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. No seu inciso II, do art. 2º, consta como diretriz alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico (BRASIL, 2007, p. 1).

Fazendo uma análise histórica, o atendimento ao Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007, somente foi atendido de forma abrangente a partir do PNAIC, a contar de 2012 a 2018, foi o único programa abrangendo todo o território nacional, ofertando a formação continuada aos alfabetizadores, contemplando todas as áreas de conhecimento numa perspectiva interdisciplinar. Desenvolvendo uma formação

fundada nas dimensões política, técnica e pedagógica, articulando os fundamentos teóricos e metodológicos da alfabetização com os saberes, conhecimentos e experiências dos alfabetizadores vivenciados em sua prática pedagógica. Considerou o protagonismo dos professores como sujeitos de sua ação docente, lançando como desafio a reflexão crítica e investigativa diante dos problemas que atingem direta e indiretamente o trabalho da escola, bem como investigando as dificuldades dos aprendizes no processo de ensino e aprendizagem, discutindo com seus pares na formação presencial e criando novas estratégias didáticas para minimizar e/ou solucionar as situações-problema em sala de aula.

Outro documento que consolidou o compromisso determinado no Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007, foi o PNE (2014-2024), que estabeleceu na meta 5 diferentes estratégias pedagógicas para atendimento às crianças em processo de alfabetização inicial, fortalecendo as decisões legais pré-estabelecidas para a implementação das metas e ações na área de alfabetização envolvendo o trabalho de parcerias entre os agentes federados.

Desse modo, ampliou-se o compromisso, em rede nacional e local, conjugando os esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, envolvendo as famílias e a comunidade em prol da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007). Percebe-se que é um documento que alcança as principais instituições que conduzem, dentro de suas limitações, a educação do país, em especial, a família e a comunidade, ou seja, estende a responsabilidade para além do Estado.

A princípio, observamos um consenso diante do aspecto temporal referente ao objetivo das bases legais que dão sustentação ao processo de alfabetização. (BRASIL, 2007; 2012 e 2014), isto é, o Compromisso Todos pela Educação, PNAIC e PNE, respectivamente. O que seria previsto ponderando a seriedade e relevância da questão imposta.

A Portaria nº 867, de 04 de julho de 2012, que institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) explicita no seu art. 1º: “[...] alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental, aferindo os resultados por exame periódico específico [...]” (DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, 2012, p. 22). O Pacto pela alfabetização segue legitimando em seu texto o que já era previsto no Compromisso (2007) e no PNE (2014).

Contudo, apesar das garantias legais e dos investimentos empreendidos, o processo histórico nos remete a outra interpretação num curto espaço de tempo, pois os dados do próprio MEC mostram que tal objetivo não foi atingido de maneira satisfatória, pois na Portaria nº 142/2018, consta que:

[...] uma quantidade significativa de crianças nos níveis insuficientes de alfabetização (leitura, escrita e matemática); [...] oitenta e nove por cento dos participantes do Saeb - ANA 2016 possuíam 8 anos ou mais de idade em 2016 [...] que o 3º ano do Ensino Fundamental ainda apresenta taxas elevadas de reprovação; a média brasileira, em 2017, é de 12,2% (BRASIL, 2018, p. 54).

Diante dessa constatação do próprio MEC, podemos, no empírico, fazer duas indagações ampliadas: 1) por que uma política de alfabetização planejada com altos investimentos, contando com uma infraestrutura logística fortemente planejada, implementada com eixos organizadores articulados envolvendo formação continuada presencial, recursos didático-pedagógicos inovadores, disponibilização de um rico acervo de literatura infantil e juvenil e de apoio pedagógico ao professor nas escolas, sustentada por um arcabouço legal que lhe conferiu todo o embasamento para ser implantada, que foi executada em regime de parceria entre os agentes federados, que motivava seus agentes com bolsas de estudo para atuar e participar da formação, que contou com dois sistemas digitais para acompanhamento, controle e avaliação da execução de suas metas e ações não consegue atingir sua principal finalidade no tempo previsto que era alfabetizar todas as crianças brasileiras até no máximo os 8 anos de idade? 2) o que teria dado errado ou o que teria sido um obstáculo para que os resultados dos alfabetizados na Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) de 2016 apresentasse taxas elevadas de reprovação?

Podemos começar falando um pouco sobre como as formações iniciaram a partir do ano de 2013: a formação continuada em Linguagem/Língua Portuguesa do PNAIC em pouquíssimas regiões brasileiras teve início em março de 2013, devido à logística necessária para sua implementação, e nas demais inicia-se com variações de meses, abril/2013, maio ou julho/2013, como foi o caso do estado do Amazonas. Em 2014, em Alfabetização Matemática, com o planejamento e a logística melhor desenvolvidos a formação obteve certo equilíbrio quanto aos períodos de sua realização. Nesse processo houve grande mobilização e esforço de implementar as inovações metodológicas embasadas nos fundamentos teóricos da formação na

prática pedagógica dos alfabetizadores(as) e, com certeza, algumas dificuldades foram atendidas no processo de ensino e aprendizagem e podem ser comprovadas em evidências concretas, variando por região e escola.

Ocorre que, do ponto de vista do desenvolvimento das capacidades cognitivas, psicológicas, psiconeurológicas, linguísticas e socioafetivas, cada criança tem seu próprio tempo e ritmo de aprendizagem. Analisando a situação do ponto de vista científico, ainda que as inovações didático-metodológicas vivenciadas na formação continuada do PNAIC mediadas pelo lúdico, pela musicalização, pela arte, pela dramatização, pela contação de histórias, pelo ensino sistemático do Sistema de Escrita Alfabético (SEA) para desenvolver a apropriação das convenções do sistema de escrita desde as hipóteses até as formas mais elaboradas de descobertas do processo de ler e escrever estivessem sendo vivenciadas na sala de aula, não se estava trabalhando com pequenos robôs que, ao serem submetidos a algumas experiências, já estariam aptos para ler e escrever com autonomia e liberdade, além de dominar os conhecimentos matemáticos básicos para resolver situações-problema elaboradas.

Na verdade, não podemos exigir resultados satisfatórios imediatos de um programa de formação em sua fase prematura, embrionária, num tempo em que ainda não havia germinado suas primeiras sementes. Por outro lado, as germinações das sementes ocorreram em tempos diferenciados, em algumas regiões brasileiras frutificaram com maior empenho, como foi o caso do Amazonas, que teve um salto expressivo no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), enquanto em outras regiões talvez ainda estejam germinando ou não germinaram ainda.

Há um fato na trajetória da política de formação continuada do Pacto que é importante sinalizar, que com certeza influenciou nos resultados da avaliação ANA. Nos dois primeiros anos da formação em Linguagem/Língua Portuguesa (2013) e Alfabetização Matemática (2014), a carga horária geral era de 200 horas anuais, a partir do ano de 2015 da formação em Ciências da Natureza, História e Geografia, na perspectiva interdisciplinar, o MEC passa a sofrer uma política de contingenciamento e iniciam-se os cortes nos investimentos principalmente da verba para impressão dos cadernos da formação, a carga horária é reduzida para 100 horas anuais. Em 2016 a situação se complica ainda mais e muitas regiões brasileiras não realizam a formação.

Na última versão do programa, lançada pelo MEC em dezembro de 2017 para se encerrar em dezembro de 2018, a carga horária permanece 100 horas e o PNAIC

do 1º ao 3º ano do ensino fundamental passa a articular-se ao Novo Mais Educação e é incluso um atendimento aos estudantes do 4º e 5º ano em projetos e atividades diversificadas no ambiente escolar. Além disso, o PNAIC amplia-se com a formação continuada para a Educação Infantil, utilizando por determinação do MEC material específico do Centro de Alfabetização Leitura e Escrita (CEALE) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Nesta última versão são cortadas as bolsas de estudo dos(as) alfabetizadores(as). Os cadernos da formação já não são impressos, mas disponibilizados no suporte digital *online*. Sendo assim, aumentava a responsabilidade de formadores(as) e professores(as) para se apropriar desses materiais para estudo e compartilhamento na formação presencial.

Essa experiência, do programa do PNAIC e seus resultados gerais insatisfatórios no ANA, remete-nos mais uma vez para as questões levantadas por Soares (2018) sobre os condicionantes políticos, econômicos e socioculturais que interferem na vida dos estudantes e na própria política pública de alfabetização. Aliada a essa problemática está a necessidade de diálogo e trabalho conjunto e colaborativo das várias ciências da linguagem: a linguística, a neurolinguística, a psicolinguística, a sociolinguística e a psicologia e a própria pedagogia. Os estudos e pesquisas desses vários braços da ciência podem ajudar a encontrar novos caminhos para o ensino e a aprendizagem da leitura e da escrita e da matemática básica. Podem para além de um único método investir em metodologias e didáticas vinculadas ao cotidiano das crianças.

Somando-se às questões colocadas anteriormente estão as condições logísticas em que foram desenvolvidas as formações nas diferentes regiões brasileiras com seus inúmeros municípios, no grau de compromisso assumido pelos secretários de educação dos estados e municípios, na infraestrutura precária das escolas e salas de aula nas zonas urbana e rural em todo o Brasil, no grau de comprometimento dos(as) gestores(as) e coordenadores pedagógicos das escolas públicas, na qualidade do planejamento e do acompanhamento pedagógico, na qualidade dos recursos didático-pedagógicos utilizados em sala de aula, no grau de comprometimento de cada professor(a) alfabetizador(a), no compromisso e envolvimento dos pais no acompanhamento escolar de seus filhos.

Em suma, quando o assunto é analfabetismo, alfabetização e letramento, não temos – e dificilmente teremos – uma proposta ou consenso, tampouco resultados milagrosos, devido a sua complexidade que envolve um ensino escolar sistematizado

mediado por uma experiência prática que requer variadas ferramentas e recursos didático-pedagógicos. A história da alfabetização tem evidenciado que com a adoção de um único método, ou de vários métodos, ou a liberdade de cátedra quando o próprio professor escolhe na sua própria opinião o melhor “método”, ainda não conseguimos alfabetizar todas as crianças na fase inicial da alfabetização, e as sequelas se arrastam ano após ano. Enquanto isso, nossos desafios como educadores permanece, temos que continuar estudando, pesquisando, experimentando novas formas de ensinar a aprender, novas formas de aprender a ler e a escrever, novas formas de interagir na sociedade letrada por meio de diversos letramentos.

