



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE EDUCAÇÃO/INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, CONTEXTOS  
CONTEMPORÂNEOS E DEMANDAS POPULARES**

**FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES E QUALIDADE DO  
ENSINO: UM ESTUDO SOBRE O PACTO NACIONAL PELA  
ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA – PNAIC/NOVA IGUAÇU/RJ**

**LETÍCIA DA SILVEIRA ESPINDULA TOI SHI**

*Sob a Orientação da Professora*  
**Lilian Maria Paes de Carvalho Ramos**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Educação**, no Curso de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares. Linha de Pesquisa: Desigualdades Sociais e Políticas Educacionais. Área de Concentração em Educação.

Seropédica/Nova Iguaçu, RJ  
Fevereiro de 2017

371.12

M329f

Shi, Letícia da Silveira Espindula Toi, 1986-

T

Formação continuada de professores e qualidade do ensino : um estudo sobre o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - PNAIC/Nova Iguaçu/RJ / Letícia da Silveira Espindula Toi Shi. - 2017. 123 f. ; il.

Orientador: Lilian Maria Paes de Carvalho Ramos, 1948-

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares.

Bibliografia: f. 107-115.

1. Professores - Formação. 2. Prática de ensino. I. Ramos, Lilian Maria Paes de Carvalho, 1948-. II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares. III. Título.



**UFRRJ** UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL  
DO RIO DE JANEIRO

**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**  
**INSTITUTO DE EDUCAÇÃO / INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR**  
Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e  
Demandas Populares (PPGEduc)

**LETICIA DA SILVEIRA ESPÍNDULA TOI SHI**

**“FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES E  
QUALIDADE DO ENSINO: um estudo sobre o Pacto  
Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - PNAIC /  
Nova Iguaçu”**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas  
Populares da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro,  
como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em  
Educação.

Linha de Pesquisa: Desigualdades Sociais e Políticas Educacionais

Dissertação aprovada em 23/02/2017.

### **BANCA EXAMINADORA**

Prof<sup>(a)</sup>. Dr<sup>(a)</sup>. LILIAN MARIA PAES DE CARVALHO RAMOS - UFRRJ - Orientador(a)

Prof. Dr. ALLAN ROCHA DAMASCENO - UFRRJ

Prof<sup>(a)</sup>. Dr<sup>(a)</sup>. ANA VALÉRIA DE FIGUEIREDO DA COSTA - UERJ

Seropédica (RJ)  
Fevereiro/2017

À minha mãe, Nair Heloisa, simplesmente por tudo.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por tudo que És, por me possibilitar viver sonhos que nem eu mesma imaginava sonhar, pelo cuidado e amor incondicional.

À minha mãe Nair Heloisa, por sempre acreditar em mim, por me incentivar e investir em meu desejo de estudar, mesmo em tempos difíceis. A jornada até aqui não teria sido possível sem você. Muito obrigada por tudo.

Ao meu pai Antônio Espindula (*in memoriam*), por me ensinar a dar valor às oportunidades que ele mesmo não teve.

Ao meu marido, meu amigo e meu parceiro, Renato Toi Shi, pelo apoio de sempre, por não me deixar desanimar, por segurar as pontas nos dias mais difíceis, por dividir as angústias e as alegrias, por ser meu porto seguro.

À minha orientadora, professora Lilian Ramos, pelo carinho, dedicação e paciência na orientação deste trabalho. Sou muito grata pelas considerações feitas e que muito contribuiu para minha trajetória acadêmica e profissional.

À minha família, tias, tios, primas e primos, e em especial ao meu sobrinho Pedro Henrique, por acreditarem em mim e por terem compreendido as minhas ausências.

Aos professores participantes desta pesquisa, pela recepção e comprometimento nas respostas dos questionários. A realização deste trabalho não teria sido possível sem vocês. Obrigada!

À Coordenadora do PNAIC Gléuce Santos pela disponibilidade e contribuições durante a entrevista, mas, principalmente, pelas palavras de incentivo, pelo apoio e pela amizade que têm ultrapassado as relações profissionais e constituído a nossa relação como amigas-irmãs.

À Secretaria Municipal de Educação de Nova Iguaçu pela confiança e pela disponibilização dos dados, em especial ao Setor de Orientação Pedagógica, ao Núcleo de Alfabetização, e a Superintendente de Planejamento Escolar, Odenise Ferreira, pela recepção carinhosa e pela colaboração fundamental para a realização deste trabalho.

À minha amiga Neuza Maria, por ter me incentivado desde o início dessa caminhada e por ter partilhado momentos de angústias e alegrias. Muito obrigada!

Agradeço aos professores participantes da banca examinadora Professora Ana Valéria Figueiredo e ao Professor Alan Damasceno pela leitura deste trabalho e por dividirem comigo esse momento tão esperado e à Professora Marta Cardoso pelas contribuições pontuais realizadas no Exame de Qualificação.

A todos meus amigos pelas palavras de incentivo, em especial a todos os colegas da turma 2015 do PPPGEduc.

À Coordenação e técnicos administrativos do PPGEduc e, em especial, a todo corpo docente do Programa.

E a todos que, direta ou indiretamente, fizeram parte da minha formação, muito obrigada.

## **RESUMO:**

### **FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES E QUALIDADE DO ENSINO: UM ESTUDO SOBRE O PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA – PNAIC/NOVA IGUAÇU/RJ**

O presente trabalho emergiu das minhas experiências pessoais como professora da rede municipal de educação de Nova Iguaçu e, sobretudo, das vivências como orientadora de estudo do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), uma política do Governo Federal que objetiva alfabetizar todas as crianças até os 8 anos de idade, ao final do Ciclo de Alfabetização. Tais experiências impulsionaram a escolha do objeto de pesquisa: as contribuições do PNAIC para a melhoria da qualidade do ensino brasileiro. Nesse sentido, meu objetivo principal foi analisar as ações do PNAIC em desenvolvimento no município de Nova Iguaçu, com o intuito de identificar os impactos desta política pública na melhoria da qualidade do ensino no município. Os objetivos específicos foram revelar a concepção dos Professores Alfabetizadores, do coordenador local e dos gestores da Secretaria de Educação sobre as contribuições do Pacto para a melhoria da qualidade do ensino no município; as principais dificuldades encontradas pelos Professores Alfabetizadores no curso de formação continuada do PNAIC; e os possíveis impactos nos indicadores educacionais que avaliam o desempenho escolar dos alunos em processo de alfabetização na rede municipal de educação de Nova Iguaçu. No âmbito da abordagem do ciclo de políticas, perspectiva teórica e metodológica de investigação, o referencial teórico abordou estudos sobre as políticas de melhoria da qualidade do ensino a partir dos anos 1980; as diferentes concepções de qualidade educacional que se interpõem às políticas educacionais implementadas; e as perspectivas sobre formação inicial e continuada de professores da Educação Básica. No intuito de atingir os objetivos, optei pela pesquisa de abordagem quanti-qualitativa e utilizei como instrumento de coleta de dados o questionário, aplicado a 31 Professores Alfabetizadores; a entrevista semi-estruturada com o coordenador do Pacto no município e com um gestor da Secretaria de Educação de Nova Iguaçu; e a observação participante no curso de formação do PNAIC. Os resultados da pesquisa indicaram que o Pacto tem trazido boas contribuições para a prática dos professores e para o processo de ensino-aprendizagem no Ciclo de Alfabetização, o que, de certa forma, tem promovido impacto positivo nos dados educacionais do município. No entanto, observa-se que uma série de características locais encontradas, tais como a falta de recursos materiais nas escolas, a impossibilidade de participação dos professores no curso em horário de trabalho, o excesso de alunos por sala e o autoritarismo vivenciado dentro das escolas do município que dificultam a aplicabilidade do Programa e a busca por resultados ainda melhores nos índices educacionais.

Palavras-chave: Formação continuada de professores; Qualidade do ensino; Políticas Públicas; Alfabetização; PNAIC.

## ABSTRACT

### IN SERVICE TEACHER TRAINING AND QUALITY OF EDUCATION: A STUDY OF THE NATIONAL COVENANT FOR LITERACY IN THE PROPER AGE - PNAIC- IN NOVA IGUAÇU / RJ

The present work emerged from my personal experiences as a teacher of the municipal education network of Nova Iguaçu and, above all, from my experiences as a study guide of the National Pact for Literacy in the Proper Age (PNAIC), a Federal Government policy aimed at helping children up to 8 years of age to complete the literacy cycle. These experiences stimulated the choice of the research object: the contributions of the PNAIC to the improvement of the quality of Brazilian education. In this sense, my main objective was to analyze the actions of the PNAIC, under development in the municipality of Nova Iguaçu, in order to identify the impacts of this public policy in improving the quality of education in the municipality. The specific objectives were to unveil the conception of literacy teachers, the local coordinator and the managers of the Education Secretariat about the contributions of the Pact to improve the quality of education in the municipality. Also the main difficulties encountered by literacy teachers in the PNAIC continuing education course. In addition, the possible impacts on the educational indicators that evaluate the performance of students in the literacy process in the local school district. Within the framework of the policy cycle approach, I consulted studies on policies to improve the quality of teaching from the 1980s. I also sought the different conceptions of educational quality that derive from the educational policies implemented. And the perspectives on initial and continuing teacher education in basic education. In order to achieve the main objective, I chose the quantitative-qualitative approach and used as data collection instrument the questionnaire, applied to 31 teacher-students. In addition, semi-structured interview with the coordinator of the Pact in the municipality and with a manager of the Secretary of Education of Nova Iguaçu. Moreover, participant observation in the PNAIC training course. The results of the research indicate that the Pact has brought good contributions to teachers' practice and to the teaching-learning process in the literacy cycle, which, in a way, has promoted a positive impact on the educational data of the municipality. However, we observed that a series of local characteristics, such as lack of education resources, too many students per classroom, double shifts for teachers and undemocratic relations inside schools makes it difficult to apply the Program and to obtain even better results in educational indexes.

Key words: In service teacher education; Quality of education; Public policy; Literacy; PNAIC.

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: Principais alterações no Pacto (2016) .....	57
QUADRO 2: Avaliação dos Professores Alfabetizadores sobre o curso de Formação do PNAIC.....	84
QUADRO 3: Avaliações dos Professores Alfabetizadores sobre as contribuições do PNAIC.....	85

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Número de matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental.....	64
TABELA 2: IDEB de Nova Iguaçu, Rio de Janeiro e Brasil para os anos iniciais do ensino fundamental.....	64
TABELA 3: Nova Iguaçu: Taxas de aprovação, reprovação e de abandono observadas.....	64
TABELA 4: IDEB/Resultados e Metas Nova Iguaçu: Anos Iniciais – 2007 a 2013.....	92
TABELA 5: IDEB e Metas projetadas - 2013 e 2015 / Nova Iguaçu.....	93
TABELA 6: Desempenho ANA – Nova Iguaçu/2013.....	94
TABELA 7: Desempenho ANA – Nova Iguaçu/2014.....	95

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: Expansão das vagas nos cursos de graduação - 2007 a 2011.....	42
GRÁFICO 2: Matrículas no ensino superior - 2003 a 2014.....	44
GRÁFICO 3: Quantidade de participantes no PNAIC – 2013 a 2015.....	70
GRÁFICO 4: Posicionamento dos Professores Alfabetizadores diante da afirmação sobre a Formação Continuada do PNAIC.....	72
GRÁFICO 5: Posicionamento dos Professores Alfabetizadores diante da afirmação sobre as discussões sobre a alfabetização na perspectiva do letramento realizadas no PNAIC.....	73
GRÁFICO 6: Posicionamento dos Professores Alfabetizadores diante da afirmação sobre a relação entre teoria e prática trabalhada no curso de formação do PNAIC.....	74
GRÁFICO 7: Posicionamento dos Professores Alfabetizadores diante da afirmação sobre a troca de experiências e a interação com os colegas de curso.....	75
GRÁFICO 8: Posicionamento dos Professores Alfabetizadores diante da afirmação sobre o trabalho com sequências didáticas, planos de aula e avaliação diagnóstica no curso de formação do PNAIC.....	77
GRÁFICO 9: Posicionamento dos Professores Alfabetizadores diante da afirmação sobre os materiais didáticos e pedagógicos de estímulo à aprendizagem disponibilizados pelo MEC.....	78
GRÁFICO 10: Posicionamento dos Professores Alfabetizadores diante da afirmação sobre a diversidade dos materiais distribuídos pelo MEC.....	78
GRÁFICO 11: Posicionamento dos Professores Alfabetizadores diante da afirmação sobre o uso das avaliações contínuas e estruturadas de desempenho após o curso de formação do PNAIC.....	80
GRÁFICO 12: Posicionamento dos Professores Alfabetizadores diante da afirmação sobre as contribuições da Formação Continuada do PNAIC para a melhoria no processo de ensino e aprendizagem dos alunos do Ciclo de Alfabetização.....	81
GRÁFICO 13: Posicionamento dos Professores Alfabetizadores diante da indicação da principal ação do PNAIC para a melhoria da qualidade do ensino no ciclo de alfabetização.....	82
GRÁFICO 14: Rendimento em Leitura – Nova Iguaçu / ANA - 2013 e 2014.....	95
GRÁFICO 15: Rendimento em Escrita – Nova Iguaçu / ANA - 2013 e 2014.....	96

GRÁFICO 16: Rendimento em Matemática – Nova Iguaçu / ANA - 2013 e 2014.....	96
GRÁFICO 17: Taxa de Reprovação: 3º ano do Ensino Fundamental - 2012 e 2015.....	98

## LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

ANA – Avaliação Nacional da Alfabetização

ANEB – Avaliação Nacional da Educação Básica

ANRESC – Avaliação Nacional do Rendimento Escolar

BM – Banco Mundial

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CL – Coordenadora Local

CPA – Concordo Parcialmente

CPLE – Concordo Plenamente

DPA – Discordo Parcialmente

DPLE – Discordo Plenamente

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

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

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental

GESTAR - Programa Gestão da Aprendizagem Escolar

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IES – Instituições de Educação Superior

IIPE - Instituto Internacional de Planejamento Educacional

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação

NDNC – Não Discordo Nem Concordo

OMG – Organização Mundial do Comércio

OREALC - Oficina Regional da Educação para a América Latina e Caribe

PAIC – Pacto pela Alfabetização na Idade Certa

PARFOR - Plano Nacional de Formação de Professores

PBA – Programa Brasil Alfabetizado

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PIB – Produto Interno Bruto

PNAES - Plano Nacional de Assistência Estudantil

PNAIC – Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa

PNBE – Programa Nacional Biblioteca da Escola

PNE – Plano Nacional de Educação

PNLD - Programa Nacional do Livro Didático

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PROEJA – Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos

PROFA – Programa de Formação de Professores Alfabetizadores

PROINFANTIL – Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil

PROINFO - Programa Nacional de Tecnologia Educacional

PROJOVEM - Programa Nacional de Inclusão de Jovens

PROUNI - Programa Universidade Para Todos

REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SEB – Secretaria de Educação Básica

SEMED/NI – Secretaria Municipal de Educação de Nova Iguaçu

SGB – Sistema de Gestão de Bolsas

SPDE – Superintendente de Planejamento e Desenvolvimento Escolar

SUS – Sistema Único de Saúde

TPE – Todos pela Educação

UAB – Universidade Aberta do Brasil

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
1. DOS CONTEXTOS DE INFLUÊNCIA À PRODUÇÃO DE TEXTOS: POLÍTICAS DE MELHORIA DA QUALIDADE DO ENSINO. ....	19
1.1. Alfabetização no Brasil: conquistas e desafios. ....	19
1.2. Políticas de Educação Básica no Brasil: uma questão de qualidade.....	23
1.3. A LDBEN 9394/96 e a política educacional brasileira.....	30
2. AS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA DE PROFESSORES A PARTIR DOS ANOS 2000 .....	40
2.1. Políticas de formação inicial e continuada de professores: histórico e concepções. ....	40
2.2. Educação à Distância e formação continuada de professores.....	43
2.3. O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC: concepções e eixos de atuação. ....	50
3 - OS IMPACTOS DO PNAIC NA MELHORIA DA QUALIDADE DO ENSINO NO MUNICÍPIO DE NOVA IGUAÇU/RJ: ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA .....	62
3.1. Um breve histórico do Município de Nova Iguaçu.....	62
3.2. Percursos metodológicos trilhados. ....	65
3.3. As concepções dos Professores e Coordenadores sobre o do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. ....	68
3.4. Análise dos índices educacionais municipais antes e depois da implementação do PNAIC.....	90
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	103
REFERÊNCIAS .....	107
APÊNDICES .....	116
ANEXOS .....	121

## INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o Brasil obteve importantes avanços referentes à Educação Básica, principalmente no que tange à universalização do acesso. Entretanto, o atual cenário do ensino no país, evidenciado nos resultados de diversos instrumentos de avaliação nacionais e internacionais, demonstra que ainda existem grandes desafios que precisam ser superados, em especial no que corresponde à melhoria da qualidade do ensino.

No decorrer da história, a ideia da qualidade da educação tem sido abordada por diferentes perspectivas e vários problemas têm sido apontados como causadores da baixa qualidade do ensino. Porém, há um consenso sobre a necessidade, cada vez mais urgente, de transformações que levem à mudança desta realidade. Um dos caminhos necessários e prioritários na superação deste desafio é a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem nas séries iniciais do Ensino Fundamental, ou seja, é necessário ampliar o debate e a reflexão sobre os pilares da Educação Básica e, principalmente, a criação e a implementação de políticas públicas que invistam nas etapas iniciais do ensino.

O desafio do acesso à educação de base teve importantes avanços, mas o problema da baixa qualidade do ensino ainda é uma questão que demanda reflexões e ações. Portanto, são fundamentais os debates acerca da adoção de estratégias que possibilitem a transformação do atual cenário da educação brasileira.

É neste contexto que em 2012 foi implementado pelo Governo Federal o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), um acordo formal assumido pelo Governo Federal, estados e municípios de assegurar que todas as crianças estejam alfabetizadas até os 8 anos de idade, ao final do Ciclo de Alfabetização (BRASIL. Ministério da Educação, 2012).

Esta pesquisa busca analisar os resultados iniciais da implementação do PNAIC e se desenvolve a partir dos seguintes questionamentos: há contribuições do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa para o desempenho escolar dos alunos em processo de alfabetização? Se existem contribuições, de que maneiras elas estão se dando? Os impactos dessa política no processo de melhoria da qualidade do ensino já podem ser sentidos?

A pesquisa se justifica devido à importância fundamental de ampliarmos o debate sobre a educação de qualidade que queremos, assim como as propostas que surgem para alcançá-la. Caracterizado como um compromisso do Governo Federal, estados e municípios com a alfabetização, o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa se apresenta como

uma importante política pública que visa, a partir do processo formativo de professores, contribuir para a melhoria da qualidade da Educação Básica no Brasil.

Para a construção desta análise com melhor coerência de ideias, tornou-se importante delimitar o objeto de estudo na tentativa de responder aos questionamentos propostos. Por acreditarmos que a análise de determinada realidade é mais interessante por permitir um maior aprofundamento das questões, este estudo analisou as ações do Pacto na cidade de Nova Iguaçu, estado do Rio de Janeiro, com o intuito de identificar os impactos desta política pública na melhoria da qualidade do ensino neste que é o maior município da Baixada Fluminense em extensão territorial e possui alta densidade demográfica (IBGE, 2010).

A pesquisa teve também como objetivos específicos:

- ✓ Analisar o principal eixo de atuação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: a formação continuada de Professores Alfabetizadores;
- ✓ Identificar e analisar como a política pública tem sido traduzida e interpretada pelos atores no município de Nova Iguaçu, apontando as principais dificuldades encontradas pelos Professores Alfabetizadores no curso de formação continuada do PNAIC;
- ✓ Analisar os indicadores educacionais que avaliam o desempenho escolar dos alunos em processo de alfabetização da rede municipal de educação de Nova Iguaçu, antes e depois da implementação do PNAIC;
- ✓ Identificar e analisar as possíveis disparidades encontradas entre os dados estatísticos oficiais e os dados qualitativos obtidos por meio de observações e entrevistas.

Na tentativa de alcançar os objetivos propostos, optamos pela realização desta pesquisa, de abordagem quanti-qualitativa, a partir de técnicas e instrumentos de coleta de dados tanto de natureza quantitativa, quanto de natureza qualitativa. Os dados foram coletados a partir da observação no curso do PNAIC nos meses de outubro a dezembro de 2016, da aplicação de questionários com perguntas abertas e fechadas a 31 Professores Alfabetizadores cursistas e de entrevistas dirigidas realizadas com o Coordenador do Pacto no município e com o gestor da Secretaria Municipal de Educação de Nova Iguaçu em 2016 (SEMED/NI).

As políticas públicas são compostas por elementos instáveis e contraditórios. Elas são permeadas por diferentes processos desde a sua formulação, implementação até a avaliação dos seus resultados. Com o intuito de elaborar uma análise que possibilite a compreensão da política pública em estudo a partir da sua complexidade, a “Abordagem do Ciclo de Políticas”, método desenvolvido por Stephen Ball e seus colaboradores (BOWE; BALL; GOLD, 1992) caracteriza-se como principal referencial teórico e analítico para essa pesquisa.

Stephen Ball propõe a análise de trajetórias de políticas sociais e educacionais a partir de três contextos principais: contexto de influência, contexto da produção de texto e contexto da prática. De modo complementar, Jefferson Mainardes (2006) propõe um conjunto de questões norteadoras para a análise de políticas ou programas educacionais. Seguindo esta linha de análise, a pesquisa propõe a análise do PNAIC a partir de tal abordagem.

Diferentes reflexões sobre a temática da formação de professores e sua relação direta com a melhoria da qualidade do ensino têm sido realizadas por muitos autores (ARANTES. PENIN. MARTÍNEZ, 2009; BIASI, 2009; IMBERNÓN, 2004). A questão da formação teórica e prática do professor tem ganhado destaque entre as ações apontadas como necessárias para a reforma educacional. Uma das ideias principais a respeito deste tema indica que não basta aos cursos de formação continuada apenas o desenvolvimento de competências, ou a simples reprodução de conteúdos, sendo necessária uma mudança significativa no processo de formação da identidade do professor.

Assim, em complemento à análise do ciclo de políticas, as concepções teóricas de Antonio Nóvoa (1992; 1999), Philippe Perrenoud (2002), Bernadete Gatti (2008; 2011; 2014) e Maurice Tardif (2014) constituem o referencial teórico desta pesquisa para a análise das políticas de formação inicial e continuada de professores.

O interesse nesta temática foi motivado após a minha participação como Orientadora de Estudos no curso presencial de formação do PNAIC. Os Orientadores de Estudo são professores das redes municipais de ensino participantes do Pacto que fazem um curso específico com duração de 200 horas por ano, ministrado por universidades públicas. Já os Professores Alfabetizadores fazem um curso presencial com carga horária de 120 horas anuais, cuja metodologia propõe estudos e atividades práticas (BRASIL. Ministério da Educação, 2012).

A atuação como orientadora, assim como a minha experiência profissional como professora da rede municipal de educação de Nova Iguaçu, possibilitou-me vivenciar experiências significativas que despertaram meu interesse em aprofundar os estudos na área de políticas públicas.

É importante destacar que este estudo não anseia criticar as propostas que surgem de formação continuada ou apontar respostas para a melhor forma de fazê-la. Pretende sim, ao expor as reflexões e análises resultantes desta pesquisa, contribuir com os debates educacionais na pretensão de construirmos uma educação de qualidade para todos.

A pesquisa estrutura-se em três capítulos. No primeiro, analisaremos o contexto político que antecedeu a implementação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa,

sobretudo a partir dos anos 1980, e as diferentes concepções sobre qualidade do ensino que se interpõem às políticas implementadas.

No segundo, apresentaremos um breve histórico das políticas de formação inicial e continuada de professores estabelecidas a partir dos anos 2000, os desafios referentes ao processo formativo de professores da Educação Básica e diferentes concepções sobre formação continuada.

No terceiro, apresentaremos os percursos metodológicos trilhados para a realização deste estudo e a análise e discussão dos resultados obtidos.

As considerações finais retomam alguns aspectos importantes que surgiram a partir do estudo de caso feito nesta pesquisa e congregam as análises resultantes.

## **1. DOS CONTEXTOS DE INFLUÊNCIA À PRODUÇÃO DE TEXTOS: POLÍTICAS DE MELHORIA DA QUALIDADE DO ENSINO.**

Nosso objetivo nesse capítulo é discutir o contexto que antecedeu a implementação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, sobretudo após o processo de redemocratização vivenciado no Brasil a partir dos anos 1980 e os desafios relativos à melhoria da qualidade da educação que ganharam força nos debates educacionais após a universalização do acesso à Educação Básica nos primeiros anos deste século. Antes, no entanto, para melhor compreensão de tais temáticas, apresentaremos a problemática desta pesquisa que orienta e fundamenta o estudo desenvolvido.

### **1.1. Alfabetização no Brasil: conquistas e desafios.**

A preocupação com a alfabetização da população brasileira tem início logo após a realização dos primeiros censos. Em 1890, o percentual de analfabetos chegava a 85% e este percentual foi caindo gradativamente, ao longo dos anos, devido à ausência de uma política educacional consistente para a maioria da população. A questão do analfabetismo vai se constituindo como um problema a partir do processo de desenvolvimento urbano vivenciado no Brasil, pois as técnicas de leitura e escrita passam a ser consideradas instrumentos necessários para a integração da população brasileira em tal contexto social (RIBEIRO, 1992, p.75).

Assim, nos anos iniciais do século XX, a questão é enfrentada por meio de campanhas de combate ao analfabetismo e de difusão da escola primária. No entanto, motivada principalmente por interesses políticos, tais campanhas visavam mais a formação de eleitores do que de letrados. Os resultados expressos no percentual de analfabetos da população, que em 1900 era de 75%, e que apresenta pequena melhora em 1920, demonstram que tais medidas foram pouco eficazes. A partir da década de 1920, o problema dos altos índices de analfabetismo ganha mais importância devido à preocupação dos educadores que, influenciados pelos ideais do movimento Escola Nova, defendiam o acesso à educação escolar pela população brasileira<sup>1</sup>.

Porém, somente durante a Era Vargas (1930-1945) a questão da escolarização da maioria da população é encarada de fato como política pública. Entre as diversas iniciativas realizadas durante o governo de Getúlio Vargas, destaca-se a ampliação das unidades

---

<sup>1</sup> Ibid, p.75.

escolares, a criação dos sistemas estaduais e municipais de ensino, o aumento das receitas para a educação, com a consequente criação do Fundo Nacional do Ensino Primário em 1942. Estas medidas proporcionaram um enfrentamento da questão do analfabetismo no Brasil, mas não foram suficientes para resolver o problema (RIBEIRO, 1992, p.122).

A partir de 1950, quando a proporção de analfabetos entre a população de quinze anos ou mais era de 50%, e o processo de desenvolvimento econômico empreendido por Juscelino Kubitschek (1956-1959) demandava uma reforma educacional, houve um maior estímulo à alfabetização de adultos. É neste contexto que o método de alfabetização popular, desenvolvido pelo educador Paulo Freire, ganha destaque no cenário nacional. Os bons resultados obtidos pelo método Paulo Freire motivaram a criação do Plano Nacional de Alfabetização, já no governo do então presidente João Goulart (1961-1964). Entre outras medidas, o Plano objetivava a formação de educadores na perspectiva freireana<sup>2</sup>.

No período da Ditadura Militar (1964-1985) diversas medidas políticas foram implantadas. No que se refere à educação, a principal delas trata-se da Lei 5692/71, que funde os ensinos primário e ginásial no ensino de 1º grau e amplia a escolarização. A partir desta Lei, o ensino de 1º grau passa a ser obrigatório dos 7 aos 14 anos de idade. O antigo ensino médio ganha o caráter de ensino profissionalizante<sup>3</sup>.

Ao longo desses anos a proporção de analfabetos cai gradativamente, sem, contudo, eliminar totalmente o problema. Alguns dos principais motivos apontados para a recorrência do analfabetismo entre a população adulta eram a não universalização do ensino, as grandes discrepâncias regionais e a falta de estímulo para a manutenção das crianças e adolescentes na escola devido à persistência do trabalho infantil e juvenil<sup>4</sup>. Com o fim da ditadura e o processo de redemocratização do país, em 1988 é promulgada a nova Constituição Federal que, entre outras medidas, amplia a obrigatoriedade do Estado com a educação.

Na década de 1990, o país vivencia uma série de reformas educacionais, entre as quais, as políticas de erradicação do analfabetismo, compromisso internacional firmado pelo Brasil a partir da assinatura da Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Declaração de Jomtien) em 1990; e a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96). A nova Lei, além de instituir as diretrizes e as bases da organização do sistema educacional, estabelece uma importante medida ao incorporar a Educação Infantil e a Educação de Jovens e Adultos à Educação Básica.

---

<sup>2</sup> Ibid, p.153.

<sup>3</sup> Ibid, p.156.

<sup>4</sup> Ibid, p.169.

No início dos anos 2000, o país conquistou a importante marca de universalização do Ensino Fundamental<sup>5</sup>, porém, as altas taxas de repetência e os altos índices de analfabetismo funcional, ou seja, a incapacidade dos indivíduos que conhecem letras e números, de compreender o que leem e escrevem<sup>6</sup>, motivaram os debates em relação à qualidade do ensino nos sistemas de educação brasileiros e a realização de programas voltados para a alfabetização e a formação de Professores Alfabetizadores, entre os quais citamos: o Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (PROFA-2001), que tinha como objetivo contribuir para o desenvolvimento profissional dos Professores Alfabetizadores; o Programa Brasil Alfabetizado (PBA-2003), voltado para a alfabetização de jovens, adultos e idosos; e o Programa Pró-Letramento (2005), programa de formação continuada de professores que objetivava a melhoria da qualidade da aprendizagem nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Estas e outras medidas adotadas contribuíram para a redução dos altos índices de analfabetismo observados nas décadas anteriores, embora os índices brasileiros ainda sejam considerados altos.

De acordo com o IBGE, o índice de brasileiros com 15 anos ou mais que não sabem ler e escrever, considerado como analfabetismo absoluto, é de 8,3%, o que representa 13,04 milhões de pessoas (IBGE, 2013). Simultaneamente aos programas voltados para o combate ao analfabetismo absoluto, foi intensificado o enfrentamento do problema do analfabetismo funcional, apontado como uma das consequências da baixa qualidade do ensino público brasileiro. De acordo com o Censo (2010), uma entre quatro pessoas no Brasil são analfabetas funcionais.

Como tentativa de reverter o atual panorama da educação brasileira, as principais ações adotadas foram a definição de indicadores de referência de qualidade e a implantação de políticas de melhoria da qualidade do ensino, tais como programas de formação continuada de professores como o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (2012). Neste contexto, apesar de ainda não terem transcorrido dez anos de sua implantação, algumas questões podem ser levantadas: Há contribuições do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa para o desempenho escolar dos alunos em processo de alfabetização? Se existem contribuições, de que maneiras elas estão se dando? Há impactos dessa política no processo de melhoria da qualidade do ensino no Brasil?

---

<sup>5</sup> Na primeira década dos anos 2000, o Ensino Fundamental atendia 97% das crianças entre 7 e 14 anos de idade (MEC/INEP, 2006).

<sup>6</sup> PEREZ, Luana Castro Alves. "Analfabetismo funcional"; *Brasil Escola*. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/gramatica/analfabetismo-funcional.htm>>. Acesso em 12 de novembro de 2016.

Através da pesquisa realizada em abril de 2016 no Portal de Periódicos da CAPES, a partir da palavra-chave PNAIC, é possível considerar que ainda há poucos estudos realizados sobre esta política de formação dos professores. Dos onze trabalhos listados, um tratava-se de uma dissertação (TEDESCO, 2015) e os outros artigos publicados em revistas. Entre estes estudos, quatro deles objetivaram investigar o impacto do PNAIC na prática pedagógica dos atores aos quais a política se destina, dois deles na prática dos Orientadores de Estudo (COUTO; GONÇALVEZ, 2016; MENEGASSI; SHIMAZAKI, 2016) e dois na prática dos Professores Alfabetizadores (PESSOA; FIGUEIREDO DE SÁ, 2016; TEDESCO, 2015). Tais estudos, ainda que tenham identificado entraves diversos que dificultam a prática dos professores participantes na perspectiva pedagógica adotada pelo PNAIC, concluíram que esta política tem contribuído para a melhoria/mudança da prática docente destes sujeitos.