É válido destacar que o PNAIC teve referências importantes em sua criação, é o que confirma a Revista Educação de maio de 2013:

Ressalta-se que um programa de eliminação do analfabetismo implementado pelo Estado do Ceará (PAIC), com o apoio da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Pró-Letramento também nortearam o lançamento do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade certa (REVISTA EDUCAÇÃO, 2013, n. p.).

Dourado (2007) lembra-nos que, ao analisar uma política pública, não podemos nos restringir a mera descrição, ao contrário, há que se avaliar o contexto em que determinada ação foi forjada e em que condições ela se materializa. A inconstância das leis já é um precedente não apenas de inovação temporal, modernização dos temas, mas é onde se configura a luta por protagonismo, ou consiste num projeto político de governo que, através do Estado, apropria-se de programas e ações que são direcionadas a grupos específicos (HOFLING, 2001).

É essa “[...] tensão constante entre permanências e rupturas, diretamente relacionadas a disputas pela hegemonia de projetos políticos e educacionais e de um sentido moderno para alfabetização” que é exposta por Mortatti e que visualizamos em 2018 com o Programa Mais Alfabetização (2010, p. 330). É o que vemos a seguir:

Em 2018, no governo de Michel Temer, com a Portaria Nº 142, é instituído o Programa Mais Alfabetização – PMALFA – que no inciso I, art. 7º, compete aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios [...] assinar o Termo de Compromisso com a alfabetização das crianças no 1º e 2º ano do ensino fundamental (BRASIL, 2018, p. 57).

Mais uma vez nos deparamos com as rupturas nas políticas de alfabetização. Em 2017 o Pacto sofre alterações expressas na Portaria nº 826, de 7 de julho de 2017, inserindo o programa no âmbito do Programa Novo Mais Educação (PNME) (BRASIL, 2017, n. p.). Já demonstrava aí enfraquecimento, pois ocorre que na edição 2017/2018 as bolsas que eram direcionadas aos professores alfabetizadores são retiradas. As autoras questionam essa atitude ao entender que a qualidade tem relação direta com a valorização dos profissionais (ARANDA; LINS; VIÉDES, 2018).

Em 2019, no início do atual governo, o de Jair Messias Bolsonaro, institui-se a Política Nacional de Alfabetização (PNA), ainda havia dúvidas sobre a extinção do PNAIC, que no inciso I, art. 5º, priorizava a alfabetização no primeiro ano do ensino fundamental (BRASIL, 2019, p. 3). Até aqui expomos documentos que orientam a política de alfabetização, mais especificamente o tempo em que um aluno(a) deve ser considerado alfabetizado. O que fica evidente são as contradições e ininterruptos recomeços “como resultado de disputas políticas que têm sua face mais visível na querela dos métodos, ou seja, na disputa em torno do método de ensino inicial da leitura [...], considerado novo e melhor em relação ao antigo e tradicional [...]” (MORTATTI, 2010, p. 330).

Ainda no Decreto nº 6.094/2007, no inciso XII, art. 1º, orienta municípios, Distrito Federal, estados e respectivos sistemas de ensino, enquanto diretriz, instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação (BRASIL, 2007, p. 1). O estado do Ceará é o modelo de política educacional, citado inclusive como inspiração para o Pacto, mas a maioria dos estados adota/adere os programas planejados e implantados pelo governo federal.

No que concerne à Assistência Técnica e Financeira da União, seção I, art. 8º, parágrafo 3º, inciso II, é explicitada a formação de professores e profissionais de serviço e apoio escolar (BRASIL, 2007, p. 3). Não é tão atual a questão imposta pela necessidade de formação dos profissionais de educação. O decreto de 1890 afirma:

[...] que sem professores bem preparados, praticamente instruídos nos modernos processos pedagógicos e com cabedal científico adequado às necessidades da vida atual, o ensino não pode ser regenerador e eficaz (REIS FILHO, 1995, p. 49 *apud* SAVIANI, 2014, p. 23).

Mortatti afirma: “[...] as políticas educacionais voltadas para alfabetização historicamente foram pensadas para atender momentaneamente as necessidades governamentais [...] conforme intencionalidade de cada governo [...]” (2008, p. 149).

Na Portaria nº 867/2012, no seu art. 4º, corrobora com o Decreto nº 6.094/2007, no que se refere a adesão de forma voluntária, deixando em aberto a opção para participar ou não das ações mencionadas (BRASIL, 2012, p. 23).

[...] é fundamental destacar a ação política, orgânica ou não, de diferentes atores e contextos institucionais marcadamente influenciados por marcos regulatórios fruto de orientações, compromissos e perspectivas – em escala nacional e mundial –, preconizados, entre outros, por agências e/ou organismos multilaterais e fortemente assimilados e/ou naturalizados pelos gestores de políticas públicas (DOURADO, 2007, p. 922).

Salgado (2019), ao avaliar as consolidações legislativas pós-Constituição Federal de 1988, fazendo uma crítica sobre “as perspectivas teóricas e práticas”, afirma que seus “[...] desdobramentos são bastante utópicos [...]” (2019, p. 15-23), ou seja, é fato que temos uma infinidade de amparos legais que orientam a educação brasileira, mas não é visível a eficiência e eficácia desse aparato constitucional que, *a priori*, legitimam e conduzem à efetivação de direitos do cidadão.

A seguir delimitaremos o caminho do Pacto a partir da consulta e análise de documentos da SEDUC/AM com o objetivo de explicitar como se deu o processo de adesão ao PNAIC e as instituições locais envolvidas no processo de formação continuada.

SEÇÃO III

DA IMPLEMENTAÇÃO À DESCONTINUIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA NO CONTEXTO AMAZÔNICO: DESCENTRALIZAÇÃO EM PRÁTICA

“[...] A história do Amazonas, com todas as suas especificidades, é constitutiva do processo histórico nacional e não uma particularidade exótica” (MIKI; JUNIOR, 2016, p. 83). Assim, não há como falar de descentralização, implantação e implementação de políticas no estado do Amazonas sem salientar suas distinções. Para entender como se coloca em prática uma política pública do nível do PNAIC, com uma agenda de formação tão complexa – pois dependia de uma logística extremamente bem planejada para que realmente fosse executada com sucesso –, tais características serão distribuídas no texto de acordo com a necessidade, para que haja a compreensão do contexto em que o Programa foi inserido.

Durante a vigência do regime autoritário no Brasil, assistiu-se a um processo crescente de centralização no Executivo Federal dos processos de decisão e implementação de políticas públicas. Com a redemocratização, a municipalização e descentralização de políticas tornou-se, inclusive de forma muitas vezes precipitada, componente fundamental da democracia (COSTA, 2002, p. 40).

Para afirmação do processo:

A Constituição de 1988 veio consolidar o resgate do papel dos municípios, conferindo-lhes maior autonomia e responsabilidade. Mesmo que a municipalização dos recursos nem sempre tenha sido proporcional à municipalização das responsabilidades, essa inflexão trouxe mudanças importantes no poder local, possibilitando, no âmbito da gestão subnacional, principalmente municipal, o surgimento de algumas das iniciativas mais inovadoras de administração pública da história recente do país (COSTA, 2002, p. 40).

Descentralização não significa necessariamente distanciamento das responsabilidades do Estado/governo federal, trata-se de um entendimento sobre as funções de cada ente federado na efetivação das ações (COSTA, 2002). Além disso, “[...] sem o fortalecimento da capacidade de coordenação, [...] assessoria técnica e financeira, a descentralização pode significar o contrário de seus objetivos: fragmentação das políticas e programas [...]” (COSTA, 2002, p. 41).

No Amazonas, com exceção das edições de 2016/UEA/IFAM e 2017/CEPAN/SEDUC/AM, o Pacto teve como instituição formadora a Universidade

Federal do Amazonas (UFAM), com o suporte do Centro de Formação Continuada, Desenvolvimento de Tecnologia e Prestação de Serviços para as Redes Públicas de Ensino (CEFORT) (AMAZONAS, 2017; 2016; THOMÉ, 2017).

“[...] se fez necessário que os entes governamentais fizessem adesão em todas as esferas [...]. Aderir ao programa significava compromisso, um pacto com suas metas e ações para garantia da alfabetização das crianças na idade prevista” (THOMÉ; SALES, 2017, p. 9).

O MEC fez uma avaliação positiva em 2015 sobre o PNAIC, diante da dificuldade de implantação em nível nacional, onde efetivou o regime de colaboração, sem o qual não seria possível sua concretização. Porém, faz uma crítica aos gestores escolares ao destacar como desafio para as próximas edições a “implicação e compromisso” dos mesmos, expondo que só a participação na formação não garante o sucesso do Programa, o dirigente da escola é imprescindível na promoção e apoio às atividades a serem realizadas (BRASIL, 2015).

Ao confirmar a adesão o estado assume a responsabilidade de implementação dos cursos de formação continuada em sua rede de ensino, em articulação com a rede municipal. Para que isso ocorra há algumas ações específicas. São elas:

1. Assegurar constituição de equipes especializadas nos temas de alfabetização, letramento, Língua Portuguesa e Matemática em suas unidades regionais de gestão da educação básica, consolidando a cooperação entre estado e municípios na coordenação das ações formativas;
2. Selecionar coordenadores para as atividades de gestão e o grupo de formadores locais de acordo com os critérios estabelecidos na legislação;
3. Colaborar com o monitoramento das ações e a avaliação periódica dos resultados de aprendizagem dos estudantes e a partir deles promover o reconhecimento e a valorização das escolas e dos profissionais comprometidos com a evolução da alfabetização e do letramento dos estudantes; e enviar esforços para apoiar as escolas de sua rede com maior dificuldade em promover a aprendizagem dos estudantes. Como consequência dessa ação, deve buscar uma evolução dos níveis de aprendizagem dos estudantes, considerando os resultados da ANA, da Prova Brasil bem como de outros instrumentos de avaliação adequados;
4. Designar coordenadores para se dedicarem às ações e alocar equipes necessárias para a gestão, inclusive em suas unidades regionais, além de custear o deslocamento e hospedagem desses profissionais para os eventos de formação, bem como disponibilizar assistência técnica aos municípios com mais dificuldades na implementação das ações de formação e na melhoria dos resultados de aprendizagem dos estudantes da pré-escola e do ensino fundamental – com ênfase no ciclo de alfabetização – das escolas públicas;
5. Fomentar e garantir a participação dos coordenadores locais e de gestão, formadores, professores, coordenadores pedagógicos e

articuladores de sua rede de ensino nas atividades de gestão e formação, sem prejuízo da carga horária em sala de aula, custeando o deslocamento e a hospedagem sempre que necessário;

6. Intensificar a cooperação do estado com os municípios na coordenação das ações de formação, o que exigirá as seguintes ações:
 - Instituir, em parceria com a Undime, um comitê gestor com o intuito de viabilizar o desenvolvimento das ações formativas, definindo coletivamente os membros integrantes e assegurando a participação das instâncias responsáveis pela gestão e pela formação;
 - Viabilizar e participar de instâncias regionais de gestão compartilhada (estado e municípios), responsáveis pelo monitoramento das ações e pela avaliação periódica dos resultados de aprendizagem dos estudantes;
 - Definir diretrizes pedagógicas vinculadas à políticas de formação continuada de professores com foco na alfabetização, no letramento e na aprendizagem na idade adequada, em parceria com a coordenação de formação, responsável pela formação no estado (rede municipal e estadual), bem como indicar os formadores regionais da rede que ministrarão o curso aos formadores municipais, em parceria com a Undime. (BRASIL, 2017, p. 10-11).

3.1 A ADESÃO AO PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA – PNAIC PELA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO E QUALIDADE DE ENSINO – SEDUC/AM: AS PARCERIAS INSTITUCIONAIS LOCAIS

O Amazonas é um estado com um imenso diferencial. Suas particularidades geográficas o tornam distinto na implementação de qualquer ação governamental, principalmente com as dimensões do PNAIC. Estamos falando de distâncias percorridas seja por navegação através dos rios, seja pelo ar ou por rodovias. Levando em consideração os desafios da extensão territorial e as orientações do MEC, Thomé e Sales (2017) ressaltam que a formação continuada do PNAIC no Amazonas iniciou em abril de 2013, após conclusão do calendário institucional da Instituição de Ensino Superior (IES), elaborado pela coordenação geral e os representantes da SEDUC e SEMED da capital, Manaus.

No documento oficial da Secretaria de Estado da Educação e Qualidade do Ensino – SEDUC/AM (2012), consta o lançamento e adesão ao PNAIC:

Governo do Amazonas lança o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa [...] em atendimento a uma proposta do governo federal, várias iniciativas serão realizadas pela Secretaria de Estado de Educação (SEDUC) com intuito de garantir que todos os estudantes matriculados na rede pública

estadual estejam efetivamente alfabetizados até os oito anos de idade, ou seja, ao concluir o 3º ano do ensino fundamental (AMAZONAS, 2012, n. p.).

A SEDUC, enquanto instituição estadual que representa o governo do estado, é a responsável pela articulação com os(as) demais envolvidos(as) no processo de formação, entre outras obrigações, para implementação adequada do Programa que permeia órgãos municipais, estaduais e federais.

No ato público de adesão, o Secretário de Educação, Rossieli Silva, em seu discurso assevera:

Estaremos focados em assegurar a aprendizagem de qualidade aos estudantes do 1º ciclo do ensino fundamental, aprendizagem esta que deve ser atestada por sua efetiva alfabetização, com as crianças assimilando a leitura, conhecendo os numerais e sendo iniciadas nas operações matemáticas (AMAZONAS, 2012, n. p.).

Nas palavras do secretário, este menciona sua visão, num jogo de palavras redundante, sobre o que seja educação de “qualidade” e alfabetização. Considerando que, uma educação de qualidade subentende que o discente esteja alfabetizado e vice-versa.

Ainda em seu discurso o Secretário estadual de educação fala da possível logística de formação:

O primeiro passo será a capacitação de 1,9 mil professores, ação esta que contará com o apoio de formadores da Universidade Federal do Amazonas. Em outra frente de trabalho, enviaremos às escolas materiais didáticos específicos, livros, jogos educativos e implementos de tecnologia educacional para auxiliar o trabalho dos professores em sala de aula, explicou Rossieli Silva, ressaltando que esta é uma das primeiras ações do Plano de Gestão Transparente, recém divulgado pela SEDUC (AMAZONAS, 2012, n. p.).

Confirma-se naquele momento o envolvimento da Universidade Federal do Amazonas (UFAM) como instituição formadora, parceria imprescindível na política de formação continuada. Entendemos aqui a necessidade de profissionais com formação de excelência para que o programa fosse consolidado dentro de um ambiente pedagógico confiável.

Na última versão do PNAIC, lançada em dezembro de 2017 a dezembro de 2018, na gestão do governo Temer, o Documento Orientador da formação direciona o discurso para uma participação mais efetiva dos atores/atrizes e das instituições locais. Na verdade, com o desmonte das políticas educacionais e de seus programas

em âmbito nacional, o governo atribui a responsabilidade com a educação aos estados e municípios, é o que está nas entrelinhas do discurso do documento na versão (2017):

A principal inovação no programa em 2017 refere-se a um direcionamento maior na intencionalidade pedagógica das formações e da atuação dos formadores, articulada a um modelo de fortalecimento da capacidade institucional local, reforçando a importância de ter, na estrutura de formação e gestão, atores locais altamente comprometidos com os processos formativos e de monitoramento, avaliação e intervenção pedagógica (BRASIL, 2017, p. 7).

O Decreto Nº 6.094/2007, no capítulo III, art. 5º, considera a adesão voluntária de cada ente federativo ao Compromisso [...] (BRASIL, 2007, p. 2). Mesmo voluntária, percebe-se que o estado do Amazonas, através da SEDUC/AM, adere e torna presente o Pacto em todas as escolas estaduais da capital e do interior.

Na verdade, de acordo com a Constituição brasileira de 1988 e a LDB nº 9.393/96, o MEC deve ser o principal idealizador, articulador e mentor de políticas públicas em rede nacional, incentivando o apoio e as parcerias com os estados e municípios. Ocorre que estamos falando de uma questão política hierarquizada entre as esferas de governo, porque se os estados e municípios não aderem e não assinam o termo de convênio com o MEC ficam sem receber verbas e investimentos na educação. Por outro lado, não se tem notícia de que determinado estado, ou região, ou município tenha apresentado ao MEC um projeto ou programa de política pública de formação, por exemplo, para reivindicar verbas para sua implantação e implementação em seus estados. Esse fator acaba enfraquecendo e adormecendo políticas de formação em rede local.

O PNAIC, de iniciativa do Governo Federal/MEC “[...] contava com a parceria de Universidades integradas à Rede Nacional de Formação Continuada que passou a se estruturar no país a partir de 2004 e ainda com a adesão dos estados e municípios” (THOMÉ; SALES, 2017, p. 9).

Fazendo uma análise superficial da sigla PNAIC – **pacto, alfabetização, idade certa** –, podemos identificar conceitos que em conjunto têm impacto na educação básica e perceber o quão ampla é a rede de apoio necessária para a implantação e implementação, são termos/conceitos usados para referendar o tipo de formação continuada a que o programa se refere, com capacidade suficiente para atingir tais objetivos.

No art. 10, referente ao eixo gestão, controle e mobilização social, no inciso I, que trata da constituição de um arranjo institucional para a gestão das ações do Pacto, na alínea c, está evidente a Coordenação Estadual a cargo de cada Secretaria de Estado da Educação, responsável pela gestão, supervisão, monitoramento da rede estadual e pelo apoio à implementação do Pacto nos municípios (BRASIL, 2012). A secretaria tem um papel de extrema relevância na implementação. É a partir de sua articulação com as outras instituições participantes que pode ou não tornar uma ação conjunta o sucesso esperado.

No site da Secretaria de Estado de Educação e Qualidade do Ensino (SEDUC), numa chamada para o edital de inscrições do PNAIC, é exposto também um texto que demonstra em resumo o que é o programa e algumas informações estatísticas. Uma questão posta é a justificativa para a adesão ao Pacto, que diz:

A Secretaria de Estado de Educação e Qualidade do Ensino e as 62 Secretarias do estado do Amazonas, com o propósito de instrumentalizar as ações voltadas ao fortalecimento do Ciclo de Formação Continuada e diante da necessidade de assegurar o direito de aprendizagem e desenvolvimento a todos os alunos das redes estadual e municipal de ensino do estado, assinaram o Termo de Compromisso com o Ministério da Educação para o desenvolvimento do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (AMAZONAS, 2017, n. p.).

A Portaria nº 836/2017, define o valor da bolsa para os profissionais de educação agentes/participantes da formação continuada no âmbito do PNAIC e do Novo Mais Educação. Os profissionais são os coordenadores e formadores (AMAZONAS, 2017). Nesse momento os professores alfabetizadores são excluídos do recebimento de bolsas.

O Documento estabelece que a formação do Pacto em 2017 atenderá a três grupos diferenciados (AMAZONAS, 2017, p. 6):

- I. Professores e coordenadores pedagógicos do 1º ao 3º ano do ensino fundamental;
- II. Professores da pré-escola e coordenadores pedagógicos da Educação Infantil; e
- III. Articuladores e mediadores de aprendizagem que atuam com Língua Portuguesa e Matemática das escolas que fazem parte do Programa Novo Mais Educação.

No art. 6º da Portaria nº 826/2017, que compreende os eixos do Pacto, há o diferencial no inciso I, onde consta que a formação será “em serviço” (AMAZONAS,

2017, n. p.). Lembrando que nas edições anteriores os professores(as) alfabetizadores(as) recebiam bolsa e os encontros eram aos sábados.