Nenhum dos onze trabalhos listados teve como objetivo analisar o impacto do PNAIC nos indicadores educacionais que avaliam o desempenho escolar de alunos em processo de alfabetização, afim de que pudéssemos traçar um paralelo com outras realidades. Através de uma pesquisa mais ampla, no entanto, foi possível encontrar uma pesquisa realizada pela organização Laboratório de Educação, em parceria com a UNESCO, entre os anos de 2013 e 2014 em quatro municípios do Estado de São Paulo (Embu das Artes, Itapevi, Monte Mor e São Paulo) com o objetivo de investigar o impacto do PNAIC sobre os atores envolvidos nos diferentes níveis de implementação da política e identificar possíveis problemas e obstáculos ao cumprimento das metas estabelecidas. O estudo concluiu que a implantação do PNAIC se distanciou das intenções presentes nas primeiras formulações da política, concretizando-as apenas parcialmente:

O acompanhamento da implementação do PNAIC em quatro municípios do Estado de São Paulo permitiu concluir que o objetivo geral de responsabilizar diferentes agentes pela aprendizagem dos alunos das turmas de 1º ao 3º ano do Ensino Fundamental não foi atingido, restringindo-se apenas aos professores. A intenção expressa em documentos oficiais de transformar-se em um “pacto do Brasil com as crianças brasileiras” não chegou a se concretizar nem mesmo na esfera das escolas acompanhadas (LABORATÓRIO DE EDUCAÇÃO, 2014, p. 11).

Portanto, com o intuito de dialogar com os estudos já realizados e contribuir com os debates futuros, esta pesquisa objetiva analisar as ações do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), em desenvolvimento no município de Nova Iguaçu, na intenção de identificar os impactos desta política pública com a melhoria da qualidade do ensino no

município. A seleção e delimitação do campo foram influenciadas, sobretudo, pelas condições socioeconômicas da cidade.

## **1.2. Políticas de Educação Básica no Brasil: uma questão de qualidade.**

A análise de políticas públicas demanda do pesquisador a atenção para o “conjunto de políticas”, para as “relações políticas” e os “níveis da política” que se estabelecem (BALL, 2011, p.32). No entanto, antes da análise a partir destas características, é necessário definir o que consideramos como política.

Usualmente três abordagens são utilizadas para definição de política. Na primeira abordagem ela é considerada como algo construído por regulações e imperativos que agem a fim de modificar o comportamento das pessoas. Numa concepção mais filosófica, a segunda abordagem compreende a política como uma construção de princípios e valores. Por fim, a terceira abordagem considera as políticas como “esforços coletivos em múltiplos níveis de interpretação e tradução” ou, nas palavras de Stephen Ball (2011), como “definições criativas”. Concordando com o autor, entendemos as políticas não apenas como uma dessas abordagens, mas sim como o resultado dessas três concepções simultaneamente.

Uma característica fundamental para a análise de políticas públicas é compreendê-las como em constante movimento, ou seja, as políticas não são estáticas, determinadas, ordenadas e lineares. Esta é uma concepção tradicional que “assume que o significado da política é transparente e tem uma única direção de movimento: a política vai sempre numa mesma direção. Ela assume também que a política normalmente é incontestável”<sup>7</sup>.

Em contrapartida a esta concepção, numa concepção de base ontológica, as políticas se apresentam em “ciclos de repetição”, de maneira desordenada e complexa. Elas são consideradas como resultados de conflitos, de lutas e de interesses diversos e podem ser iniciadas em diferentes contextos. Desta maneira, cabe aos pesquisadores identificar onde as políticas começam.

Na tentativa de compreender o contexto de elaboração e implementação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, uma política pública que a partir da formação continuada para Professores Alfabetizadores propõe contribuir com a melhoria da qualidade da educação no Brasil, torna-se fundamental identificar o que Ball denomina como “contexto de influência”. Assim, a partir destes referenciais, é possível observar que a elaboração da

---

<sup>7</sup> Idem, 2009.

política em análise está relacionada com a ampliação do debate acerca da associação entre melhoria da qualidade do ensino e formação de professores, principalmente a partir dos anos 1980.

Em relação à qualidade do ensino, existem diferentes concepções para defini-la. Numa primeira abordagem as questões de “quantidade” e de “qualidade” aparecem em oposição:

De um lado, argumentava-se que a expansão de matrículas levava a uma perda de qualidade do ensino; de outro apontava-se para a questão da democratização do acesso à educação, defendendo a ideia de que a população que era assim atendida trazia, com sua presença, uma nova qualidade à escola, diferente, mas não pior do que aquela antes existente (CAMPOS, 2000, p. 7).

Os debates acerca do acesso à educação foram decorrentes dos movimentos populares organizados em favor de uma sociedade mais democrática que ganharam força após o fim do regime militar, em 1985. Entre os principais acontecimentos políticos vivenciados no período de redemocratização do Brasil, destaca-se a realização de uma Assembleia Constituinte que possibilitou na elaboração da Constituição Federal de 1988 que, ao introduzir direitos sociais que garantiriam o acesso à cidadania, foi apelidada de “Constituição Cidadã”. A Constituição estabelece em seu artigo 205 que:

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

O tema da qualidade da educação foi incluído na Constituição. Em seu artigo 206 a garantia do padrão de qualidade é descrita como um dos princípios do ensino. Além disso, a Constituição estabelece a destinação de recursos para o financiamento da educação pública: “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1988, art. 212).

Como resultado do processo de redemocratização vivenciado no Brasil após os 21 anos de ditadura militar, em 1989 houve a primeira eleição direta. Foi eleito para presidente Fernando Collor de Mello, o candidato que defendia um choque de modernidade e o fim da imensa inflação que corroía os salários, contra a proposta de seu oponente Luís Inácio da Silva, de maior participação popular na gestão pública. Tendo como característica um

governo em defesa da abertura econômica e da privatização das empresas estatais, o governo Collor de Mello pode ser considerado a “primeira expressão institucional de um projeto neoliberal” (MACEDO, 2008, p.36).

Em 1992, após envolvimento em casos de corrupção, o então presidente sofreu um processo de impeachment que levou o vice-presidente Itamar Franco a assumir a presidência da República. Após o seu mandato, foi eleito em 1994 para presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), que atuou como ministro da fazenda no governo anterior. É no governo FHC que a ideologia neoliberal se consolida no Brasil.

Para fins de modernização do país, Fernando Henrique Cardoso propiciou a completa abertura da economia brasileira ao capital externo, privatizou grande parte dos serviços estatais, tendo governado frequentemente por meio de decretos, portarias e resoluções. Em seu governo houve a intervenção mínima do Estado em favor do mercado.

Como consequência das medidas destes governos, os anos 1990 ficaram marcados por medidas políticas, econômicas e sociais baseadas nos princípios do neoliberalismo. Com o intuito de ajustar a economia brasileira ao mercado globalizado e desenvolver uma nova ordem econômica e social, foram estabelecidas as estratégias: de desregulamentação, ou seja, a suspensão das leis em benefício das leis naturais do mercado; de descentralização e autonomia, a transferência para os agentes econômicos, sociais e educacionais da responsabilidade de disputa de mercado e venda de produtos e serviços; e da privatização, a destituição pelo Estado do patrimônio público em favor do controle e gestão dos serviços pelo setor privado (FRIGOTTO & CIAVATTA, 2003, p. 106). Segundo os autores, estas medidas minimizaram o papel do Estado e transferiram para o mercado o papel de regulador da sociedade e esta dinâmica acarretou, do ponto de vista econômico e social, num período de mediocridade e de retrocesso em vários aspectos.

No campo econômico, a grande conquista do período FHC foi a estabilidade e a baixa inflação. Como resultado das políticas neoliberais, o campo educacional foi influenciado pelas reformas impulsionadas pela nova ordem do capital, que através dos grandes organismos internacionais, como o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) entre outras, induziram suas ideologias organizacionais e pedagógicas:

Os protagonistas destas reformas seriam os organismos internacionais e regionais vinculados aos mecanismos de mercado e representantes encarregados, em última instância, de garantir a rentabilidade do sistema capital, das grandes corporações, das empresas transnacionais e das nações poderosas onde aquelas têm suas bases e matrizes (FRIGOTTO & CIAVATTA, 2003, p. 96).

Algumas das concepções que influenciaram a educação brasileira na década de 1990, e se estenderam nas décadas seguintes, foram estabelecidas na “Conferência Mundial sobre Educação para Todos” realizada em Jomtien, na Tailândia, de 05 a 09 de março de 1990. Financiada pela UNESCO, PNUD e Banco Mundial, 155 representantes de governos participaram da Conferência, além de organismos internacionais e organizações não-governamentais que juntos aprovaram a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Declaração de Jomtien) que estabeleceu os princípios para a “satisfação das necessidades básicas de aprendizagem”.

O enfoque principal da Declaração foi a universalização do acesso à educação, de forma a promover também a equidade como forma de justiça social. Para tanto, seria preciso concentrar a atenção no processo de aprendizagem, propiciando um ambiente adequado para ela, ampliar os meios e a abrangência das ações da Educação Básica e fortalecer alianças (WCEFA, 1990, p. 2).

Na concepção de educação estabelecida no documento, o progresso humano depende do acesso das pessoas à educação e da articulação entre os conhecimentos considerados relevantes e os meios de difusão desses conhecimentos, por isso a importância de alcançar a meta de universalização do acesso à educação<sup>8</sup>.

Com o intuito de fortalecer as alianças e alcançar a meta estabelecida, foi instituído um plano de ação a ser executado pelos países no decorrer da década de 1990. Cada país participante seria responsável por fazer a avaliação das suas necessidades e o planejamento de suas ações, através da elaboração de planos de ações a serem executados a longo prazo, para satisfazer o que era considerado as necessidades básicas de aprendizagem.

Nos planos de ações a serem elaborados a nível nacional, estadual e local deveriam ser definidas as políticas de melhoria da Educação Básica. Entre as estratégias apontadas na Declaração para alcançar este objetivo estão o foco nos educandos e no seu processo de aprendizagem, no currículo, na avaliação da aprendizagem e na formação dos educadores que deve estar em consonância aos resultados pretendidos<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Ibid, p.2.

<sup>9</sup> Ibid, p. 14.

No que se refere às necessidades básicas de aprendizagem descritas na Declaração de Jontiem, são consideradas, além dos instrumentos apontados como essenciais para a aprendizagem (a leitura, a escrita, a expressão oral, o cálculo e a solução de problemas), os conteúdos considerados básicos (conhecimentos, habilidades, valores e atitudes) que de acordo com o documento:

São necessários para que os seres humanos possam sobreviver, desenvolver plenamente suas potencialidades, viver e trabalhar com dignidade, participar plenamente do desenvolvimento, melhorar a qualidade de vida, tomar decisões fundamentadas e continuar aprendendo (WCEFA, 1990, p. 2).

Os conhecimentos considerados básicos pelos organismos econômicos internacionais são aqueles necessários para qualificar a classe trabalhadora. Estas concepções de educação ditadas influenciaram, sobretudo, os países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, pois o “cumprimento destas metas se traduziria em critério para o recebimento de empréstimos internacionais” (MACEDO, 2008, p. 39). Isto fortalece a dinâmica da divisão internacional do trabalho: “países semiperiféricos, como o Brasil, desenvolvem as atividades neuromusculares, ao passo que os países do capitalismo orgânico central desenvolvem as atividades cerebrais” (ARRIGHI, 1998 apud FRIGOTTO & CIAVATTA, 2003, p. 109).

Por conseguinte, para se adequar aos interesses do capital, a educação brasileira foi dominada pela lógica empresarial. Incorporando as concepções de ganho de produtividade do mercado, a chamada “qualidade total”. A questão da qualidade do ensino foi traduzida para a “eficiência e eficácia” do sistema educacional. Nesta perspectiva, defendia-se a ideia de que não seria preciso um aumento dos recursos para a educação brasileira, mas sim uma melhor forma de gerenciá-los.

Nesse contexto, em novembro de 1990 foi realizado em Brasília o Encontro sobre Qualidade da Educação, organizado pelo MEC em parceria com organismos institucionais como o Instituto Internacional de Planejamento Educacional (IPE) e a Oficina Regional da Educação para a América Latina e Caribe (OREALC), ambos ligados à UNESCO.

No discurso de abertura do encontro, o então Ministro da Educação, Carlos Chiarelli, destacava as ações de incentivo à modernização brasileira do governo Collor, dentre as quais o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade. Segundo este programa:

A qualidade e a produtividade são atributos que se localizam no comportamento e nas atitudes dos cidadãos [...] e em relação aos quais o processo ensino-aprendizagem ocupa posição estratégica. O esforço de modernização passa, necessariamente, pela escola em todos os seus níveis,

afetando e sendo afetada de modo idêntico pelas estruturas de gestão do processo educacional (CHIARELLI, 1990, p.5).

O seminário objetivava mobilizar os diferentes representantes dos setores públicos e privados presentes no seminário para “incorporar inovações e práticas eficientes” aos processos de planejamento e gestão do sistema educacional brasileiro, com vistas a garantir o compromisso assumido pelo então Ministro Carlos Chiarelli de “elear os níveis de produtividade e de qualidade da educação brasileira”<sup>10</sup>.

Em oposição à concepção de qualidade da educação fundamentada em direitos sociais de cidadania, defendida por vertentes ideológicas contrárias aos governos neoliberais (CAMPOS, 2000), as políticas educacionais desenvolvidas a partir deste período empenhavam-se em elevar a produtividade do ensino, o que garantiria um padrão mínimo de qualidade. Entre os mecanismos adotados, os sistemas de avaliação e de monitoramento de resultados passaram a ter uma importância fundamental para este processo. Ainda que antes deste período já existissem sistemas de avaliação, é a partir de 1990 que passaram a ser integrados aos projetos de planejamento de melhoria da qualidade do sistema educacional: “a ênfase nos resultados mensuráveis se articulou diretamente com o processo político de comodificação da educação envolvido na criação de um mercado educacional” (BALL, 2011, p.86).

Nesta perspectiva, em 1990 foi realizada a primeira avaliação em larga escala do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). De acordo com o Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), órgão vinculado ao Ministério da Educação (MEC) e responsável pelo desenvolvimento de estudos, pesquisas e avaliações sobre o sistema de ensino do Brasil, o SAEB foi criado com o objetivo de:

Realizar um diagnóstico do sistema educacional brasileiro e de alguns fatores que possam interferir no desempenho do estudante, fornecendo um indicativo sobre a qualidade do ensino que é ofertado. As informações produzidas visam subsidiar a formulação, reformulação e o monitoramento das políticas na área educacional nas esferas municipal, estadual e federal, contribuindo para a melhoria da qualidade, equidade e eficiência do ensino (Brasil. Ministério da Educação, 2011).

Atualmente o SAEB é composto por três avaliações externas em larga escala: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), nomeada de Prova Brasil e a Avaliação Nacional da Alfabetização

---

<sup>10</sup> CHIARELLI, 1990, p.6.

(ANA)<sup>11</sup>. Os resultados obtidos nestas avaliações, juntamente com outros dados coletados, fornecem indicadores de qualidade do ensino brasileiro. De acordo com o MEC, os resultados divulgados nestas avaliações contribuem para o desenvolvimento de uma “cultura avaliativa de estímulo à melhoria dos padrões de qualidade e equidade da educação brasileira, além de possibilitar controles sociais adequados de seus resultados” (BRASIL, 2005, p.17).

No âmbito das reformas educacionais implementadas no Brasil tendo como influência as concepções dos organismos internacionais, em 1993, no governo de Itamar Franco, é elaborado o Plano Decenal de Educação para Todos cujo principal objetivo era assegurar a crianças, jovens e adultos, até o ano de 2003, conteúdos mínimos de aprendizagem que atendam a necessidades elementares da vida contemporânea (BRASIL. Ministério da Educação, 1993, p.12). Nas palavras do então Ministro da Educação Murílio Hingel, “o Plano Decenal foi concebido e elaborado para ser um instrumento-guia na luta pela recuperação da Educação Básica do País”<sup>12</sup>.

O Plano retoma o compromisso internacional firmado em Jomtien de educação para todos e estabelece ações e estratégias para concretizar a sua principal meta: a universalização do Ensino Fundamental e a erradicação do analfabetismo. Um dos objetivos gerais descritos no Plano para o desenvolvimento da educação refere-se a:

Satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem das crianças, jovens e adultos, provendo-lhes as competências fundamentais requeridas para plena participação na vida econômica, social, política e cultural do País, especialmente as necessidades do mundo do trabalho (BRASIL. Ministério da Educação, 1993, p.37).

Ainda que se tenha observado a preocupação em ampliar o acesso à Educação Básica, nos discursos e textos oficiais não se percebia a mesma preocupação em oferecer uma educação de qualidade que possibilitasse aos estudantes a construção de conhecimentos que os auxiliassem na sua formação como sujeitos históricos e sociais.

A educação tem papel fundamental no processo de desenvolvimento de uma sociedade. Ela tem poder para conformar ou romper com a ordem econômica e social vigente.

---

<sup>11</sup> A ANEB tem como objetivo a avaliação da qualidade, da equidade e a eficiência dos sistemas educacionais brasileiros. Os resultados apresentados se referem ao país como um todo, as regiões geográficas e as unidades da federação. Por manter as mesmas características do Sistema de Avaliação instituído, ela recebe o nome de SAEB nas divulgações realizadas. A Prova Brasil tem como objetivo a avaliação da qualidade do ensino ministrado nas escolas. Diferentemente do SAEB, é possível que cada unidade escolar consulte o resultado obtido. Já a ANA avalia os níveis de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa, alfabetização Matemática e as condições de oferta do Ciclo de Alfabetização das redes públicas (BRASIL, 2005, p.17).

<sup>12</sup> Ibid, p.5.

Neste sentido, a adoção da doutrina dos organismos internacionais foi fundamental para consolidar a ideologia neoliberal. Assim, por trás do discurso da reforma da educação e da escola, proposta pelos grandes organismos internacionais, encontrava-se não apenas o objetivo de qualificar a força de trabalho para as novas demandas do capital, mas também de formar um “trabalhador de novo tipo”, com disposições subjetivas e atitudinais compatíveis com a chamada “sociedade do conhecimento” (CAMPOS, GARCIA & SHIROMA, 2011, p. 226). Nesta perspectiva, como afirma Ball (2011, p. 32), não apenas o que fazemos mudou, mas também quem nós somos e as possibilidades de quem deveríamos nos tornar também mudaram.

### **1.3. A LDBEN 9394/96 e a política educacional brasileira.**

É no contexto de ajuste econômico e social que tramitava no Congresso Nacional um projeto para uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). Debatia-se, de um lado, um projeto construído em parceria entre diferentes entidades políticas, científicas e culturais reunidas no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública; e de outro os interesses governamentais de ajustes e reformas educacionais em consonância aos princípios neoliberais.

A versão da Lei que foi aprovada pelo Congresso em 1996 (Lei nº 9.394/96), durante o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), agregou muitas das concepções presentes nas reformas educacionais estabelecidas durante a década de 1990 e modificou alguns pontos do projeto defendido pelas organizações educacionais. Como afirmam Frigotto e Ciavatta (2003, p. 110), “a nova LDBEN é uma espécie de *ex-post* cujo formato, método de construção e conteúdo se constituem em facilitador para medidas previamente decididas e que seriam, de qualquer forma, impostas”.

A questão da qualidade do ensino aparece no decorrer de todo o texto da LDBEN. A “garantia de padrão de qualidade” é indicada no artigo 3º como um dos princípios do ensino. Já no artigo 4º a lei estabelece como dever do Estado em relação à educação escolar pública a garantia de dez condições<sup>13</sup>, entre as quais “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”.

---

<sup>13</sup> O item dez, que corresponde a garantia de “vaga na escola pública de Educação Infantil ou de Ensino Fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade”, não fazia parte do texto original da LDBEN aprovado em 1996. Este texto foi incluído em 2008, através da Lei nº 11.700.

No que se refere às políticas de avaliação e monitoramento de resultados, a lei define em seu artigo 9º como incumbência da União “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino”.

Por fim, ao tratar dos recursos financeiros destinados à educação, a LDBEN define em seu artigo 70 como um dos oito itens para os quais serão destinados recursos públicos, a realização de “levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino”.

No âmbito das políticas de recursos financeiros para a educação, também em 1996, foi criado por meio da Emenda Constitucional 14/96 o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) ao qual tratava de estabelecer a aplicação de um mínimo da receita de impostos estaduais, para a manutenção e desenvolvimento do ensino. A partir da nova lei, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam destinar 60% do total dos 25% de recursos a que se referem o artigo 212 da Constituição Federal, ou seja, 15% desse total, para a manutenção e ao desenvolvimento do Ensino Fundamental, com o objetivo de “assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério” (BRASIL, EC14/96, art. 60). Tal repasse era feito proporcionalmente ao número de alunos matriculados no Ensino Fundamental nas respectivas redes de ensino, considerando, no mínimo, o valor por aluno/ano definido nacionalmente.

Os 25% vinculados à Educação eram considerados, do ponto de vista jurídico, e para que não se comprometesse a autonomia dos entes federativos, a máxima vinculação constitucional possível. Ou seja, definida a prioridade nacional – a Educação – como direito de todos, por suposto os 25% reservados deveriam ser aplicados, sob a ótica do interesse maior da população, conforme as necessidades específicas, e a critério de cada uma das três esferas públicas: União/ Estado/ Município (ARELARO&GIL, 2003, p.73).

Após a criação do FUNDEF, estados e municípios passam a seguir uma determinação federal para o cumprimento das suas responsabilidades públicas com a educação pelos anos seguintes à implementação da Lei. Ao Governo Federal caberia o papel de repassar recursos adicionais para os municípios, caso assim necessitassem.

A reforma do Estado promovida nos anos 1990, sobretudo durante o governo FHC, trouxe significativas mudanças no campo educacional. Muitas delas, inclusive, antagônicas aos direitos alcançados através da Constituição Federal de 1988. O grande feito do período foi a universalização do Ensino Fundamental, garantido por lei para crianças e adolescentes entre

7 e 14 anos. Porém, os altos índices de reprovação nos anos iniciais dificultavam a ocorrência de um impacto maior sobre os demais segmentos do ensino.

A partir dos anos 2000, com a eleição de um presidente cuja trajetória política estava marcada pelo ativismo sindical, esperava-se que enfim teria início à “utopia da transformação da realidade da classe trabalhadora brasileira” (CIAVATTA&FRIGOTTO, 2005, p.1089).

No final dos anos 1970, Luis Inácio da Silva, conhecido popularmente como Lula, liderou greves históricas de metalúrgicos na Região do ABC Paulista<sup>14</sup>. A candidatura de Lula à presidência em 2002 foi a quarta em sua carreira política, pois ele já havia se candidatado em 1989, na primeira eleição direta para presidente depois do regime militar, na qual foi eleito Fernando Collor de Mello, e em 1994 e 1998, perdendo as disputas eleitorais para Fernando Henrique Cardoso. Lula transformou-se num dos principais opositores da política econômica adotada pelos governos eleitos. Desta maneira, quando enfim eleito em outubro de 2002, o candidato do Partido dos Trabalhadores representava uma expectativa de mudança social e educacional.

No entanto, a partir da análise das políticas implantadas pelo presidente eleito em seus mandatos (2003 a 2006 e 2007 a 2010), é possível considerar, como afirma Oliveira (2009, p.197), que o modelo de gestão das políticas públicas do governo Lula, embora tenha apresentado rupturas, estava contextualizado à reforma do Estado estabelecida na década anterior. As iniciativas tomadas já no primeiro mandato, tais como a proposta de reforma da previdência social dos funcionários públicos, que entre outras medidas propunha o estabelecimento de um teto para a aposentadoria dos servidores; as tentativas de reduzir os recursos para o orçamento do Sistema Único de Saúde (SUS), a valorização do agronegócio, entre outras<sup>15</sup>, davam indícios da continuidade da política econômica adotada no governo FHC.

Porém, é nos programas e iniciativas sociais que o governo recebeu as maiores críticas. Orientados pela mesma lógica do governo anterior, tais programas foram considerados como assistenciais ou compensatórios, pois foram desenvolvidos para pobres e

---

<sup>14</sup> O ABC Paulista é uma região industrial do estado de São Paulo formada por quatro cidades: Santo André (A), São Bernardo do Campo (B) e São Caetano do Sul (C). Seu envolvimento na luta sindical culminou na fundação do Partido dos Trabalhadores (PT) em 1980, tendo Lula como seu primeiro presidente.

<sup>15</sup> Para melhor compreensão sobre estas medidas, ver: MARQUES, Rosa Maria. MENDES, Áquilas. Servindo a dois senhores. Florianópolis: v.10, n.1, 2007.

miseráveis, entretanto, sem enfrentar na esfera estrutural as causas da fome e da pobreza (OLIVEIRA, 2009).

Entre os principais programas sociais criados no governo Lula, destaca-se o Programa Bolsa Família. Instituído através da Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, o Programa é destinado à transferência de renda direta do Governo Federal a famílias que se encontram em situação de extrema pobreza. Este Programa teve por finalidade a unificação e ampliação de Programas criados no governo FHC, tais como os Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio-Gás. Apesar dos avanços obtidos após a implementação do Programa, sobretudo no que diz respeito à melhoria da renda dos assistidos e o combate à pobreza e a exclusão social, o Bolsa Família tem recebido críticas, pois além de inúmeros casos de fraudes e irregularidades no recebimento do benefício, o que acarreta num prejuízo gigantesco nas contas do país, o Programa tem sido caracterizado como uma política social assistencialista, pois não estimula e nem desenvolve a autonomia dos beneficiários. Além disso, por ser um programa e não um direito, sua continuidade fica a critério de cada governo eleito (MARQUES. MENDES, 2006).

No que se refere às políticas educacionais implementadas a partir deste período, podemos caracterizá-las como *políticas ambivalentes*, pois embora tenha havido rupturas, também apresentaram continuidades em relação às políticas implementadas no governo anterior.

O primeiro mandato do presidente Lula foi marcado, no campo educacional, muito mais por permanências que rupturas em relação ao governo anterior. Tendo sido herdeiro de uma reforma educacional de longo alcance e complexidade, que durante os dois mandatos do governo que o precedeu – FHC – mudou os rumos da educação brasileira do nível básico ao superior, restava a esse governo re-reformar a educação ou conservar e manter as iniciativas anteriores. A opção parece ter sido pelo segundo caminho (OLIVEIRA, 2009, p.198).

Neste sentido, muitos programas educacionais de caráter temporário e emergencial foram implementados no governo Lula, reforçando, assim, a mesma prática estabelecida no governo que o antecedeu: políticas de inclusão social em detrimento do direito universal à educação<sup>16</sup>.

Dentro desta ótica, diversos programas educacionais foram criados, entre eles destacamos: o Projeto Escola de Fábrica, que tem por finalidade a ampliação da formação profissional básica a partir da criação de espaços educativos em fábricas, favorecendo assim o

---

<sup>16</sup> Idem, p.203.

“ingresso de estudantes de baixa renda no mercado de trabalho” (BRASIL. Ministério da Educação, 2005); o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA) que tem como principal objetivo a oferta de cursos de Educação de Jovens e Adultos com Educação Profissional para jovens e adultos que não cursaram o ensino fundamental e/ou ensino médio na idade regular; e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM) que, na mesma perspectiva do PROEJA, destina-se a jovens que não tenham concluído o Ensino Fundamental, a partir do ensino na modalidade EJA atrelado à qualificação profissional. Implementados em 2005, tais Programas, apesar das diferenças nas suas finalidades e organização, como afirmam Ciavatta e Frigotto (2005), “resgatam o preceito que pretendíamos ter superado [...]: tomar a qualificação profissional como política compensatória à ausência do direito de uma Educação Básica sólida e de qualidade. Esta deve ser garantida em qualquer idade[...]”.

No que se refere a ideia de qualidade, a partir dos anos 2000 tal concepção ganha uma conotação diferenciada do conceito de qualidade total presente nos discursos dos organismos internacionais observados na década anterior. Se antes a consolidação do direito à educação estava diretamente ligada à universalização do acesso, a partir desta década ampliou-se o discurso de que não bastava garantir o acesso, mas era preciso promover um padrão mínimo de qualidade para o ensino. O conceito de qualidade, no entanto, se traduzia nos indicadores educacionais medidos por avaliações externas.

Para que o direito à educação fosse efetivado era preciso assegurar permanência com qualidade. A grande diferença reside no fato de que a qualidade na perspectiva empresarial agora é reduzida aos resultados de aprendizagem, medidos através dos testes de rendimentos e pela avaliação das performances dos estabelecimentos escolares (CAMPOS, GARCIA E SHIROMA, 2011, p. 237).

A concepção empresarial de responsabilização (*accountability*) relacionada a desempenho passou a ser amplamente difundida no setor público, como se não houvesse “qualidades especiais que o distingam de um negócio” (BALL, 2011, p. 25). Especificamente no caso da educação brasileira, diante da realidade da baixa qualidade do ensino, ampliou-se o discurso de que era preciso uma mudança de atitudes de todos os atores sociais para efetivar o direito à educação. Assim, além de cobrar ações efetivas do Estado em prol da mudança do cenário educacional brasileiro, família e escola passam a ser responsáveis pela melhoria da qualidade da educação e também pelo seu fracasso. Para reforçar a cultura de fiscalização e

cobrança pelos resultados, os índices de qualidade do ensino, obtidos a partir das avaliações de desempenho, passaram a ser amplamente divulgados.

Além da chamada de responsabilização da família, dos gestores e da comunidade escolar, outro ator social que passou a ter especial atenção nesta dinâmica foram os professores, pois a eles cabe a principal tarefa rumo a uma educação de qualidade: a de ensinar. A fim de formar novas “subjetividades profissionais” (BALL, 2011, p.32), ampliaram-se as políticas de valorização dos professores, principalmente aquelas direcionadas para a formação, com o intuito de melhorar o processo de ensino. Além disso, esta dinâmica de responsabilização possibilitou a criação de “métodos de avaliação que possam ser usados para identificar (e punir) professores “fracos” ou “inadequados”, num processo que alimenta sistemas de incentivo e *performance* recompensada financeiramente<sup>17</sup>” (BALL, 2011, p. 86).

Estas e outras concepções estão presentes no documento do movimento Todos pela Educação (TPE), uma iniciativa privada fundada em 2006 por organizações econômicas e sociais que buscam monitorar as ações do Estado no cumprimento do objetivo de assegurar o direito à Educação Básica de qualidade para crianças e jovens, até 2022.

Utilizando principalmente os indicadores de avaliação da qualidade do ensino, o TPE procura alcançar o desafio de “melhorar quantitativamente a qualidade” da educação brasileira. Para isso, elaborou 5 metas que, sendo alcançadas, efetivariam os direitos educacionais pelos alunos: 1. Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola; 2. *Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos*; 3. Todo aluno com aprendizado adequado ao seu ano; 4. Todo jovem com Ensino Médio concluído até os 19 anos; 5. Investimento em Educação ampliado e bem gerido (TPE 2006-2009, p. 7, grifo nosso).

Se na perspectiva empresarial durante a década de 1990 havia a defesa da intervenção mínima do Estado nos serviços e a ideia de que não seria preciso maiores recursos para a educação, mas sim uma melhor gestão, a partir da década de 2000 há uma mudança de concepção por parte das organizações econômicas que passam a defender o monitoramento constante das ações daquele que é o principal fornecedor dos serviços, o Estado, inclusive indicando o aumento do percentual do PIB destinado para a educação a fim de melhorar a eficácia do ensino (CAMPOS, GARCIA & SHIROMA, 2011, p. 241).

É nesse contexto que em 2006 foi instituído através da Emenda Constitucional 53/2006 o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Criado para substituir o FUNDEF, o novo Fundo

---

<sup>17</sup> Como exemplo, citamos o sistema de bonificação dos professores atrelado ao desempenho dos alunos nas avaliações de rendimento, adotado por algumas secretarias de educação.

mantém as responsabilidades dos entes federados, inclusive com a definição da redistribuição dos recursos financeiros a partir do número de alunos matriculados em cada rede de ensino, seja ela estadual ou municipal.