De 2013 a 2017 as instituições formadoras responsáveis pelo Pacto no estado do Amazonas foram (AMAZONAS, 2017, n. p.):

- Universidade Federal do Amazonas (UFAM):
- nos anos de 2013, 2014 e 2015 o PNAIC tem sido desenvolvido por meio de ações que estimulem a ação reflexiva do professor sobre o tempo e os espaços escolares;
- em 2013/2014 – Linguagem – Língua Portuguesa;
- em 2014/2015 – Alfabetização Matemática;
- em 2015 – Ciências Humanas e da Natureza.

Todas as temáticas citadas anteriormente foram trabalhadas no ano de 2015 (AMAZONAS, 2017).

Em 2016 as instituições formadoras responsáveis pelo eixo formação continuada foram a Universidade do Estado do Amazonas (UEA) e o Instituto Federal do Amazonas (IFAM), nas áreas de alfabetização e letramento (AMAZONAS, 2017).

3.1.1 A Universidade Federal do Amazonas Como Unidade Executora da Formação Continuada do PNAIC

A coordenadora institucional do PNAIC no âmbito da Faced/UFAM, professora Zeina Thomé, evidencia que no Amazonas:

O desenvolvimento do PNAIC envolve ações específicas de gestão pedagógica e de desenvolvimento tecnológico, tendo por referência as bases já estabelecidas pelo CEFORT ao longo dos últimos 12 anos, realizando atividades em diversos Estados do País, no contexto da Rede Nacional de Formação Continuada/SEB/MEC [...] (THOMÉ, 2017, p. 5).

Thomé e Sales (2017) afirmam:

Efetivamos um calendário por períodos, com agrupamento de turmas e municípios para atender a demanda de orientadores de estudo/cursistas, os quais seriam multiplicadores da formação em seus respectivos municípios. [...] em 2013 contamos com 62 municípios, [...] 19 turmas para atendimento de 399 orientadores os quais concluíram [...] a formação de 200 horas anuais

e de 9.562 professores alfabetizadores inscritos, 8.587 concluíram [...] o curso de 120 horas (THOMÉ; SALES, 2017, p. 10).

É interessante entendermos como uma IES se porta ao assumir a formação de um programa nos moldes do Pacto, com aspectos tão diversificados e abrangentes. Toda instituição como executora de uma formação deve criar uma logística de planejamento dinâmico para operacionalizar as metas e ações previstas, caso contrário fragilizará o processo formativo, o que influirá nos resultados almejados.

A Faculdade de Educação da UFAM, como executora do Pacto, garantindo a logística de gestão administrativa e pedagógica, produziu vários instrumentos auxiliares para o processo de formação junto aos “[...] Formadores da IES, Orientadores de Estudo, Coordenadores Locais e representantes das secretarias de educação da capital, SEDUC e SEMED” (THOMÉ; SALES, 2017). Dentre esses instrumentos estão:

- a) Elaboração de Matriz Curricular com os conteúdos dos cadernos enviados pelo MEC;
- b) Agendas de planejamento para cada período da formação;
- c) Plano de Trabalho do Formador da IES, contendo as metas e ações do programa de formação com seus respectivos objetivos e procedimentos metodológicos;
- d) Produção de planos de ensino, conforme modelo padrão;
- e) Elaboração de relatório padrão do formador e do orientador de estudo;
- f) Elaboração de planos diários com desdobramentos detalhados das etapas e atividades da formação para cada dia de encontro com os cursistas;
- g) Estudo dos conteúdos da formação pelos formadores da IES de acordo com o planejamento prévio da divisão de tarefas com um mês de antecedência da Jornada de Planejamento. No quadro da divisão de tarefas eram definidas também as responsabilidades para pesquisa e seleção dos recursos didático-pedagógicos e tecnológicos a serem utilizados durante a formação presencial e socializados na jornada de planejamento;
- h) Realização da Jornada Pedagógica de Planejamento – período em que os formadores junto à coordenação pedagógica e equipe de supervisores do IES, socializavam o estudo realizado por meio de exposição didática com apresentação de slides, discussão, debate e trocas de experiências (THOMÉ; SALES, 2017, p. 11).

Outra estratégia de gestão administrativo/pedagógica desenvolvida pela IES para realizar o acompanhamento pedagógico da formação continuada em tempo remoto no estado do Amazonas foram as Salas Ambientais Virtuais (AV) no laboratório de Ambientes Hiperfídia do Cefort mediado pelas novas tecnologias de informação e comunicação via plataforma *Moodle*. (THOMÉ; SALES, 2017, p. 11).

As professoras Zeina Thomé e Clotilde Sales (2017) enfatizam que “[...] A decisão pelo uso do Ambiente Virtual foi empreendida em razão dos desafios da

Amazônia, como as longas distâncias entre os municípios, a separação por via fluvial e a dificuldade de transporte” (THOMÉ; SALES, 2017, p. 11).

A instituição formadora, através de sua coordenação administrativa e pedagógica, avaliavam os pontos relevantes e os que necessitavam de replanejamento ao final de cada período de formação.

3.1.2 IFAM – Instituto Federal do Amazonas e UEA – Universidade do Estado do Amazonas

Em 13 de dezembro de 2016, no Instituto Federal do Amazonas (IFAM), “[...] coordenadores do PNAIC no Amazonas estiveram realizando oficialmente a abertura do Programa. [...] As instituições parceiras do pacto no Amazonas são: Ministério da Educação (MEC), IFAM, UEA, SEDUC e UNDIME” (AMAZONAS/IFAM, 2016, n. p.).

O Processo Seletivo de Formadores do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC/2016 visa a seleção de profissionais que terão as seguintes atribuições:

- I. Planejar as atividades da formação continuada e avaliar desempenho dos coordenadores estaduais, UNDIME regionais e locais, bem como dos orientadores de estudo durante o curso, registrando as avaliações no Sispacto;
- II. Ministrando a formação à turma de orientadores de estudo e a formação específica em gestão dos coordenadores estaduais, UNDIME, regionais e locais das ações do Pacto;
- III. Acompanhar as atividades dos orientadores de estudo aos professores alfabetizadores, nas turmas organizadas nos municípios ou polos de formação e nas atividades realizadas em serviço;
- IV. Organizar aos seminários ou encontros com os orientadores de estudo e coordenadores das ações do Pacto para o acompanhamento e avaliação da formação;
- V. Elaborar e encaminhar ao supervisor da formação continuada os relatórios dos encontros presenciais e da formação em serviço com os orientadores de estudo e coordenadores das ações do Pacto;
- VI. Analisar em conjunto com os orientadores de estudo os relatórios das turmas de professores alfabetizadores e orientar os encaminhamentos;
- VII. Assegurar que apenas os orientadores de estudo e coordenadores das ações do Pacto, devidamente cadastrados no Sispacto, frequentem a formação continuada;
- VIII. Identificar material didático aplicado às necessidades de formação dos professores-alfabetizadores, na perspectiva de oferecer instrumentos para a prática docente (AMAZONAS).

Objetivos Específicos, de acordo com o IFAM/2016:

- Contribuir com o processo de qualificação dos profissionais da educação no que tange as ações de intervenções pedagógicas voltadas para a sala de aula, considerando seus contextos e seus problemas;
- Avaliar o processo formativo no âmbito do PNAIC no Amazonas com vista à reorganização dos módulos de formação, considerando o diagnóstico escolar, a sala de aula e suas necessidades de formação;
- Promover diálogos pertinentes entre a equipe de gestão e formação, unidades gestoras, com vista a construção e consolidação de intervenções pedagógicas, bem como de propostas formativas situadas no contexto dos problemas escolares;
- Elaborar relatórios descritivos das atividades de formação;
- Criar mecanismo de monitoramento, avaliação (continuada e formativa), e acompanhamento da formação do PNAIC, situando as esferas local, regional, estadual e federal;
- Contribuir para a construção de novas metodologias de ensino e de aprendizagem, materiais didáticos, bem como produção de artigos científicos e pedagógicos oriundos do processo formativo e dos seus sujeitos partícipes; e
- Contribuir para o efetivo aprendizado dos alunos dos anos iniciais do Ensino Fundamental e, conseqüentemente, a elevação dos índices de aprovação ao final do ciclo de alfabetização (IFAM, 2016, n.p.).

A meta física do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas (IFAM), foi estabelecida da seguinte forma: Professor alfabetizador: 3.52; Coordenador pedagógico: 345; orientador de estudo: 137; Coordenador estadual: 1; Coordenador regional: 10; Coordenador local: 12.

A metodologia utilizada pela instituição foi: modalidade de formação presencial modular; presencial modular mediado por recursos tecnológicos (IPTV); Educação a distância.

Serão utilizados os cadernos quatro e cinco de 2015 que ainda não foram contemplados nas formações anteriores. Também serão utilizados os cadernos de 2013 (língua portuguesa), de 2014 (matemática), juntamente com algumas publicações (livros) de outras universidades (sobre o PNAIC).

3.1.3 CEPAN – Centro de Formação Profissional Padre José de Anchieta/SEDUC – AM

Em 2017, a instituição formadora foi o Centro de Formação Profissional Padre José de Anchieta (CEPAN/SEDUC), considerando a Portaria nº 826/2017, no capítulo II, art. 17, onde consta que “[...] a formação continuada pode ser ofertada por instituições de ensino superior públicas ou centros de formação de professores regularmente instituídos pelas redes de ensino” (AMAZONAS, 2017, n. p.).

Na estrutura de governança de 2017, ocorrem mudanças definidas como “flexibilidade e respeito à autonomia das redes”. (AMAZONAS, 2017, n. p.). É evidente que em 2017 o governo federal já se distanciava do Programa, mudando o formato original e redirecionando mais responsabilidade aos estados e municípios que aderiram ao PNAIC.

Material de 1º ao 3º ano do Ensino Fundamental (AMAZONAS, 2017, p. 6):

- Assistência financeira aos estados para impressão de material de formação e apoio à prática docente com foco na aprendizagem, conforme trata a Resolução/FNDE nº 10/2015.
- Além dos materiais selecionados, os cadernos produzidos entre 2013 e 2015 poderão reforçar os temas da formação de 2017.

As formações foram realizadas, na edição de 2017, em 11 polos que concentraram os 62 municípios:

- **Tabatinga:** Amaturá, Atalaia do Norte, Benjamin Constant, Santo Antônio do Içá e Tonantins;
- **Tefé:** Alvarães, Coari, Fonte Boa, Japurá, Jutai, Marã e Uarini;
- **Manacapuru:** Anamã, Anuri, Beruri, Caapiranga e Novo Airão;
- **Manaus:** Autazes, Borba, Careiro da Várzea, Careiro Castanho, Canutama, Codajás, Ipixuna, Iranduba, Manaquiri, Nova Olinda do Norte, Presidente Figueiredo, Rio Preto da Eva e Tapauá;
- **São Gabriel da Cachoeira:** Barcelos e Sta. Isabel do Rio Negro;
- **Parintins:** Barreirinha, Boa Vista do Ramos, Maués e Nhamundá;
- **Itacoatiara:** Itapiranga, São Sebastião do Atumã, Silves, Urucurituba e Uruará;
- **Humaitá:** Apuí, Lábrea Manicoré e Novo Aripuanã;
- **Eirunepé:** Envira;
- **Boca do Acre:** Pauini e Guajará;
- **Carauari:** Itamarati e Juruá.

A seção seguinte traz a confirmação da descontinuidade do Pacto em âmbito nacional e, por consequência, local, considerando ser um programa federal.

3.2 DESCONTINUIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA DE FORMAÇÃO CONTINUADA PNAIC – PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA

O PNAIC foi inserido no grupo de programas federais que foi extinto. Numa sequência ininterrupta de ações sem uma explicação plausível, políticas públicas são descartadas e substituídas, em sua maioria, por similares que trocam de slogan e nome, pois seus eixos norteadores se equivalem.

“No cenário atual do Brasil, as políticas públicas são elaboradas de forma improvisada, com **visão de curto prazo**, cuja teorização é fundamentada no subjetivismo ou em interesses particulares e corporativistas” (MARQUES; EMMENDOERFER 2018, p. 393, grifo nosso). Os autores corroboram com o que está sendo evidenciado no próprio processo histórico, pois é uma atitude governamental que não é restrita a um único pleito, pelo contrário, perpetua-se ao longo das gestões públicas, tornando-se comum, inclusive, sem grandes debates por parte da classe de professores e professoras ou mesmo pela classe política.

Mas como podemos pensar no conceito de descontinuidade? O dicionário Google, que é alimentado pela Oxford Languages assinala que descontinuidade é “qualidade do que é descontínuo/interrupção da continuidade” (2020, n. p.) Parece evidente tal explicação, porém, limitada.

Para o Dicionário Online de Português

Descontinuidade é “condição do que é descontínuo, interrompido, Interrupção; redução ou cessação da continuidade. Variação; conjunto de alterações ou modificações frequentes. Descontinuidade é sinônimo de: interrupção, variação, suspensão, irregularidade, intermitência (2020, n. p.).

Além disso, descontinuidade é antônimo de **manutenção, permanência, continuidade, frequência** (2020, n. p., grifo nosso).

Entendemos que uma forma de compreender o fenômeno estudado é visualizar o contexto governamental, tendo como referência os programas extintos e seu período de vigência, além da análise dos resultados a partir das avaliações em larga escala aplicadas para aferir os resultados do programa estudado nesta pesquisa.

Viédes e Brito (2015, p. 151) resumem em um quadro os últimos oito programas (até o lançamento do PNAIC em 2012) voltados para alfabetização e letramento e nos ajudam a visualizar certa inconstância e ausência de aprimoramento nas políticas públicas educacionais.

Quadro 1 – Programas de Governo voltados à alfabetização no Brasil

Lançamento	Programa	Esfera
------------	----------	--------

1999	PCN em Ação – Alfabetização	Governo Federal
2000	GESTAR – Programa Gestão da Aprendizagem Escolar	Governo Federal
2001	PROFA – Programa de Formação de Professores	Governo Federal
2003	PRALER – Programa de Apoio a Leitura e a Escrita	Governo Federal
2005	PRÓ-LETRAMENTO – Programa de Formação Continuada de Professores dos Anos/Séries Iniciais do Ensino Fundamental – Alfabetização e Linguagem	Governo Federal
2007	PAIC – Programa pela Alfabetização na Idade Certa	Governo do Estado do Ceará
2008	Programa Além das Palavras	Governo do Estado de Mato Grosso do Sul
2012	PNAIC – Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa	Governo Federal

Fonte: VIÉDES, 2014

Numa análise breve, percebemos que de oito programas, apenas dois são construídos no âmbito estadual, e seis, a ampla maioria, contabilizando 75% dos programas, são a nível federal. Nessa perspectiva, o controle do Estado é evidente, podendo aprimorar ou extinguir um programa sem maiores justificativas.

Não há a pretensão, ou mesmo ingenuidade, de que uma política educacional permaneça sem qualificação, porém, o questionamento é direcionado para uma persistência na suspensão dos programas ao invés de analisá-los e, se possível, aprimorá-los.

Os programas citados no quadro resumem um período que corresponde aos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) e Dilma Rousseff (2011-2016). No governo Michel Temer (2016-2019) é lançado o Programa Mais Alfabetização (PMALFA), que permanece no atual governo, de Jair Bolsonaro (2019 – até a conclusão desta dissertação ainda estava sendo executado, pois em função da pandemia o financiamento não foi usado completamente).

Por meio da Secretaria de educação Básica (SEB), o Ministério da Educação (MEC) expõe que “o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC, teve sua última pactuação no final de 2017, entretanto, algumas formações no âmbito do

programa ainda estão sendo finalizadas” (BRASIL, 2019, p. 2). Além disso, a SEB informa que o “último financiamento para o programa PNAIC foi no período de outubro de 2017 a maio de 2018” (BRASIL, 2019, p. 2). O que se percebe é que a finitude da política já é “procedimento padrão” dos governos, pois há certa pressa em se mostrar algo novo, mesmo que só na nomenclatura.

O FNDE, por meio do Portal da Transparência, informa “que a origem do recurso (Valor Total: 46.206.075,00) para pagamento das bolsas advinha das ações orçamentárias 20RO e 0000, presentes no orçamento geral da União” (BRASIL, 2020, p. 1). Se for feito um paralelo com os gastos do ano de 2017, apenas para Educação Básica, que foi de R\$ 14.223.138.996,43 (de um total para pasta da Educação de 115,11 bilhões) (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2019, n. p.), o período de vigência de quatro anos de financiamento do PNAIC vale a pena, assim como aprimorar uma política educacional, se pensarmos no benefício que trará à comunidade escolar e ao país. Porém, não é o que ocorre, a saber, o lançamento do PMALFA já no governo Michel Temer e o Tempo de Aprender no governo de Jair Bolsonaro (atual presidente).

Assim, a SEB explica que o Programa mais Alfabetização (PMALFA) é uma outra ação que está sendo desenvolvida, que tem por objetivo fortalecer e apoiar as Unidades Escolares no processo de alfabetização dos estudantes regularmente matriculados no 1º e 2º anos iniciais do ensino fundamental (BRASIL, 2019, p. 2). Menos de dois anos é a permanência do referido programa, pois o atual governo já explicita nas páginas institucionais/MEC o novo programa com o *slogan* “É tempo de aprender”, uma alusão ao nome do programa (BRASIL, 2020, n. p.). Sem a pretensão de adentrar outra área de conhecimento senão o debate sobre política pública, posicionamo-nos e dizemos que não há tempo específico para aprender, é um processo longo e contínuo, portanto, o que está subtendido na frase usada para propaganda está equivocada, haja vista que a ação não se situa apenas no presente.

De acordo com o MEC o Programa Tempo de Aprender foi “desenvolvido a partir das diretrizes da Política Nacional de Alfabetização - PNA”. Traz consigo quatro eixos a serem seguidos: “Apoio pedagógico para a alfabetização; Aprimoramento das avaliações da alfabetização; Formação continuada de profissionais da alfabetização; Valorização dos profissionais de alfabetização” (BRASIL, 2020, n. p.). Qualquer semelhança com o Pacto **não** é mera coincidência.

É “um programa de alfabetização abrangente, cujo propósito é enfrentar as principais causas das deficiências da alfabetização no país” e, seguindo orientações

da BNCC, é “destinado à pré-escola e ao 1º e 2º ano do ensino fundamental das redes públicas estaduais, municipais e distrital” (BRASIL, 2020, n. p.). Aqui, seu diferencial mais visível, pois o PNAIC tinha o compromisso de auxiliar os professores alfabetizadores até o terceiro ano, final do I Ciclo.

O Amazonas, até o momento desse registro tinha adesão de 83,9% de seus municípios, ou seja, de 62 municípios, 52 haviam aderido ao Programa (BRASIL, 2020, n. p.).

Até 03 de novembro de 2020, o total de adesões era 4.402 de 5.596 municípios. 78,66% de adesão (BRASIL, 2020, n. p.). Considerando aqui que as adesões são voluntárias. Há que se considerar a pandemia como fator preponderante para a não adesão total, o que normalmente ocorre, afinal o *start* para o Tempo de Aprender.

Devemos retornar um pouco na cronologia para entendermos a relação das avaliações externas com o Pacto e com a educação como um todo, afinal, as avaliações em larga escala cumprem um papel – aos olhos do ente federal – essencial para a aquisição de informações referentes à qualidade da educação, além da permanência ou não de uma política educacional. A partir de amparos legais “[...] o Saeb, coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), autarquia do Ministério da educação (MEC), se consolida como um importante instrumento para as políticas públicas” (OLIVEIRA, 2012, p. 5).

De acordo com a Cartilha Saeb (2019, p. 4),

Sistema de Avaliação tem como objetivo diagnosticar a educação básica do País e contribuir para a melhoria de sua qualidade, oferecendo subsídios concretos para a formulação, a reformulação e o monitoramento das políticas voltadas para educação básica.