No entanto, tem como principais diferenças: o aumento de 15% para 20% dos recursos destinados à Educação Básica; o fato de não ser uma política com prazo definido e a alteração dos critérios para a distribuição dos recursos entre estados e municípios, incluindo todas as etapas da Educação Básica, ou seja, a Educação Infantil, o Ensino Médio e a Educação de Jovens e Adultos, níveis e modalidades excluídas no FUNDEF. Já no que se refere à valorização dos profissionais da educação, o FUNDEB instituiu a importante medida de definição do piso salarial nacional para tais profissionais.

Entre tantos fatores que almejam a melhoria da qualidade da educação, a disponibilização de recursos financeiros para educação tem papel fundamental, afinal, concordando com Arelalo e Gil (2006, p.73): “não haverá ensino de qualidade para todos, em todas as regiões do Brasil, nas zonas urbanas e rurais, em estados ricos e pobres se não ampliarmos os recursos hoje disponíveis para o setor educacional”.

Outra importante medida implementada no Governo Lula, a partir das Leis Federais nº. 11.114/05, que instituiu o início da obrigatoriedade do Ensino Fundamental aos 6 anos de idade, e a Lei nº 11. 274/06, foi a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos. Segundo o MEC, a intenção com tais medidas foi “assegurar a todas as crianças um tempo mais longo no convívio escolar, mais oportunidades de aprender e um ensino de qualidade”. A partir destas leis pretende-se que a criança esteja no primeiro ano do Ensino Fundamental aos seis anos de idade e termine esta etapa de escolarização aos 14 anos (BRASIL. Ministério da Educação, 2006).

Tais medidas representaram um ganho em relação à ampliação do direito à educação para as crianças de 6 anos de idade, principalmente diante da realidade de insuficiência de oferta de vagas na Educação Infantil pública. Entretanto, Arelalo e Gil (2011, p. 43) destacam que tal política educacional não foi “discutida com a maioria dos municípios brasileiros, justamente os principais entes federados responsáveis pela Educação Infantil e primeiros anos do Ensino Fundamental”, configurando assim um descompasso com a prática da gestão democrática garantida por lei, ou seja, “a participação e a tomada de decisão de forma coletiva, garantindo a manifestação das diferentes opiniões”.

As políticas educacionais implementadas nos anos seguintes evidenciam que as concepções estimuladas pelo setor privado logo foram incorporadas nas políticas públicas implementadas pelo governo do Partido dos Trabalhadores, tanto que em 2007 o Ministério

da Educação lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), um Programa governamental de incentivo à Educação Básica que tem entre as suas principais medidas o estabelecimento de um Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. As cinco metas estabelecidas no TPE foram incorporadas e outras metas foram acrescentadas, dando origem as 28 diretrizes que compõem o Plano.

Adotando a concepção de qualidade do ensino traduzida em melhoria dos resultados nas avaliações de desempenho, o PDE utiliza como condição para o repasse de recursos para estados e municípios os indicadores de qualidade fornecidos a partir das avaliações externas, neste caso o IDEB<sup>18</sup>. Como resultado desta política de interação entre avaliação, financiamento e gestão da educação, o MEC defende que está promovendo conceitos que até agora seriam ausentes no sistema educacional: “a responsabilização e, como decorrência, a mobilização social” (BRASIL. Ministério da Educação, 2007, p.19).

É no atual Plano Nacional de Educação (PNE) que as metas foram mais claramente incorporadas pelo governo federal. Criado a partir de uma exigência constitucional<sup>19</sup>, o PNE foi aprovado no dia 26 de junho de 2014, após tramitar quatro anos no Congresso Nacional, já no governo da presidente Dilma Rousseff.

A primeira mulher na história do Brasil a ser eleita presidente tinha ocupado o cargo de Ministra da Casa Civil no governo Lula. Foi eleita em outubro de 2011 e reeleita no ano de 2014. O PNE, aprovado em seu primeiro mandato, estabelece vinte metas e duzentas e cinquenta e três estratégias para a educação que deveriam ser executadas até 2024, entre as quais: ampliação do acesso à Educação Infantil e a Educação Superior; universalização da alfabetização, a valorização dos profissionais da educação, tanto com incentivo à formação, quanto com melhoria dos salários; melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, inclusive estipulando médias nacionais para o IDEB, ações essas que contribuem “para que o Brasil avance na universalização e na qualidade da educação” (BRASIL. Ministério da Educação, 2014, p.15).

---

<sup>18</sup> Criado em 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é um indicador calculado a partir de dados referentes à aprovação escolar, obtidos através do Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações em larga escala do INEP (Saeb e Prova Brasil). O IDEB é utilizado como principal referência de qualidade da Educação Básica no Brasil (INEP, 2011).

<sup>19</sup> O artigo 214 da Constituição Federal de 1988, estabelece a criação do “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 [...]” (BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009).

O estabelecimento de indicadores e metas quantitativas é fundamental para traçar um panorama do ensino e direcionar as ações no intuito de alcançar resultados melhores. Como afirma Demo (2012, p.9), é um equívoco dicotomizar qualidade e quantidade, pois ambas dimensões fazem parte da realidade e da vida. No entanto, é um grande equívoco utilizar metas mensuráveis como único critério de análise da qualidade da educação. Ainda que seja primordial atribuir objetivos claros que as escolas devem atingir, para não cairmos na falácia de que “sendo para pobre qualquer escola pública serve”, os índices de qualidade devem ser utilizados como indicativos do atual cenário da educação brasileira, pois frente à diversidade social, política e cultural do Brasil é no mínimo arriscado afirmar que o ensino no país é ou não de qualidade apenas tomando como base dados numéricos. Segundo o autor, pelo menos dois objetivos claros precisam ser atingidos pela escola:

Zelar pela qualidade da educação, para que o processo seja efetivamente de educação, não de mero ensino e de mera aprendizagem. E atingir padrões adequados de desempenho, formal e politicamente falando (DEMO, 2012, p. 69).

No entanto, como decorrência das concepções que priorizam a melhoria quantitativa da qualidade educacional, muitas das políticas incorporaram os objetivos estabelecidos de alcançar as metas projetadas. No que se refere às políticas de formação continuada, muitas objetivavam não apenas dotar os professores de conhecimentos necessários para auxiliá-los em sua prática, otimizando assim o processo de ensino e aprendizagem, mas também reforçar o sentimento de responsabilização destes atores pelo (bom ou mau) desempenho dos seus alunos nas avaliações externas. Tais políticas definem a postura e as ações que o professor deve ter. “Tratar-se-ia de difundir uma nova representação [...] do que deve ser a escola e a educação” (CAMPOS, GARCIA & SHIROMA, 2011, p.242).

É neste contexto que foi implementado o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). Instituído em 05 de julho de 2012, o PNAIC caracteriza-se como um compromisso formal assumido pelo Ministério da Educação, juntamente com as secretarias estaduais, distrital e municipais de educação, para alfabetizar as crianças até, no máximo, os 8 anos de idade, ao final do 3º ano do Ciclo de Alfabetização.

A dinâmica de organização do PNAIC tem influências de programas governamentais criados com o objetivo de melhorar o nível de alfabetização, considerado insatisfatório nos resultados obtidos nas avaliações de desempenho. Nesta perspectiva, o capítulo seguinte tem

por objetivo detalhar tais programas a fim de traçar um panorama histórico das políticas de formação continuada que antecederam a criação do PNAIC.

## **2. AS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA DE PROFESSORES A PARTIR DOS ANOS 2000**

Nesse capítulo, objetivamos analisar as políticas de formação inicial e continuada de professores implementadas a partir dos anos 2000, identificando as concepções sobre formação nestes níveis a partir das considerações de diferentes autores (GATTI, 2008; 2011; 2014; PERRENOUD, 2002; NÓVOA, 1992;1999; TARDIF, 2014). Para tanto, apresentaremos um breve histórico dos Programas de Formação no período, sobretudo daqueles direcionados aos profissionais da Educação Básica, dando ênfase ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, o qual também é objeto deste capítulo.

### **2.1. Políticas de formação inicial e continuada de professores: histórico e concepções.**

O aumento do número de matrículas nas redes de ensino, a conseqüente necessidade de mais professores e os desafios referentes à melhoria da qualidade do ensino na Educação Básica fez com que aumentassem os debates em torno da formação docente no Brasil. Tal temática tem impulsionado análises e estudos a partir de diferentes óticas relacionadas tanto à formação inicial, quanto à formação continuada de professores. De acordo com pesquisa realizada por André (2010), nos anos 1990 o percentual dos trabalhos da área de Educação que tratavam do tema da formação docente girava em torno de 6 a 7%. Já no início dos anos 2000, esse percentual cresceu significativamente, atingindo a marca de 22% no ano de 2007.

A preocupação com a formação de professores também tem acarretado a formulação e implementação de políticas voltadas para este campo. Na legislação, tal temática já tinha sido incluída na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96). A LDBEN, a partir da nova redação dada pela Lei nº 12.056 de 2009, estabelece que a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, a continuada e a capacitação dos profissionais de magistério (BRASIL, 1996, art. 62).

No que se refere à formação inicial de docentes para atuação na Educação Básica, a referida Lei estabelece no seu artigo 62 a formação em nível superior, em curso de licenciatura. No entanto, admite a formação oferecida em nível médio na modalidade normal como formação mínima para o exercício do magistério na Educação Infantil e nos cinco primeiros anos do Ensino Fundamental.

Já em relação à formação continuada, a LDBEN define que será garantida para os profissionais da educação, no local de trabalho ou em instituições de Educação Básica e

Superior, incluindo cursos de Educação Profissional, cursos superiores de graduação plena ou tecnológicos e de pós-graduação (BRASIL, 1996, art. 62).

Como afirma Gatti (2014), a formação dos professores tem se constituído um grande desafio para as políticas educacionais, porém, não houve no Brasil até o momento uma iniciativa nacional forte o suficiente para adequar o currículo às demandas do ensino, sobretudo no que se refere à formação inicial de professores no Ensino Superior. Entretanto, é possível observar nas últimas décadas um movimento de expansão das universidades e o consequente crescimento do número de vagas na Educação Superior, especialmente nas licenciaturas.

Um dos motivos apontados para tal crescimento é a política de expansão das universidades públicas adotada pelo Governo Federal. Neste âmbito, foi criado a partir do Decreto nº 6.096 de 24 de abril de 2007 o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), que tem como objetivo:

a criação de condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais (BRASIL, 2007, Art.1).

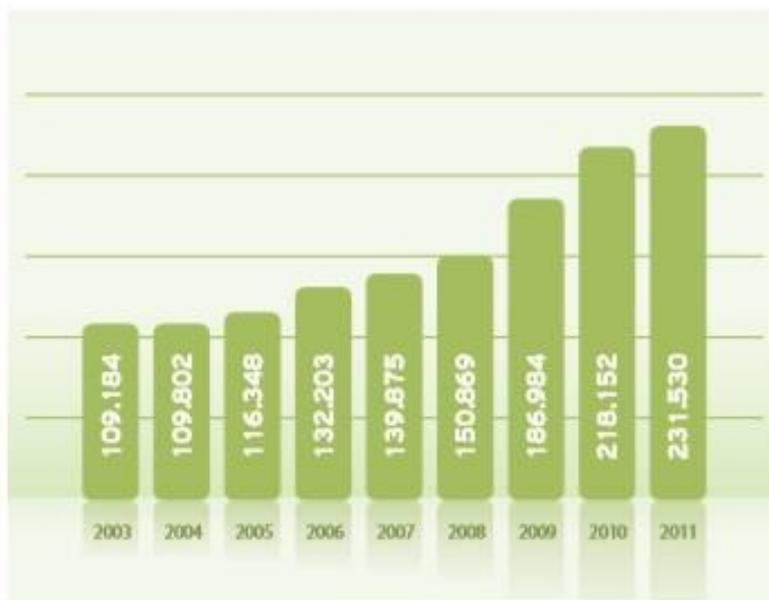
O Programa tem como meta global a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para 90% e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para 18%, ao final de cinco anos, a contar da data de sua implementação.

A implementação do REUNI está atrelada ao contexto do PNE 2001-2010, que estabeleceu metas tanto para o aumento dos investimentos, quanto para a ampliação do número de matrículas e de alunos em todos os níveis da Educação Superior. A meta 1 do Plano estabelecia a “oferta de Educação Superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos” (Lei nº 10.172/2001).

De acordo com os dados do MEC, entre 2003 a 2010 houve um salto de 45 para 59 universidades federais, correspondendo a um aumento de 31%, e de 148 para 274 unidades ou *campi*, o que corresponde a um crescimento de 85%. Em relação à oferta de vagas nos cursos de graduação presencial, houve um crescimento de aproximadamente 111% na oferta de vagas nas Instituições Federais de Educação Superior (IFES) no período de 2003 a 2011, ou seja, de 109.184 para 231.530 vagas. No entanto, o “crescimento exponencial da expansão das

vagas nos cursos de graduação presencial nas IFES aconteceu de 2007 até 2011”, período de concepção e implementação do REUNI, como observado no gráfico a seguir:

**GRÁFICO 1.** Expansão das vagas nos cursos de graduação - 2007 a 2011.



Fonte: BRASIL. Ministério da Educação, 2012, p. 12

Concomitantemente ao REUNI, outros Programas foram implementados a fim de ampliar o número de vagas e de alunos na Educação Superior e reduzir as taxas de evasão. Nesse contexto, foram criados o Programa Universidade para Todos (PROUNI - 2005), o sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB - 2006), o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES-2008), entre outros.

O PROUNI, instituído pela Lei n 11.096, de 13 de janeiro de 2005, é um programa criado pelo MEC para concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em instituições privadas de Educação Superior. O Programa é direcionado a estudantes que não possuam diploma neste nível de ensino e que não ultrapassem a renda familiar máxima pré-estabelecida pela lei (até um salário mínimo e meio por pessoa para bolsas integrais e até três salários mínimos para as bolsas parciais). Além disso, também são ofertadas bolsas para os cursos de licenciatura aos professores da rede pública de ensino que estejam em exercício no magistério da Educação Básica. Neste caso, não são estabelecidos critérios de renda.

## 2.2. Educação à Distância e formação continuada de professores.

A Universidade Aberta do Brasil é um programa criado em 2006 que tem como finalidade expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de Educação Superior no País, através da educação à distância. A prioridade é a oferta de formação inicial a professores que estão em exercício na Educação Básica pública, mas que não possuem graduação, e também a formação continuada a professores e demais profissionais da Educação Básica.

A fim de reduzir as taxas de evasão na Educação Superior, foi criado em 2008 o PNAES, um programa que objetiva promover a permanência de estudantes em situação de vulnerabilidade social nas universidades federais e viabilizar a igualdade de oportunidades entre todos os estudantes. Por meio do Programa são realizadas políticas de assistência estudantil tais como moradia, alimentação, transporte, assistência à saúde, creche, apoio pedagógico, entre outras (BRASIL. Ministério da Educação, 2012, p. 21).

No que tange a educação à distância, Gatti (2014) destaca que a equiparação desta modalidade de ensino à graduação presencial, além da legislação para os cursos EAD e a implementação do programa Universidade Aberta do Brasil, tem proporcionado a abertura de novas perspectivas de expansão da oferta desses cursos. Porém, tal dinâmica ainda não possibilita o enfrentamento de um problema histórico relativo à formação docente em nível superior no Brasil: o distanciamento das políticas de formação inicial de professores das reais necessidades da educação escolar, sobretudo nos anos iniciais do Ensino Fundamental.

Esses professores [formados em Pedagogia e Normal Superior a distância] trabalharão com crianças em tenra idade e com a alfabetização, o que exige uma formação delicada, um aprendizado de relações pessoais, pedagógicas, didáticas, de formas de linguagem específicas. A modalidade a distância não favorece de forma cabal esse tipo de formação, que implica aspectos psicossociais relacionais. O próprio currículo desses cursos emula o dos cursos presenciais, que não oferecem formação suficiente quanto a metodologias de alfabetização e ao trabalho na Educação Infantil [...]. Temos problemas com a alfabetização de crianças no país, como mostram as avaliações nacionais e regionais, e como se evidencia pela preocupação do governo federal lançando a política de “alfabetização na idade certa”. Não temos coerência entre a política de formação inicial de professores e as necessidades da educação escolar e sua qualidade, especialmente em seus níveis iniciais (GATTI, 2014, p. 38).