A Nota Técnica Nº 10/2019/CGIM/DAEB, que trata do detalhamento da população e resultados do SAEB 2019, traz no item 3.2 os termos “elaboração”, “monitoramento” e “aprimoramento” das políticas educacionais (BRASIL, 2019, n. p). Aprimoramento é uma ação não observada nas políticas públicas educacionais, como já foi detalhado anteriormente e evidenciado no texto desde a primeira seção, os programas/políticas são extintos a cada mudança de governo, tornando esse comportamento uma constante na esfera federal, inclusive, atualmente, as nomenclaturas das avaliações, onde a nota explicita que na edição de 2019 foram

extintas as nomenclaturas ANA, Aned e Anresc e todas as avaliações externas passarão a ser identificadas como SAEB (BRASIL, 2019 n. p).

O Documento Básico/2013 da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) informava que a avaliação produzirá indicadores que contribuam para o processo de alfabetização nas escolas públicas brasileiras (BRASIL, 2013, p. 7). E vai além, assevera que se assume uma avaliação para além da aplicação do teste de desempenho ao estudante, propondo-se também uma análise das condições de escolaridade que esse aluno teve, ou não, para desenvolver esses saberes (BRASIL, 2013, p. 7). Ou seja, as avaliações em larga escala se propunham a analisar diferentes aspectos que de alguma forma possam traduzir a partir de sua aferição os déficits que resultam em analfabetismo no Brasil.

Oliveira traz um olhar mais crítico em relação às avaliações externas, onde entende a política como

Tendo a avaliação sistêmica como um instrumento regulador e prioritário [...], e ainda, eixo norteador do processo regulatório estatal [...], pontuando que, a autonomia pedagógica das redes escolares acaba sendo cerceada, pois é o poder central que determina os objetivos, a missão e o nível de qualidade que devem ser alcançados de maneira a atender às demandas do mercado competitivo internacional (2012, p. 2-3).

De acordo com Luz:

O PNAIC [estava] inserido na política educacional em voga implementada na década de 1990 e retomada nos anos 2000 que trata a relação formação, trabalho docente e avaliação com estratégica para atingir melhores resultados educacionais nas avaliações em larga escala [...] (2017, p. 3).

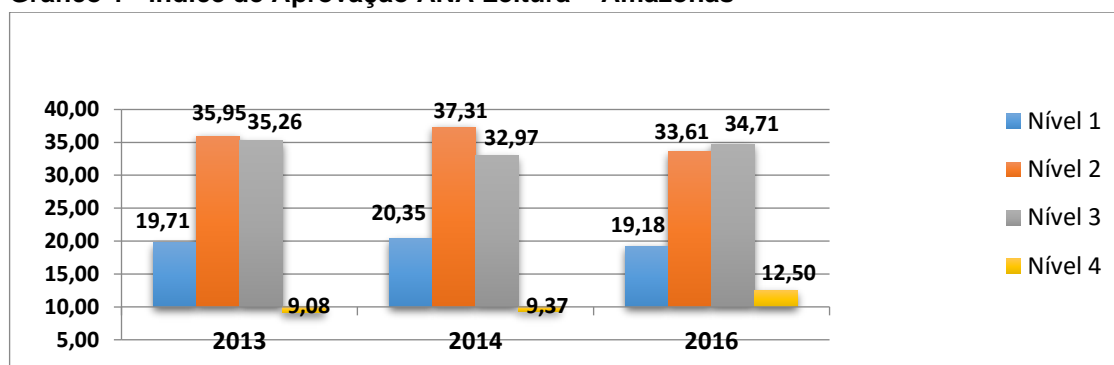
Diante do que foi exposto até o momento, traremos as principais conclusões do Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação 2018, sobre a meta 5, que trazem consigo algumas evidências:

1. Em relação à proficiência em leitura, constata-se, em nível nacional, que cerca de 2/3 dos alunos do 3º ano do ensino fundamental se concentram nos níveis 2 e 3 da escala nas duas edições da ANA (2014 e 2016), tendo havido ligeira melhora em 2016, expressa pelo aumento de 2,0 p. p. no quantitativo de alunos posicionados no nível 4. Não obstante, cerca de 22% dos alunos se encontram no nível mais baixo da escala (Nível 1) e mais de 50% dos alunos se concentram nos níveis 1 e 2 nas duas edições consideradas;
2. Nas regiões Norte e Nordeste, há maior percentual de alunos posicionados no nível mais baixo da escala de leitura: cerca de 30%

- dos estudantes, chegando a atingir mais de 40% em alguns estados. Também é expressivo o percentual de alunos nesse nível nas escolas da área rural (cerca de 35%);
3. Considerando as redes de ensino, a rede municipal apresenta o maior percentual de alunos (24% em 2014 e 23% em 2016) posicionados no nível mais baixo da escala de leitura. Somando os alunos cuja proficiência se localiza nos níveis 1 e 2, chega-se a aproximadamente 58% na rede municipal e 47% na rede estadual.
 4. No que se refere à proficiência em escrita, observa-se que o nível 4 da escala é o de maior concentração de estudantes para o Brasil (aproximadamente 57%) nas duas edições da ANA. No nível 1, há pouco mais de 10% dos estudantes. Entretanto, para as regiões Norte e Nordeste, esse percentual é maior: passa de 20%, chegando a atingir, em 2016, pouco mais de 30% para os estados do Amapá, Alagoas e Sergipe. Para os estudantes matriculados em escolas da área rural, esse percentual ficou em torno de 20%;
 5. Quanto à proficiência em matemática em nível nacional nas duas edições da ANA, a maior concentração de estudantes aparece no nível 2 da escala, com pouco mais de 30% dos estudantes. Os níveis 1 e 4 da escala (extremos) têm quantitativo similar de alunos em cada um deles (aproximadamente 25%), indicando expressiva desigualdade de aprendizagem nessa área do conhecimento. Para as regiões Norte e Nordeste, o percentual de alunos no nível 1 passa de 35% e, em alguns de seus estados, ultrapassa 40%. Nas escolas da área rural, esse percentual é um pouco superior a 35%;
 6. Com relação à dependência administrativa, os menores resultados foram observados na rede municipal, nas três áreas do conhecimento avaliadas. Tais resultados são preocupantes na medida em que os municípios são os maiores responsáveis pela alfabetização de crianças. As redes estaduais, que também respondem por parte da alfabetização nos anos iniciais do ensino fundamental, apresentaram desempenho médio superior aos resultados das redes municipais;
 7. De forma geral, os resultados observados para 2014 e 2016 ficaram próximos, inclusive nas várias desagregações analisadas, demonstrando certa estagnação no desempenho dos alunos do 3º ano do ensino fundamental avaliados pela ANA (BRASIL, 2018, p. 111).

Um panorama que, apesar de grave, não justifica a inconstância das políticas, ao contrário, pois a educação como um todo e, por consequência, a alfabetização, não é restrita à aferição de uma avaliação que não abrange todo o contexto social do alunado.

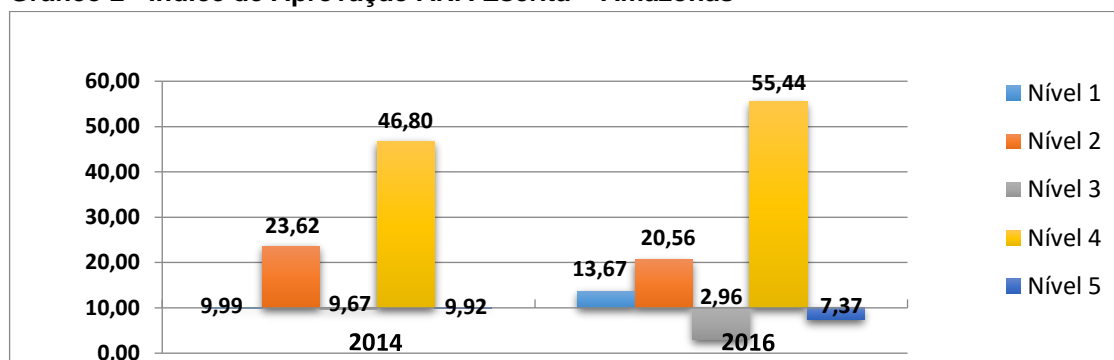
De acordo com a análise mencionada acima, em nível nacional os avanços foram tímidos. O Amazonas, assim como o restante do país, segue o perfil das avaliações. Vemos a seguir os três anos de avaliação da ANA, que podem ou não ser motivação para a descontinuidade do Programa PNAIC, considerando Língua Portuguesa e Matemática, pois foram as disciplinas aferidas até aquele momento.

Gráfico 1 - Índice de Aprovação ANA Leitura – Amazonas

Fonte: INEP/2017

Nível 1 = elementar; Nível 2 = básico; Nível 3 = adequado; Nível 4 = desejável

A leitura, a partir dos níveis de aprendizagem impostos pelo INEP, demonstram que o desempenho do Amazonas permanece nos níveis “básico” e “adequado” ao longo das três edições da ANA (acima de 30%), porém, distante do “desejável” que seria o nível 1.

Gráfico 2 - Índice de Aprovação ANA Escrita – Amazonas

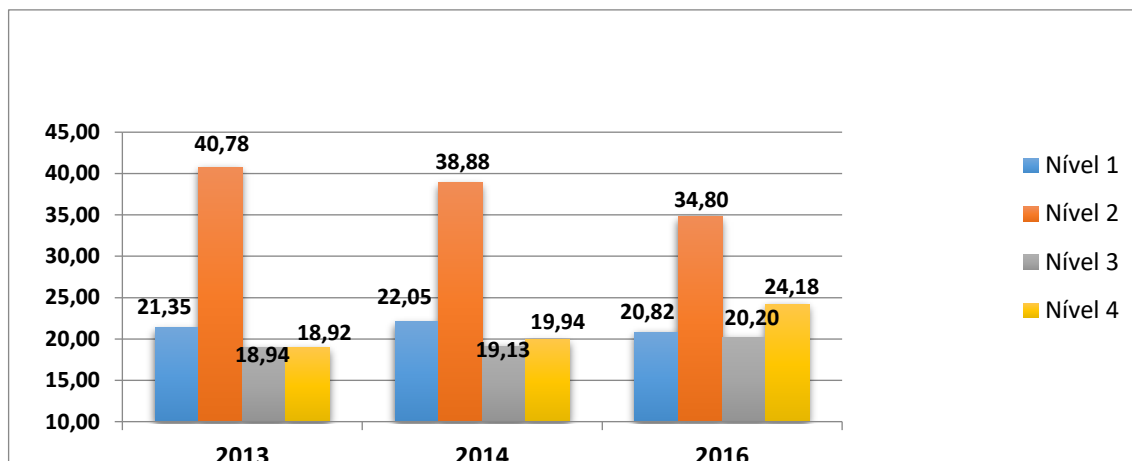
Fonte: INEP/2017

(Nível 1 = elementar; Nível 2 = elementar; Nível 3 = elementar) INSUFICIENTE

(Nível 4 = adequado; Nível 5 = desejável) SUFICIENTE

A escrita só foi aferida nos anos de 2014 e 2016, como consta no gráfico. Considerando os níveis do INEP, manteve-se nas duas edições um patamar “adequado”, mas distante do “desejável”.

Gráfico 3 - Índice de Aprovação ANA Matemática – Amazonas



Fonte: INEP/2017

Nível 1 = elementar; Nível 2 = básico; Nível 3 = adequado; Nível 4 = desejável

Em matemática, o nível que se sobressai é o “básico”, enquanto os outros três níveis (“elementar”, “adequado” e “desejável”), se mantêm equilibrados, próximos no que se refere a porcentagem que varia entre 18% e 24%.

Uma escala de proficiência constitui-se de números e índices estatísticos, especialmente aqueles advindos da Teoria de Resposta ao Item, que possibilitam a ordenação do desempenho/das habilidades dos estudantes em um continuum, organizado em níveis de desempenho. A interpretação pedagógica da escala traduz os números em informações sobre o que os estudantes são capazes de realizar em cada nível, de modo a subsidiar o trabalho dos educadores (INEP, 2020, n. p.).

Nível abaixo de 1: Desempenho menor que 650; Nível 1: Desempenho maior ou igual a 650 e menor que 675; Nível 8: Desempenho maior ou igual a 825 (INEP, 2020, n. p.).

De acordo com o INEP (2020, n. p.) o Amazonas, no Saeb 2019, surge com uma proficiência de 736,89 em Língua Portuguesa, em que a média brasileira é de 750, e 746,09 em matemática, em que a média brasileira é de 750 numa escala que em ambas as disciplinas vai até 800 (INEP, 2020, n. p.).

Entendemos que resultados positivos ou avanços de entes federados estaduais não interfere na decisão de término dos programas, pois individualmente, o Amazonas demonstra razoável melhora.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação brasileira é marcada por contradições que se expressam no cotidiano escolar, ou seja, na escola, de onde são cobrados os resultados retirados de um cálculo matemático que foi criado para aferir o conhecimento de alunas e alunos de instituições que trazem consigo problemas não contabilizados pelas escolas de forma sistematizada, mas percebida por professoras e professores. Expõe-se aqui as impressões advindas da análise dos documentos e pesquisa bibliográfica expressos nas seções I, II e III, e o que constatamos no decorrer da escrita relacionado ao foco da pesquisa, a descontinuidade do PNAIC.

A seção I trouxe a oportunidade de rever e entender o ambiente da pesquisa, situada na SEDUC/AM, contextualizando-a e nos apropriando de forma mais sistemática do organograma da secretaria e do número expressivo de envolvidos na educação como um todo inserido numa sociedade diversa.

Deu-nos, ainda, a chance de perceber e demonstrar o Amazonas enquanto estado constituído de especificidades únicas, geograficamente, logisticamente, mas totalmente inserido no processo de implementação das políticas públicas em desenvolvimento, deixando evidente que as adversidades impostas por suas características naturais não o deixam à margem, pelo contrário, as instituições formadoras envolvidas com o PNAIC desde sua constituição, no governo Dilma Rousseff, concretizaram o programa e o mesmo chegou a todos os 62 municípios do estado.

A seção II permitiu um mergulho na historicidade, amparos legais e suas contradições ao longo do período estudado. Observamos, por exemplo, que mesmo o Plano Nacional de Educação estando vigente até 2024, o qual salienta a necessidade de alfabetizar os alunos e alunas até o final do I Ciclo, entra em vigor o Plano Nacional de Alfabetização, que obedece a BNCC, diminuindo o tempo para alfabetizar, leia-se até o segundo ano. As discrepâncias são visíveis.

Ainda na segunda seção, vê-se que as leis não inibem a precocidade do fim dos programas, sendo que a cada governo as secretarias têm que se readequar às mudanças de rumo nas políticas em voga. Isso implica numa insatisfação por parte dos professores e professoras que tendem a menosprezar a capacidade de suporte pedagógico adequado dado aos programas federais e aderidos por estados e municípios.

A terceira seção mostra o resultado da pesquisa qualitativamente descrita, a qual entendemos que, ao longo da dissertação, foi sendo demonstrado de maneira gradual, com a inserção dos fatos contidos em documentos oficiais citados na referida seção.

O fim do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa foi confirmado, sem maiores explicações pelo Portal da Transparência, confirmando ainda o Mais Educação como substituto, ou seja, perpetuando a descontinuidade dos programas imposta na mudança de governo.

Como toda e qualquer ação governamental, os programas educacionais são políticas públicas que são usadas como material de propaganda, visando a opinião pública que, por sua vez, faz o paralelo entre o governante e a política implantada, sem ponderar se há realmente necessidade de acabar com uma ação que pode ser aperfeiçoada, aprimorada ou revista.

O que questionamos aqui é que o fim dos programas não acontece por motivação resumidamente técnica, que a bem da verdade, qualidade não é necessariamente pré-requisito para sua manutenção, o principal fator ainda é a mudança de gestão governamental, em especial na esfera federal. A politização da educação é cada vez mais aprofundada.

Fazendo um paralelo entre governos de mesmo partido, no Partido dos Trabalhadores (PT) – nas pessoas do Presidente Lula e da Presidenta Dilma Rousseff – também não houve aperfeiçoamento ou continuidade. O Pró-Letramento foi um programa similar ao PNAIC, mas não foi mantido.

A frase popular “mais do mesmo” se encaixa assombrosamente, pois o que assistimos de dentro das escolas são falácias de busca por qualidade do ensino-aprendizagem, e paralelo a isso o que persiste são as interrupções e recomeços infundáveis de “novos” programas com características e objetivos similares.

Três programas, três governos. Evidencia-se aí a perpetuação da incapacidade política, organizacional e, por vezes, técnica de modernizar, aprimorar ou rever déficits que por via de resultados nas avaliações externas, não respondem ao desejado pela esfera federal. O que se vê é um processo constante de substituição e ininterruptos recomeços (SAVIANI, 2014). Diante desse contexto, acreditamos que não há um projeto educacional voltado para, no mínimo, reduzir de forma qualitativa o número de analfabetos. Entende-se também que políticas públicas servem de suporte político partidário e ideológico a partir da agenda política em que está inserida.

Por fim, o que está sendo delineado, a princípio, é a perpetuação do comportamento dos governos no que se refere a não continuidade de programas educacionais que podem ser considerados positivos para o processo de ensino aprendizagem.

REFERÊNCIAS

AKKARI, A.; SANTIAGO, M.; MESQUIDA, P. **Políticas Públicas de Educação: tensões do contexto brasileiro**. Movimento revista de educação: [s. l.], 2018.

AMAZONAS. Disponível em: <http://www.seduc.am.gov.br/>. Acesso em: 06 dez. 2020.

ARANDA, M. A. M.; VIÉDES, S. C. A.; LINS, C. P. D. **O Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) como Política Educacional**. Laplage em Revista, Sorocaba, v.4, n.2, p. 40-53, mai-ago, 2018. Disponível em: <https://www.laplageemrevista.ufscar.br/index.php/lpg/article/view/471>. Acesso em: 20 dez. 2019.

BISSOLI, Michelle de Freitas. **Educação e Desenvolvimento da Personalidade da Criança: Contribuição da Teoria Histórico Cultural**. 2005. Tese (Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Filosofia e Ciências) - Universidade Estadual Paulista, Marília.

BORDIGNON, L. H. C.; PAIM, M. M. W. **História e Políticas Públicas de Alfabetização e Letramento no Brasil: Breves Apontamentos Com Enfoque Para o Plano Nacional de Educação**. Momento, ISS 0102-2717, v.24, p. 89-117, Jan/Jun. 2015. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/momento/article/view/5038>. Acesso em: 28 mar. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015. Acesso em: 13 mai. 2019.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: MEC, 1996.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3171-decreton%C2%BA-6094-de-24de-abril-de-2007>. Acesso em: 13 mai. 2019.

BRASIL. Pró-Letramento: Programa de Formação Continuada de Professores dos Anos/Séries Iniciais do ensino Fundamental: alfabetização e linguagem. 2008. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6002-fasciculo-port&category_slug=julho-2010-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 13 mai. 2019.

BRASIL. Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do pacto e define suas diretrizes gerais. Diário oficial da União – Seção 1. Nº 129, 5 de julho de 2012. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/provinha_brasil/

[legislacao/2013/portaria_n867_4julho2012_provinha_brasil.pdf](#). Acesso em: 13 mai. 2019.

BRASIL. Secretaria da Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. Pacto nacional pela alfabetização na idade certa: caderno de apresentação alfabetização matemática. Ministério da educação, Secretaria de Educação Básica, Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. Brasília: MEC, SEB, 2012.

BRASIL. Resolução/CD/FNDE nº 4, de 27 de fevereiro de 2013. Estabelece orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e pesquisa para a Formação Continuada de Professores alfabetizadores, no âmbito do Pacto Nacional pela alfabetização na Idade Certa. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-ainformacao/institucional/legislacao/item/4306-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnden%C2%BA-4,-de-27-de-fevereiro-de-2013>. Acesso em: 13 mai. 2019.

BRASIL. Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024 (recurso eletrônico): Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. 2014. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485745/Plano+Nacional+de+Educa%C3%A7%C3%A3o+PNE+2014-2024++Linha+de+Base/c2dd0faa-7227-40ee-a520-12c6fc77700f?version=1.1> Acesso em: 13 mai. 2019.