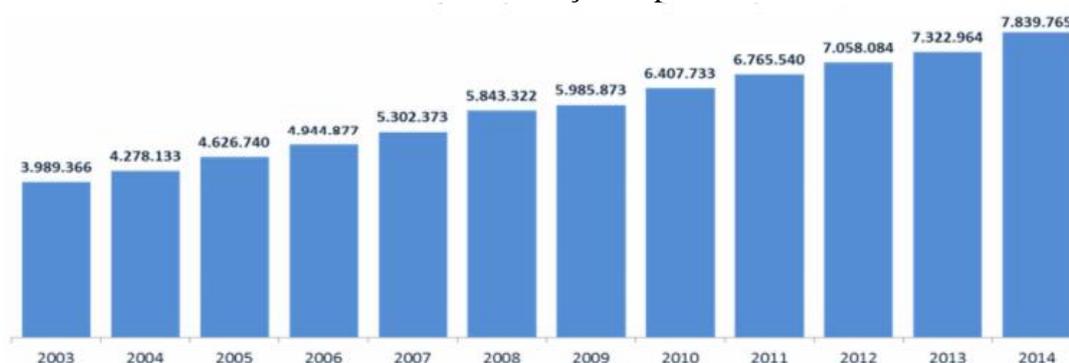
Na tentativa de melhorar a qualidade da formação inicial de professores da Educação Básica, foi criado em 2006 o Programa de Consolidação das Licenciaturas (Prodocência). Este Programa visa, a partir dos cursos de licenciaturas das instituições federais e estaduais de

Educação Superior, o apoio e financiamento de projetos voltados para a formação e o exercício profissional dos futuros docentes.

Nesta mesma perspectiva, foi criado em 2009 o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID), que oferece bolsas a alunos de cursos superiores que façam estágio em escolas públicas com a finalidade de aproximar a formação docente à realidade das salas de aulas das redes públicas de ensino. Estes alunos são direcionados a unidades escolares públicas que obtiveram IDEB abaixo da média nacional, de 4,4, com o intuito de favorecer a melhoria do ensino nestas escolas.

Atualmente as matrículas na Educação Superior em instituições públicas e privadas brasileiras alcançaram a marca de sete milhões, oitocentos e trinta e nove mil e setecentos e sessenta e cinco (7.839.765) matrículas no ano de 2014, o que representa um aumento de 96,5% de matrículas realizadas entre os anos de 2003 a 2014, como observado no gráfico a seguir. Destas, um milhão, quatrocentas e sessenta e seis mil e seiscentas e trinta e cinco (1.466.635) referem-se aos cursos de Licenciatura.

**GRÁFICO 2.** Matrículas na Educação Superior – 2003 a 2014



Fonte: BRASIL. Inep, 2014, p. 5.

Associados às políticas de formação inicial, diversos programas de formação continuada de professores foram implementados no âmbito da Política Nacional de Formação de Professores, instituída pelo Decreto Presidencial n. 6.755, de 29 de janeiro de 2009. Esta política tem como finalidade organizar a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério para as redes públicas da Educação Básica.

De acordo com Perrenoud (2002, p.20), a formação inicial deve se destinar a formar “estudantes-estagiários” que estão tornando-se profissionais, portanto, a formação deve auxiliá-los em sua prática que ainda será iniciada. A formação continuada, por sua vez,

trabalha com profissionais que já estão exercendo sua função, que já tem experiência em sua área de atuação. No entanto, como observado muitas vezes, tal formação acaba adquirindo a função de suprir carências da má formação inicial proporcionada a estes profissionais.

A ideia de formação continuada tem ganhado cada vez mais importância no cenário nacional, sobretudo a partir da chamada Era da Informação<sup>20</sup>. Os avanços tecnológicos que marcam esse período histórico têm conduzido à ideia de que os profissionais das diversas áreas, incluindo os profissionais da educação, precisam estar em constante processo de atualização, a fim de estarem informados e preparados para as transformações que ocorrem no mundo do trabalho. No caso da educação, esta demanda ultrapassa os conhecimentos referentes ao uso da tecnologia de informação e de comunicação na educação e engloba também novos conhecimentos na área pedagógica que possam auxiliar na atuação de professores, gestores, coordenadores e demais profissionais da educação. No entanto, Gatti atenta para o fato da dificuldade de conceituar o termo “educação continuada”, sobretudo porque tal perspectiva ganha um significado de acordo com o curso da história. Usualmente o termo é utilizado para referenciar-se ora a

Cursos estruturados e formalizados oferecidos após a graduação, ou após ingresso no exercício do magistério, ora ele é tomado de modo amplo e genérico, como compreendendo qualquer tipo de atividade que venha a contribuir para o desempenho profissional (GATTI, 2008, p.57).

Nesta perspectiva, a partir de um enfoque no período histórico dos anos 2000, é possível identificar diversas iniciativas governamentais criadas sobre a ótica da educação continuada. A principal delas, que inclusive derivou no estabelecimento de diversos programas de formação contínua de profissionais da educação, foi a criação em 2004 da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores. Tal iniciativa surgiu a partir da necessidade de melhorar as práticas pedagógicas nas turmas de alfabetização e, consequentemente, a aprendizagem dos alunos.

A Rede é composta por instituições de Educação Superior públicas que são responsáveis por produzir materiais de orientação para cursos de formação em diferentes áreas, tais como alfabetização, linguagem e Matemática. O MEC oferece suporte técnico e financeiro, além de coordenar o desenvolvimento dos programas, estes por sua vez são

---

<sup>20</sup> A Era da Informação refere-se ao atual momento de evolução das técnicas e dos objetos técnicos que compõem o processo de produção e transformação do espaço geográfico, bem como o modo de viver na sociedade (PENA, Rodolfo F. Alves. "Era da Informação"; *Brasil Escola*. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/geografia/era-informacao.htm>>. Acesso em 20 de novembro 2016).

adotados por estados, municípios e o Distrito Federal em regime de colaboração. Esta lógica organizacional orienta grande parte dos programas implementados a partir deste período.

Um dos programas de formação continuada direcionados para professores da Educação Básica é o GESTAR II (Programa de Gestão da Aprendizagem Escolar). Iniciado no ano de 2004, o Programa é uma continuidade do projeto iniciado em 2001 (GESTAR I). Seu objetivo principal é a oferta de cursos de formação continuada em Língua Portuguesa e em Matemática aos professores dos anos finais do Ensino Fundamental que estejam em exercício nas escolas públicas. A formação, que inclui atividades presenciais e a distância, busca “contribuir para o aperfeiçoamento da autonomia do professor em sala de aula” (BRASIL. Ministério da Educação, 2004).

Outra iniciativa realizada neste período foi a criação do Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (ProInfantil). Implementado em 2005, o ProInfantil caracteriza-se como um curso à distância voltado para a formação de professores em exercício na Educação Infantil que não possuem a formação mínima exigida na legislação: o nível médio na modalidade normal. A metodologia do curso é baseada em atividades à distância (materiais impressos e videográficos) e presenciais, realizadas em encontros quinzenais e no período de férias escolares dos professores cursistas. O ProInfantil é realizado em quatro módulos, com duração de seis meses cada um.

Já em 2007 foi criado o PROINFO, Programa Nacional de Tecnologia Educacional. O ProInfo foi reestruturado a partir do Programa Nacional de Informática na Educação, instituído pelo Ministério da Educação em 1997. O antigo programa tinha como objetivo promover o uso da tecnologia como ferramenta de enriquecimento pedagógico somente no ensino público fundamental e médio. A partir de 2007, no entanto, o Proinfo passou a atender as redes públicas de Educação Básica, incluindo a Educação Infantil e Educação de Jovens e Adultos, a partir da formação direcionada ao uso didático-pedagógico das tecnologias de informação e de comunicação, além da distribuição de equipamentos tecnológicos e recursos multimídias e digitais para as escolas.

Uma das mais importantes iniciativas do Governo Federal para a formação de professores foi a criação em 2009 do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR). Com a finalidade de fomentar a oferta de Educação Superior para estes profissionais, o Programa oferece em regime de colaboração entre a CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), os estados, municípios, o Distrito Federal e as Instituições de Educação Superior (IES), cursos de licenciatura e

formação pedagógica para docentes em exercício na rede pública da Educação Básica que não tenham a formação superior exigida pela LDBEN9394/96.

Entretanto, entre os programas criados pelo governo federal no período analisado, foi o Programa Pró-letramento, curso semipresencial de formação de professores dos anos iniciais do Ensino Fundamental, que deu base para a criação do PNAIC.

Criado em 2005, o Programa tinha como objetivo contribuir para a melhoria do desempenho escolar de alunos em leitura, escrita e Matemática. Após os seus resultados terem sido considerados satisfatórios, com base na melhoria do desempenho dos estudantes nas avaliações relacionadas à apropriação da Língua Portuguesa e Matemática realizadas pelo INEP, ampliou-se o debate acerca da necessidade de garantia do “direito à educação” das crianças no Ciclo de Alfabetização, tendo como base a criação de um currículo nacional como “forma de assegurar a formação básica comum”, e reflexões acerca da formação continuada tendo como base o Programa Pró-Letramento (CONSTANT, 2015, p. 15).

Esse debate foi fundamental para a criação do PNAIC em 2012. Além da adoção de um currículo comum para a alfabetização, como forma de garantir os “direitos de aprendizagem”, o PNAIC incorporou as bases de organização e metodologia do Pró-Letramento. Já o objetivo do Pacto de alfabetizar todos os alunos até o terceiro ano do Ensino Fundamental, ao final do Ciclo de Alfabetização, teve influência do Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), um programa de alfabetização implementado pelo governo do estado do Ceará, em cooperação com os municípios cearenses, que tem como finalidade alfabetizar os alunos da rede pública de ensino até o final do segundo ano do Ensino Fundamental (SEDUC, s/d).

Tendo como principal eixo de atuação a formação continuada de Professores Alfabetizadores, o PNAIC propõe o estudo de “novas abordagens do ensino da língua” nos anos iniciais do Ensino Fundamental, proposta esta já evidenciada em programas anteriores (BRASIL. Ministério da Educação, 2012).

No âmbito das concepções sobre os cursos de formação de professores, Philippe Perreunoud (2002) defende a ideia da formação de um professor que construa os conhecimentos a partir da sua própria prática. Em alusão aos processos históricos da formação continuada de professores, o autor aponta que, inicialmente, as formações foram organizadas como cursos de ensino ministrados por professores que dominavam determinados conhecimentos e que deveriam transpor a outros professores. Estes, por sua vez, deveriam apropriar-se de tais conhecimentos.

Contrastando com este ponto, a proposta da reforma do ensino a partir da formação de professores exige a adoção de *posturas reflexivas*. É fundamental que o docente reflita na ação e sobre a ação para formar-se um *profissional reflexivo*. Nesta perspectiva, Perrenoud destaca que a noção de prática reflexiva remete a dois processos mentais. O primeiro compreende a reflexão durante o processo, ou seja:

Refletir durante a ação consiste em se perguntar o que está acontecendo ou o que vai acontecer, o que podemos fazer, o que devemos fazer, qual é a melhor tática, que desvios e precauções temos de tomar, que riscos corremos, etc (PERRENOUD, 2002, p.21).

O segundo processo mental corresponde a perceber a ação como “objeto de reflexão”, ou seja, não basta apenas refletir sobre a ação, mas é preciso também compará-la a partir de outros olhares, tanto no sentido de explicá-la, como no sentido de criticá-la. Assim, questões como “o que poderíamos ter feito?” e “o que outro profissional teria feito?” são imprescindíveis para analisar as ações adotadas. Segundo o autor, o desenvolvimento de uma postura e de práticas reflexivas mais amplas é a chave da profissionalização docente e também uma condição para sair, progressivamente, do impasse ao qual nos leva a maioria das reformas escolares<sup>21</sup>.

Outra característica importante relativa aos cursos de formação continuada de professores é o seu caráter interativo e dinâmico. Nesta concepção, presente nas reflexões provocadas por António Nóvoa (1992), é preciso que a mobilização de experiências e a produção de saberes estejam sempre presentes nos cursos de formação, para que se possa criar, assim, “redes de (auto)formação participada”. Desta maneira:

A formação não se constrói por acumulação (de cursos, de conhecimentos ou de técnicas), mas sim através de um trabalho de reflexividade crítica sobre as práticas e de (re) construção permanente de uma identidade pessoal. Por isso é tão importante investir na pessoa e dar um estatuto ao saber da experiência” (NÓVOA, p.13, 1992).

Diante do atual desafio da formação docente, sobretudo no que diz respeito à formação de professores da Educação Básica, é possível compreender a importância do estabelecimento de políticas públicas que visem à formação inicial e continuada orientada para a prática dos professores e para os saberes docentes. No entanto, Maurice Tardiff (2014, p.32) questiona: “Que saber é esse? Quais são os saberes que servem de base ao ofício de professor?”.

---

<sup>21</sup> Ibid, p. 215.

Atentando para o fato de não fornecer respostas completas para estas questões, o autor define o saber docente como um “saber plural, formado pelo amálgama, mais ou menos coerente, de saberes oriundos da formação profissional e de saberes disciplinares, curriculares e experienciais”.<sup>22</sup>

Os saberes da formação profissional compreendem o conjunto dos saberes das ciências, da educação e da ideologia pedagógica, transmitidos pelas instituições de formação de professores. Já os saberes disciplinares são aqueles definidos e selecionados pelas universidades e se integram a prática docente através da formação inicial e continuada. Os saberes curriculares referem-se aos discursos, objetivos, conteúdos e métodos categorizados nas instituições escolares sob a forma de programas escolares e que devem ser aprendidos e aplicados pelos professores. Por fim, os saberes experienciais são baseados no trabalho cotidiano dos professores e adquiridos no exercício de suas funções e na prática de sua profissão. A múltipla articulação entre a prática e esses saberes adquiridos resulta numa posição estratégica dos professores como responsáveis pela “formação-produção” dos saberes sociais, porém que tem sido socialmente desvalorizada. O autor destaca que a relação que tem sido mantida dos professores com os saberes tem sido limitada a de “transmissão”, ou de “portadores” ou de meros “objetos de saber”, mas não como a de produtores de saber (TARDIFF, 2014, p. 40).

Sobre esta questão, Nóvoa (1999, p.2) destaca que o discurso sobre o papel fundamental dos professores para a construção da “sociedade do futuro” é cada vez mais intenso e crescente. Nesse contexto, sejam nos diversos programas de ação política ou nos discursos reformadores, reencontram-se sempre as mesmas palavras sobre a importância dos professores nos “desafios do futuro”. Os professores voltam, assim, a estar no centro das preocupações políticas e sociais:

O excesso dos discursos esconde a pobreza das práticas políticas. Neste fim de século [século XX], não se vêm surgir propostas coerentes sobre a profissão docente. Bem pelo contrário. As ambiguidades são permanentes. Por um lado, os professores são olhados com desconfiança, acusados de serem profissionais medíocres e de terem uma formação deficiente; por outro lado, são bombardeados com uma retórica cada vez mais abundante que os considera elementos essenciais para a melhoria da qualidade do ensino e para o progresso social e cultural (NÓVOA, 1999, p.3).

Portanto, a partir das considerações dos autores, podemos destacar que é preciso haver uma ressignificação da profissão docente, valorizando a experiência e os saberes dos

---

<sup>22</sup> Ibid, p.36.

professores, e a definição de políticas educativas coerentes com esse propósito. “Os professores têm de redescobrir uma identidade coletiva, que lhes permita cumprir o seu papel na formação das crianças e dos jovens”<sup>23</sup>.

Nesse sentido, tendo como principal eixo de atuação a formação continuada de Professores Alfabetizadores, torna-se fundamental analisar mais claramente a política em estudo a fim de identificar e analisar as concepções do Pacto sobre a formação continuada e a profissão docente.

### **2.3. O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC: concepções e eixos de atuação.**

A análise de uma política pública demanda entender a sua trajetória em diferentes contextos. Segundo Stephen Ball (2009), as políticas se movem através de uma trajetória semelhante ao movimento realizado pelos mísseis, que saem em direção ao céu, seguem uma trajetória e caem novamente, num movimento através do tempo e do espaço. Há sempre um grau de incerteza do local em que irão cair. Esta metáfora é utilizada para compreender a trajetória das políticas a partir da sua complexidade, afinal: “Quando elas saem do contexto de influência? Quando saem e entram no contexto da prática?”. Este movimento compreende também os processos de produção de textos, ou seja, os documentos e textos oficiais dos quais as políticas estão sujeitas.

No âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, a política foi oficialmente instituída através da portaria nº 867 de 05 de julho de 2012. De acordo com o documento, o PNAIC caracteriza-se como um compromisso formal assumido pelo Ministério da Educação, juntamente com as secretarias estaduais, distrital e municipais de educação, para alfabetizar as crianças até, no máximo, os 8 anos de idade, ao final do 3º ano do Ciclo de Alfabetização. No contexto da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores, o MEC estabelece parcerias com instituições de Educação Superior para auxiliar estados, Distrito Federal e municípios na alfabetização e letramento dos estudantes até o 3º ano do ensino fundamental.

O PNAIC é constituído das seguintes ações: 1 – Formação Continuada de Professores Alfabetizadores, ações, materiais e referências curriculares e pedagógicas que contribuam para a alfabetização e o letramento; 2 - O compartilhamento da gestão do programa entre a

---

<sup>23</sup> Ibid, p. 10.

União, Estados, Distrito Federal e Municípios; 3 - A garantia dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento, a serem aferidos nas avaliações externas anuais. Estas ações têm como objetivos:

- I - garantir que todos os estudantes dos sistemas públicos de ensino estejam alfabetizados, em Língua Portuguesa e em Matemática, até o final do 3º ano do Ensino Fundamental;
- II - reduzir a distorção idade-série na Educação Básica;
- III - melhorar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB);
- IV - contribuir para o aperfeiçoamento da formação dos Professores Alfabetizadores;
- V - construir propostas para a definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento das crianças nos três primeiros anos do Ensino Fundamental. (BRASIL, p.22 e 23, 2012)

A fim de identificar se o principal objetivo está sendo alcançado, ou seja, a alfabetização dos alunos até o final do 3º ano do Ensino Fundamental, foi instituído um exame periódico específico para avaliar a alfabetização em Língua Portuguesa e em Matemática dos alunos, a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) elaborada pelo INEP.

As ações do PNAIC estão estruturadas a partir de quatro eixos de atuação: 1. Formação continuada de Professores Alfabetizadores e dos Orientadores de Estudos, atores responsáveis pela formação dos professores; 2. Materiais didáticos, literatura e tecnologias educacionais, entre os quais, livros didáticos, obras e jogos pedagógicos, obras de literatura e de pesquisa distribuídas pelo MEC para as escolas participantes do Pacto, através de outros programas governamentais<sup>24</sup>; 3. Avaliação, que constitui a aplicação anual da Provinha Brasil aos estudantes do 2º ano do Ensino Fundamental, a aplicação da ANA, avaliação externa específica para aferir o nível de alfabetização dos alunos no 3º ano do Ensino Fundamental, e a análise e disponibilização dos resultados registrados nas avaliações aplicadas pelo INEP; 4. Gestão, controle e mobilização social, que tem como principal ação a constituição de um concerto institucional de diferentes atores<sup>25</sup> para o acompanhamento e a gestão das ações do Pacto.

---

<sup>24</sup> Neste contexto, o Programa Nacional do Livro Didático e o Programa Nacional Biblioteca na Escola caracterizam-se como os principais programas governamentais de distribuição de livros para as escolas.

<sup>25</sup> O Comitê Gestor Nacional, órgão responsável pela coordenação e avaliação do Programa a nível nacional, é formado por representantes da Secretaria Executiva do Ministério da Educação, da Secretaria de Educação Básica (SEB), da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), do FNDE, do INEP, do Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED) e da União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). A Coordenação Institucional é composta por representantes do MEC, da Secretaria Estadual de Educação, em cada estado, da UNDIME e da União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), do Conselho Estadual

Entre as atribuições das diferentes instâncias que compõem a gestão do PNAIC, cabe ao MEC a aplicação de avaliações externas do nível de alfabetização em Língua Portuguesa e em Matemática, para alunos concluintes do 3º ano do Ensino Fundamental; o fornecimento de materiais didáticos, literários, jogos e tecnologias nas redes de ensino; a concessão de bolsas de apoio para incentivo à participação dos Orientadores de Estudo e dos professores alfabetizadores nas atividades de formação nas redes de ensino que aderiram ao Pacto, entre outras.

Sob a responsabilidade das Instituições de Educação Superior, concentram-se as ações referentes à realização da gestão acadêmica e pedagógica do curso de formação; a seleção de formadores que ministram o curso de formação e a certificação dos Orientadores de Estudos e dos Professores Alfabetizadores concluintes do curso de formação.

Aos Estados e Municípios cabem, entre outras atribuições, designar Coordenador/es para gerenciar às ações do Pacto em sua rede; indicar Orientadores de Estudo, custeando o deslocamento e a hospedagem para participação nos eventos de formação; e fomentar e garantir a participação dos Professores Alfabetizadores de sua rede de ensino nas atividades de formação, sem prejuízo da carga-horária em sala de aula, custeando o deslocamento e a hospedagem sempre que necessário.

A fim de apoiar a participação dos diferentes atores no Pacto, o MEC, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), instituiu bolsas de estudo e pesquisa com valores e número de parcelas diferenciados de acordo com as funções desempenhadas<sup>26</sup>.

Com o encargo de gerenciar e monitorar as atividades do PNAIC, a Secretaria de Educação Básica criou o SISPACTO, um sistema informatizado que além de comportar o Sistema de Gestão de Bolsas (SGB), um sistema específico para o pagamento das bolsas,

---

de Educação e das Instituições de Ensino Superior (IES) responsáveis pela formação em cada estado. A Coordenação Estadual, responsável pela gestão, supervisão e monitoramento das ações do Pacto na rede estadual e, também, pelo apoio aos municípios, fica na responsabilidade de cada Secretaria de Estado da Educação. Por fim, a Coordenação Municipal, responsável pelas ações do Pacto na rede municipal e pela interlocução com a coordenação estadual, fica a cargo da Secretaria Municipal de Educação de cada município.

<sup>26</sup> O Coordenador-geral, professor efetivo indicado pela IES para estruturar a Formação Continuada, recebe uma bolsa mensal no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais); O Coordenador-adjunto, professor da IES indicado pelo Coordenador-Geral para auxiliar na organização da Formação, recebe uma bolsa mensal no valor de R\$1.400,00 (mil e quatrocentos reais); Os supervisores, selecionados em processo público de seleção para organizar e coordenar a formação dos Orientadores de Estudo junto aos formadores, recebem uma bolsa mensal no valor de R\$1.200,00 (mil e duzentos reais); A bolsa dos formadores, responsáveis pela formação dos Orientadores de Estudo, é no valor máximo de R\$1.100,00 (mil e cem reais). Já as bolsas dos coordenadores locais, responsáveis pelas ações do Pacto nos estados, Distrito Federal e municípios, e dos Orientadores de estudo, é no valor de R\$765,00 (setecentos e sessenta e cinco reais). Por fim, os professores alfabetizadores cursistas do PNAIC recebem o valor máximo de R\$200,00 (duzentos reais). (PORTARIA Nº 90, Artigo 1º, DE 6 DE FEVEREIRO DE 2013).

ainda inclui abas de monitoramento de atividades e de avaliações cujo preenchimento é obrigatório para o recebimento da bolsa pelos Professores Alfabetizadores, Orientadores de Estudo, Formadores, Supervisores e Coordenadores Gerais (BRASIL. Ministério da Educação, 2013).

No entanto, ainda que o arranjo institucional de gestão seja apontado como fundamental para contribuir com o objetivo do Pacto de alfabetizar todas as crianças até os oito anos de idade, é a Formação Continuada que se constitui como o principal eixo de atuação da política em análise.

No que se refere aos indicadores de qualidade do PNAIC, nos discursos oficiais a qualidade do ensino aparece diretamente relacionada à formação continuada:

O processo formativo do PNAIC objetiva **ampliar as discussões sobre a alfabetização** na perspectiva do letramento numa abordagem interdisciplinar que privilegie um diálogo permanente e sistemático com a prática docente e com a equipe pedagógica da escola, para a garantia dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento dos estudantes e **para a melhoria da qualidade do ensino público brasileiro**. Além disso, o programa ainda colabora para a melhoria na qualidade do processo de formação continuada dos/as professores/as alfabetizadores/as e para o desenvolvimento crítico e reflexivo (BRASIL. Ministério da Educação, 2014, grifo nosso).

Letramento é considerado o estado ou condição de quem não apenas sabe ler e escrever, mas cultiva e exerce as práticas sociais que usam a escrita. Já a interdisciplinaridade pode ser considerada como um processo de interação das disciplinas do currículo escolar entre si e também com a realidade, com o intuito de superar a fragmentação dos conhecimentos e a formar integralmente os alunos (BRASIL. Ministério da Educação, 2015).

A partir destas perspectivas, na concepção do Pacto, 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”. Entretanto, diferentemente de políticas de alfabetização anteriores, além dos saberes necessários à aprendizagem da leitura e da escrita, o PNAIC incluiu a aprendizagem de saberes de outras áreas e componentes curriculares. Desta forma foram instituídos os Direitos de Aprendizagem do Ciclo de Alfabetização: um conjunto de “expectativas de aprendizagem dos conhecimentos escolares que devem ser atingidos pelos alunos em diferentes estágios do Ensino Fundamental” (BRASIL. Conselho Nacional de Educação, 2010).

Para que haja o êxito da alfabetização na idade certa são apontados três fatores decisivos: 1. Contar com Professores Alfabetizadores bem preparados, motivados e

comprometidos com o desafio de orientar as crianças nesta etapa da trajetória escolar; 2. Disponibilidade de materiais didáticos e pedagógicos apropriados e que estimulem a aprendizagem, tais como livros didáticos, paradidáticos, obras de literatura, jogos e mídias variadas. 3 – Capacidade de acompanhar continuamente o progresso da aprendizagem das crianças, por meio de avaliações contínuas, que podem ser baseadas em observações e registros sistemáticos de cada criança, bem como por avaliações estruturadas, tais como a Provinha Brasil (2º ano) e a ANA (3º ano).

Os resultados das avaliações externas e os índices de desempenho ocupam uma posição estratégica para a avaliação da política e da qualidade do ensino e aprendizagem nos anos iniciais: “Uma avaliação externa universal é importante, pois não afere somente os resultados obtidos pelos estudantes, mas sim todo esforço empenhado pelos sistemas e redes de ensino para o cumprimento da meta” (BRASIL. Ministério da Educação, 2012).

No âmbito do PNE, a melhoria da qualidade da educação está atrelada a melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem que, no ponto de vista das metas mensuráveis, se traduz em alcançar a média nacional de 6,0 para o IDEB nos anos iniciais do Ensino Fundamental (BRASIL. Ministério da Educação, 2014, p.10).

Já no que se refere à ANA, os resultados são expressos em escalas de proficiência nas áreas avaliadas (Língua Portuguesa e Matemática) e apresentam resultados de desempenho em leitura, matemática e escrita. As escalas são compostas por quatro níveis progressivos e cumulativos (Nível 1 a 4), ou seja, os níveis são organizados da menor para a maior proficiência (ANEXO A). Além disso, quando os alunos alcançam determinado nível se supõe que alcançaram as habilidades do nível anterior (BRASIL. Ministério da Educação, 2013). O MEC considera que o aluno está proficiente quando atinge o Nível 2 em leitura e o Nível 3 em escrita e em Matemática, no entanto, espera-se que ao final do Ciclo de Alfabetização todos os alunos do 3º ano do Ensino Fundamental alcancem as habilidades referentes ao último nível em leitura, escrita e Matemática.

Na perspectiva do Pacto, é importante discutir sobre as habilidades e os conhecimentos necessários para o fazer pedagógico. Desta forma, alguns princípios são definidos e devem ser garantidos no processo formativo: a prática da reflexividade, a mobilização dos saberes docentes, a constituição da identidade profissional, a socialização, o engajamento e a colaboração (BRASIL. Ministério da Educação, 2012).

O princípio da prática da reflexividade está baseado na relação entre prática/teoria/prática. Para desenvolver esta competência, são propostas análises de práticas de sala de aula no curso de formação como forma de possibilitar aos professores se verem em

diferentes situações e “redirecionarem seus próprios gestos em outras situações semelhantes” (BRASIL. Ministério da Educação, 2012, p.13).

A mobilização dos saberes está relacionada ao conhecimento que os profissionais já possuem quando vivenciam a formação continuada, enfatizando o discurso da importância de dar voz aos professores. Porém, destaca-se a ideia de que para o sucesso do exercício profissional docente, é necessário apresentar nos programas de formação a relação do saber e da prática pedagógica, “cabendo ao professor apoiar as suas escolhas didáticas em determinadas abordagens em detrimento de outras, mesmo que não estejam suficientemente seguros de que elas darão certo”<sup>27</sup>.

O princípio da constituição da identidade procura resgatar a valorização do trabalho do professor. Assim, os materiais de apoio e divulgação do PNAIC defendem que os cursos de formação devem investir na “construção positiva da identidade profissional coletiva”, possibilitando aos docentes a oportunidade de “revisitar suas experiências profissionais e de formação para, por meio delas, analisar a sua atuação no presente” (BRASIL. Ministério da Educação, 2012, p.16).

Já a socialização é considerada uma habilidade importante para ser trabalhada nos cursos de formação continuada. Uma vez que o professor trabalha em interação com diferentes atores no cotidiano escolar, torna-se importante para o seu exercício profissional o desenvolvimento da “capacidade de comunicação”<sup>28</sup>. Assim, as formações propõem um intenso trabalho com atividades coletivas.

Outro princípio do eixo de formação continuada é o engajamento, defendido nos textos oficiais como uma característica necessária ao docente não apenas para a dedicação aos cursos de formação continuada, mas para o próprio exercício da sua profissão.

Por fim, a colaboração é apontada como um importante elemento para o processo de formação, “pois tem como foco o rompimento do individualismo”. Desta maneira, as formações procuram proporcionar “um aprendizado coletivo, através do qual os professores exercitem a participação, o respeito, a solidariedade, a apropriação e o pertencimento”<sup>29</sup>.

Portanto, é a partir do processo formativo, com ênfase na relação entre teoria e prática, que o PNAIC pretende alcançar a meta estabelecida: Todos os alunos alfabetizados até os 8 anos de idade, ao final do Ciclo de Alfabetização. Para isso, além do aprofundamento dos conhecimentos sobre alfabetização e interdisciplinaridade, a formação deve garantir as

---

<sup>27</sup> Ibid, p.14.

<sup>28</sup> Ibid, p.17.

<sup>29</sup> Ibid, p.19.

ferramentas para alfabetizar com planejamento. Desta maneira, o curso tem enfoque sobre os planos de aula dos Professores Alfabetizadores, sobre as sequências didáticas e a avaliação diagnóstica.

Com base nos princípios estabelecidos, o curso de formação do PNAIC está estruturado em encontros presenciais e atividades extraclasse que totalizam 200 horas anuais para os Orientadores de Estudo e 120 horas anuais para os Professores Alfabetizadores. A formação dos Orientadores de Estudos, responsáveis pela formação dos Professores Alfabetizadores, é feita pelos Formadores selecionados pelas Instituições de Educação Superior definidas pelo MEC, numa dinâmica de multiplicação de saberes (BRASIL. Ministério da Educação, 2012).

No contexto de implementação da política, em 2013, foi realizado o primeiro curso de formação de Professores Alfabetizadores do PNAIC com ênfase na área de Linguagem. O curso foi organizado em oito unidades que trabalharam diferentes temáticas relacionadas à alfabetização na perspectiva do letramento, tais como Currículo, Planejamento e Organização do Ensino, Apropriação do Sistema de Escrita Alfabética, entre outros.

Já o segundo ano do curso de formação teve como foco a alfabetização matemática. Seguindo a estrutura de formação do PNAIC de Língua Portuguesa, o curso foi organizado em oito unidades que trabalharam diferentes temáticas, entre as quais: Geometria, Educação Estatística, Sistema de Numeração Decimal, etc.