BRASIL. Secretaria da Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. Pacto nacional pela alfabetização na idade certa: caderno de apresentação. Ministério da educação, Secretaria de Educação Básica, Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. Brasília: MEC, SEB, 2015.

BRASIL. Documento orientador – PNAIC em Ação 2017. Disponível em: http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/doc_orientador/doc_orientador_versao_final.pdf. Acesso em: 13 mai. 2019.

BRASIL. Secretaria da Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. Pacto nacional pela alfabetização na idade certa: documento orientador. Ministério da educação, Secretaria de Educação Básica, Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. Brasília: MEC, SEB, 2017.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: Inep, 2018. 460 p.: il.

BRASIL. Portaria nº 142, de 22 de Fevereiro de 2018. Institui o Programa Mais Alfabetização, que visa fortalecer e apoiar as unidades escolares no processo de alfabetização dos estudantes regularmente matriculados no 1º e no 2º ano do ensino fundamental. Brasília, DF: MEC, SEB, 2018.

BRITO, Rosa Mendonça. **Caminhos metodológicos do processo de pesquisa e de construção de conhecimento**. [S. l.]: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2016.

CARA, Daniel. Contra a Barbárie, o Direito à educação. In: CÁSSIO, Fernando (Org) et al. **Educação Contra a Barbárie, Por Escolas Democráticas e Pela Liberdade de Ensinar**. 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2019.

COSSETIN, M.; PILARSKI, V. As Intencionalidades do Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa Para a Educação no Brasil. Teoria e Prática da Educação, v.23, n.1, p. 127-144, Janeiro/Abril. 2020. Disponível em: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/TeorPratEduc/article/view/51194> . Acesso em: 21 nov. 2020.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. **As Mudanças Na Agenda das Políticas Sociais No Brasil E Os Desafios Da Inovação**: O caso das políticas de assistência social à infância e adolescência. In: CARVALHO, A.; SALLES, F.; GUIMARÃES, M.; UDE, W. (Orgs.). Políticas Públicas. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

COUTO, C. G.; LIMA, G. M. Continuidade de Políticas Públicas: A Constitucionalização Importa?. **Revista de Ciências Sociais**, v.59, n.4, p.1055-1089, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582016000401055&script=sci_abstract&lng=pt . Acesso em: 20 fev. 2019.

CRUZ, Rosana Evangelista. Financiamento Federal para a Educação Básica: relações entre MEC e FNDE na gestão da política educacional. **Textura**. Canoas, v.19, n. 40, p. 36-57, mai/ago. 2017. Disponível em: <http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/txra/article/view/3015> . Acesso em: 21 fev. 2020.

CUNHA, E. P.; CUNHA, E. S. M. Políticas Públicas Sociais. In: CARVALHO, A.; SALLES, F.; GUIMARÃES, M.; UDE, W. (Orgs.). **Políticas Pulicas**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Legislação Educacional Brasileira**. 2 ed. São Paulo. Cortez, 1992.

_____. **Educação e Contradição**: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. 5 ed. Rio de Janeiro. DP&A, 2002.

Dicionário: Disponível em: <https://languages.oup.com/google-dictionary-pt/>. Acesso em: 08 dez. 2020.

DOURADO, Luiz Fernando. **Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil**: Limites e Perpectivas. Educ.Soc., Campinas, out 2007.

_____. A formação de Professores e a Base Comum Nacional: questões e proposições para o debate. **RBPAE**, v.29, n.2, p.367-388, mai/ago. 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpaee/article/view/43529>. Acesso em: 17 jun. 2020.

FERRAZ, Marcos. Estado, Política e Sociabilidade. In: SOUZA, Ângelo Ricardo (Orgs) et al. **Políticas Educacionais**: Conceitos e Debates. 2 ed. Curitiba: Appris, 2013.

GENTILI, P.; McCOWAN, T. **Reinventar a Escola Pública**. Petrópolis: Vozes, 2003.

GONTIJO, Claudia Maria Mendes. **Programas de Melhoria da Qualidade da Alfabetização**: leitura crítica. Acta Scientiarum. Educacion. Maringá, v.35, n.2, p. 271-182, july-Dec, 2013. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=303328749014>. Acesso em: 23 jan. 2020.

HISTÓRIA DO AMAZONAS. Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/>. Acesso em: 10 dez. 2020.

HOFLING, Eloisa de Matos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Caderno Cedes**, ano XXI, n. 55, p.30-41, nov/2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cidades e estados. Amazonas. <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/am.html>. Acesso em: 19 nov. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS ANÍSIO TEIXEIRA. Avaliação Nacional da alfabetização: documento básico. [S. l.: s. n.], 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS ANÍSIO TEIXEIRA. Nota Técnica Nº 10/2019/CGIM/DAEB. Acesso em 04 de Julho de 2019. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/2019/documentos/Nota_tecnica_Detalhamento_da_populacao_e_resultados_do_Saeb_2019.pdf. Acesso em: 15 jul. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018. – Brasília, DF: Inep, 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/2020/documentos/Apresentacao_Resultados_Amostrais_Saeb_2019.pdf. Acesso em: 12 dez. 2020.

KOSIK, Karel. A práxis. In: KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Tradução Célia Neves e Alderico Toríbio. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

KUENZER, Acacia Zeneida. As Políticas de Formação: A constituição da Identidade do Professor Sobrante. **Educação & Sociedade**, ano XX, n.86, p.163-183, dez/99.

LUZ, Iza Cristina Prado. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)**: a política de formação continuada de professores e a legislação educacional em análise. UFPA, 2017.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia do Trabalho Científico**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MARIANO, Alessandro *et al.* **Educação contra a barbárie**: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

MARQUES, A. B. S.; EMMENDOERFER, M. L. **Análise de Políticas Públicas**: Diagnóstico de Problemas, Recomendação de Soluções Leonardo Secchi. São Paulo: Cengage Learning, 2017. 238p. ISBN 978-85-221-2546-3. Organizações em contexto, São Bernardo do Campo, ISSNe 1982-8756 • Vol. 14, n. 28, P. 393 – 399, jul-dez. 2018.

MINAYO, Maria Cecília de Souza et al. **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2009.

Ministério da Educação. Disponível em: <http://alfabetizacao.mec.gov.br/#pna>. Acesso em: 02 dez. 2020.

MORTATTI, Maria do Rosário Longo. A “querela dos métodos” de alfabetização do Brasil: contribuições para metodizar o debate. Revista **ACOALPAplp**: Acolhendo a Alfabetização nos Países de Língua Portuguesa. São Paulo, 2008.

_____. Alfabetização no Brasil: conjecturas sobre as relações entre as políticas públicas e seus sujeitos privados. **Revista Brasileira de Educação**, v.15, n.44, Maio/Ago. 2010. Disponível em : <https://www.scielo.br/pdf/rbedu/v15n44/v15n44a09.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2019.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das Políticas de Governo À Política de Estado: Reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educ. Soc.** Campinas, v.32, n.115, p. 323-337, ar.-jun. 2011. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 12 fev. 2020.

PARO, Vitor Henrique. **Educação como Exercício do Poder**: crítica ao senso comum. 2 ed. Cortez. São Paulo, 2010.

PALUMBO, D. J. A Abordagem de Política Pública para o Desenvolvimento Político na América. Belo Horizonte: FAE/IRHJP, 1989. p. 35-61.

PINHEIRO, M. G. S. P.; N. M. , **FALCÃO. Políticas Públicas, educação básica e desafios amazônicos**. Manaus: EDUA, 2016.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Educação. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/12-educacao?ano=2019>. Acesso em: 15 jun. 2019.

REVISTA EDUCAÇÃO. Ceará, O berço do PACTO. 2013. Disponível em: <https://revistaeducacao.com.br/2013/05/06/ceara-o-berco-do-pacto/>. Acesso em: 15 jul. 2020.

ROMANELLI, Otaiza de Oliveira. **História da Educação no Brasil (1930/1973)**. 8 ed. Vozes. Petrópoles, 1986.

SALGADO, Diego Dias. Entre 1988 e 2018: Tessituras Analíticas Político-Constitucionais Educativas. **Cultura, Cidadania e Políticas Públicas**, v.3, cap.2, Atena, 2019.

SAVIANI, Dermeval. O Legado Educacional do “Longo Século XX” Brasileiro. In: SAVIANI, D.; ALMEIDA, J. S.; SOUZA, R. F. (Orgs). **O Legado Educacional do Século XX no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Autores Associados, 2014.

SAVIANI, Dermeval. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações**. 11.ed. rev.— Campinas, SP: Autores Associados, 2011. — (Coleção educação contemporânea).

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO E QUALIDADE DE ENSINO - SEDUC. Edital nº 826, de 7 de julho de 2017. Edital do processo seletivo simplificado de formadores estaduais para atuação no pacto nacional pela alfabetização na idade certa. [S. l.], 7 jul. 2017.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SEVERINO, A. J.; FAZENDA, I. C. A. **Políticas Educacionais**: O ensino nacional em questão. [S. l.]: Papirus, 2003.

SOARES, Magda. **Alfabetização e letramento**. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2018.

SOUZA, Angelo Ricardo. Por Que Estudar Políticas Educacionais?. SOUZA, A. R. et al. **Políticas Educacionais**: Conceitos e Debates. 2 ed. Curitiba: Appris, 2013.

TODA MATÉRIA. Estado do Amazonas. <https://www.todamateria.com.br/estado-do-amazonas>. Acesso em: 11 nov. 2020.

THOMÉ, Z. R. C.; SALES, C. T.; VIEIRA, A. B. (orgs.). **PNAIC AMAZONAS**: integração de saberes, conhecimentos e práticas pedagógicas. Manaus: EDUA, 2017.

TROJAN, Rose Meri. Políticas Educacionais na América Latina e os Impactos da Globalização. In: SOUZA, Ângelo Ricardo (Orgs) et al. **Políticas Educacionais**: Conceitos e Debates. 2 ed. Curitiba: Appris, 2013.

VIÉDES, S. C. A.; BRITO, V. M. A política educacional da criança consubstanciada pelos programas, projetos e pactos: o novo ou tudo de novo? **Revista HISTEDBR** Online, Campinas, jun 2015.