Em 2015, terceiro ano do curso, a formação foi ampliada para as demais áreas do conhecimento, tendo como foco principal a interdisciplinaridade. O curso, denominado de “Organização do trabalho Pedagógico na Perspectiva da Inclusão e da Interdisciplinaridade”, foi estruturado a partir das temáticas da Interdisciplinaridade no Ciclo da Alfabetização do Currículo na perspectiva da inclusão e da Organização da ação docente em diversas áreas. Diferentemente dos anos anteriores, a organização foi proposta em 10 unidades a serem trabalhadas em dez meses, de acordo com a organização das Instituições de Educação Superior que atuam no PNAIC. Outra mudança no ano de 2015 foi a divisão da carga horária total do curso em dois anos, sendo 80 horas cumpridas no segundo semestre de 2015 e as 120 horas restantes no ano de 2016.

Tal dinâmica diferenciada foi resultado do cenário de estagnação da economia que se estabeleceu no Brasil nos últimos anos (2016-2017). Apesar do cenário externo também conturbado, muitos dos problemas econômicos foram resultados de fatores internos que influenciaram o cenário de instabilidade na economia brasileira. Entre estes fatores, uma das mais graves crises políticas da história do país, está o *impeachment* da presidente Dilma

Roussef em agosto de 2016, sob a acusação de ter cometido crimes de responsabilidade fiscal. Como resultados deste cenário, o Brasil tem enfrentado juros altos, altas taxas de desemprego, a diminuição de gastos públicos com programas sociais, entre outras consequências.

Após o *impeachment* da presidente Dilma, o então vice-presidente Michel Temer (PMDB) assume o governo em 31 de agosto de 2016. Diante de um cenário de retração da economia, o presidente tem defendido políticas que estabelecem limites para os gastos públicos, inclusive com saúde e educação.

A atual situação econômica e política que o Brasil vivencia trouxe o clima de incerteza da continuidade do PNAIC no ano de 2016. A política foi então reformulada, ainda no governo Dilma Roussef através das Portarias nº 153, nº 154 e nº 155 de 22 de março de 2016, alterando a legislação que o instituiu (Portaria n. 867, de 4 de julho de 2012), ampliando as suas ações, definindo as suas diretrizes gerais e alterando também os valores máximos e os parâmetros para a concessão de bolsas de estudo para os profissionais da educação participantes da formação continuada no âmbito do PNAIC.

No quadro abaixo, estão indicadas as principais alterações realizadas na política.

**QUADRO 1. Principais alterações no Pacto (2016)**

<b>Diretrizes originais (2012)</b>	<b>Diretrizes atuais (2016)</b>
<b>Altera as ações II e IV do PNAIC</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Reduzir a distorção idade-série na Educação Básica;</b></li> <li>✓ <b>Contribuir para o aperfeiçoamento da formação dos Professores Alfabetizadores.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Reduzir os índices de alfabetização incompleta e letramento insuficiente nos demais anos do ensino fundamental e diminuir a distorção idade-série na Educação Básica;</b></li> <li>✓ <b>Contribuir para o aperfeiçoamento da formação dos professores que atuam na alfabetização de alunos do ensino fundamental.</b></li> </ul>
<b>Altera os eixos do Pacto</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Eixo I: Formação continuada de Professores Alfabetizadores.</b></li> <li>✓ <b>O eixo gestão, controle e mobilização social caracteriza-se por: I - constituição de um arranjo institucional para gestão das ações do Pacto, organizado na forma abaixo: a) Comitê Gestor Nacional; b) Coordenação Institucional; c) Coordenação Estadual; d) Coordenação Municipal.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <b>Eixo I: Formação continuada.</b></li> <li>✓ <b>O eixo gestão, controle e mobilização social caracteriza-se por: I - constituição de comitês de gestão nacional, estaduais e do Distrito Federal, organizados na forma abaixo: a) Comitê Gestor Nacional; b) Comitê Gestor Estadual para a Alfabetização e o Letramento; c) Coordenação Estadual; d) Coordenação Municipal.</b></li> </ul>
<b>Inclusão de novos atores e ações pedagógicas</b>	

<p>✓ <b>A Formação Continuada de Professores Alfabetizadores contempla o pagamento de bolsas para as seguintes funções:</b>  <b>I - coordenador-geral da IES;</b>  <b>II - coordenador-adjunto junto à IES;</b>  <b>III - supervisor junto à IES;</b>  <b>IV - formador junto à IES;</b>  <b>V - coordenador das ações do Pacto nos estados, Distrito Federal e municípios;</b>  <b>VI - orientador de estudo;</b>  <b>VII - professor alfabetizador.</b></p> <p>✓ <b>Caberá às IES:</b>  <b>I - realizar a gestão acadêmica e pedagógica do curso de formação.</b></p>	<p>✓ <b>A Formação Continuada de Professores Alfabetizadores contempla o pagamento de bolsas para as seguintes funções:</b>  <b>I - coordenador-geral da IES;</b>  <b>II - coordenador-adjunto junto à IES;</b>  <b>III - supervisor junto à IES;</b>  <b>IV - formador junto à IES;</b>  <b>V - Coordenador Estadual das Ações do Pacto;</b>  <b>VI - Coordenador Regional das Ações do Pacto;</b>  <b>VII - Coordenador Local das ações do Pacto</b>  <b>VIII - professor alfabetizador.</b></p> <p>✓ <b>Caberá às IES:</b>  <b>I - elaborar <b>Plano de Formação</b> e realizar a gestão acadêmica e pedagógica do curso de formação dos Professores Alfabetizadores, Orientadores de Estudos e coordenadores estaduais, regionais e locais do Pacto.</b></p>
<b>Altera o objetivo e a carga horária da Formação Continuada</b>	
<p>✓ <b>A Formação Continuada de Professores Alfabetizadores tem como objetivo apoiar todos os professores que atuam no Ciclo de Alfabetização, incluindo os que atuam nas turmas multisseriadas e multietapa, a planejarem as aulas e a usarem de modo articulado os materiais e as referências curriculares e pedagógicas ofertados pelo MEC às redes que aderirem ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e desenvolverem as ações desse Pacto.</b></p> <p>✓ <b>A Formação Continuada de Professores Alfabetizadores utilizará material próprio a ser fornecido pelo MEC a todos os Orientadores de Estudo e professores alfabetizadores cursistas e será ofertada de forma presencial, com duração de:</b>  <b>I - duzentas horas anuais, incluindo atividades extra-classe, para os Orientadores de Estudo [...].</b></p>	<p>✓ <b>A Formação Continuada ofertada no âmbito do programa Pacto Nacional pela Idade Certa tem como objetivo <b>apoiar os cursistas</b> a planejarem as suas ações e a usarem, de modo articulado, os materiais e as referências curriculares e pedagógicas ofertados pelo MEC às redes que aderirem ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e desenvolverem as ações desse Pacto.</b></p> <p>✓ <b>A formação continuada será ofertada de forma presencial, com duração mínima de:</b>  <b>I - <b>Cento e oitenta horas anuais</b>, incluindo atividades extraclasse, para os Orientadores de Estudo [...].</b></p>
	<p>Inclui o monitoramento das ações do Pacto, reforçando a <b>responsabilização das redes de ensino pelo desenvolvimento das atividades e resultados do programa.</b></p>

Fonte: Elaborado pela autora com base nas Portarias nº.867/2012 e nº 153, nº 154 e nº 155 de 22 de março de 2016.

Além das alterações na estrutura organizacional e gestora do PNAIC, uma alteração significativa observada foi a mudança no eixo de formação, modificando a proposta inicial que restringia a formação continuada a Professores Alfabetizadores, possibilitando assim a

ampliação do curso para demais professores que atuam no Ciclo de Alfabetização. Após as modificações realizadas, o curso foi retomado no último trimestre de 2016 com a inclusão de um novo ator, o Coordenador Pedagógico, que antes desse período participava apenas como ouvinte.

Quando tratamos sobre análise de políticas públicas é comum constatarmos alterações nas propostas inicialmente criadas. E isso pode ser resultado de diversos fatores, tais como mudança de lideranças governamentais, alteração no cenário político e econômico dos países, estados, municípios, ou mesmo alterações realizadas a partir de dificuldades ou necessidades identificadas na execução da própria política.

No que se refere a políticas de formação de professores, é importante salientar que a análise de tais políticas requer sempre uma observação atenta para não cairmos na tática de “culpabilização” criada pelos formuladores de políticas: “o problema está “na” escola ou “no” professor, mas nunca “nas” políticas”, ou seja, as políticas são consideradas sempre como soluções e nunca como parte do problema (BALL, 2011, p. 36). Desta maneira, os resultados obtidos, quando não satisfatórios, são considerados como “falhas de implementação” dos professores e das escolas e não como problemas na própria formulação e implementação da política.

É para evitar estes e outros erros de interpretação na análise de trajetórias de políticas educacionais que a Abordagem do Ciclo de Políticas, formulada por Stephen Ball e por colaboradores (BOWE; BALL; GOLD, 1992), defende a análise crítica das políticas a partir da sua complexidade, considerando o “hiato entre política e prática” (BALL, 2011). Por mais que existam algumas ideias teóricas dentro desta concepção, o autor defende esta abordagem como um método, um instrumento para a compreensão das políticas. Nesta perspectiva de análise, as políticas são compreendidas como processos dinâmicos, que estão em constante movimento. Essa dimensão é oposta à concepção tradicional que compreende as políticas como algo ordenado e linear. A partir desta abordagem, percebemos as políticas como instáveis, contraditórias e como campos de lutas de diferentes atores e significados. Ou seja, as políticas se movem dentro de contextos variados. Ball identifica três contextos principais: contexto da influência, contexto da produção de texto e contexto da prática, que não são etapas lineares ou sequenciais, mas estão inter-relacionados. Em todos estes contextos há complexidade e lutas, pois existem diversos atores e interesses procurando se relacionar a significados específicos. “A ideia de que tenha um significado definitivo para qualquer política é impossível” (BALL, 2009).

Neste sentido, o contexto da influência é caracterizado pelo processo de elaboração das políticas. Nele estão presentes os discursos que servirão de base para a construção das políticas públicas. Demarcado pela disputa de conflitos e de interesses, é neste campo que aparecem as influências políticas, sociais e econômicas, tais como as influências exercidas pelos grandes organismos internacionais nas ideologias pedagógicas e organizacionais que predominaram nos discursos que precederam a formulação e implementação de políticas educacionais, sobretudo nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, e que foram objeto de análise no primeiro capítulo deste estudo. No entanto, é importante ressaltar que nem sempre as políticas são feitas ou elaboradas num mesmo contexto:

Não é somente nos governos, nos países que têm políticas, mas também as instituições e até mesmo as próprias pessoas individuais têm suas políticas, e nós precisamos ser capazes de entender todas elas (BALL, 2009).

Antes de se tornarem ações, as políticas são descritas em textos legais, políticos, documentos oficiais, ou seja, como formas de representação da política. Este é o chamado contexto da produção de texto e está diretamente relacionado com o primeiro contexto, uma vez que os textos são geralmente articulados com os interesses que permeiam o contexto de influência. Além disso, inúmeros atores e interesses estão envolvidos neste processo de transformar políticas em práticas. Desta forma, “os textos políticos são o resultado de disputas e acordos, pois os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da produção de textos competem para controlar as representações da política” (BOWE BALL; GOLD, 1992 apud MAINARDES, 2006, p.52). As políticas são tidas como “intervenções textuais”, mas nelas estão presentes limitações e possibilidades que produzem respostas e “consequências reais”.

É no contexto da prática, uma nova “arena de contestação, de luta e de interpretação” que essas diferentes consequências se materializam. No contexto da prática, as políticas são interpretadas pelos diferentes atores e os textos são traduzidos para a realidade. Este movimento pode inclusive possibilitar mudanças e transformações na política original. A prática é o lugar onde se estabelece a resolução de conflitos e o acordo entre diferentes desejos e valores. Afinal, “as políticas na prática geralmente são feitas num conjunto, numa composição de fragmentos. Colocar em ação uma política é um processo coletivo. Política em ação é um conjunto” (BALL, 2009).

Por conseguinte, o processo de implementação das políticas pode ser muito diferente da política no texto, pois elas se estabelecem em instituições e contextos diferentes. E isso não significa que seja um problema de interpretação dos atores e instituições, mas ao contrário, é o

que Ball determina como a “natureza do social”, como característica natural do processo de tradução das políticas:

Políticas são escritas para uma escola imaginária, a melhor de todas as escolas, que só existe na mente do definidor de políticas (*policy-maker*) – constituída por estudantes imaginários e professores infalíveis, cheios de recursos, providos de uma energia inesgotável e de uma disponibilidade sem fim (BALL, 2009).

Diferentemente deste mundo idealizado, as políticas são implementadas em realidades diversas, com escolas, profissionais, estudantes e disponibilidade de materiais diversos. Portanto, o contexto da prática é considerado o momento da ação criativa pelos atores, pois eles traduzem o texto para a prática de acordo com as realidades e circunstâncias nas quais estão envolvidos. No entanto, como afirma o autor, é preciso ter o cuidado de não reduzir esse processo para a simplicidade nem da resistência, nem da aceitação pelos atores praticantes das políticas, pois na verdade este é um “processo contínuo e intenso de reinterpretação e retransformação”.

A partir de 1994, Ball incluiu outros dois contextos, o contexto dos resultados/efeitos, que seria uma extensão do contexto da prática, e o contexto da estratégia/ação, que por tratar das mudanças das políticas ou do pensamento sobre elas seria complementar ao contexto da influência (MAINARDES, 2011, p.158).

Desta maneira, utilizando a abordagem do ciclo de políticas como referencial analítico desta pesquisa, torna-se possível realizar uma análise mais atenta e cuidadosa dos contextos que se interpõem ao processo de implementação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa.

No que se refere à implementação do PNAIC na realidade em estudo, Nova Iguaçu é uma cidade em crescimento, com alta densidade demográfica, uma grande rede de ensino, como explicitado no capítulo 1, e com diversos elementos políticos, históricos e sociais que integram a pluralidade cultural da região. Portanto, torna-se fundamental ao analisarmos os impactos do PNAIC no município, considerar também as diferentes interpretações dos atores e instituições na implementação da política frente a esta realidade diversa.

### **3 - OS IMPACTOS DO PNAIC NA MELHORIA DA QUALIDADE DO ENSINO NO MUNICÍPIO DE NOVA IGUAÇU/RJ: ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA**

Neste capítulo, apresentamos a análise e a discussão dos dados coletados na pesquisa, além dos percursos metodológicos trilhados para a realização da mesma. Nossa análise está dividida em quatro seções, sendo a primeira, “Um breve histórico do Município de Nova Iguaçu”, a segunda “Os percursos metodológicos trilhados”, a terceira “A concepção dos Professores e Coordenadores sobre o PNAIC” e a quarta “Análise dos dados educacionais do município após a implementação da política”.

#### **3.1. Um breve histórico do Município de Nova Iguaçu.**

Nova Iguaçu é um dos 13 municípios que integram a Baixada Fluminense, região com alta densidade demográfica e considerada uma das mais pobres do Estado do Rio de Janeiro (SEBRAE, 2013). Sua história de criação está diretamente relacionada ao rio Iguaçu cujo nome serviu de inspiração para o nome da cidade. Os dados apresentados a seguir foram obtidos junto à Prefeitura Municipal, através de sua página oficial na Internet<sup>30</sup>.

Na segunda metade do século XVI, o rio Iguaçu foi um importante caminho para a ocupação das chamadas sesmarias, terras doadas pelo Estado português para estimular o povoamento e a produção agrícola na Colônia. Muitos sesmeiros se instalaram às margens do rio e gradativamente as construções foram aumentando até dar origem à Vila Iguassú.

A partir do século XVIII, esta região fez parte de uma importante rota chamada de “O caminho do Ouro”, um trajeto que levava até o porto Pilar do Iguassú o ouro encontrado nas Minas Gerais. Em 1822, durante o ciclo do café, foi aberta a Estrada Real do Comércio que escoava a produção de cana-de-açúcar e do café plantado nas serras. O crescimento da região provocado por estas importantes rotas elevou a Vila de Iguassú para a categoria de Município, sendo oficialmente criado no dia 15 de janeiro de 1833.

A partir de 1858, no entanto, com a inauguração da Estrada de Ferro Dom Pedro II, foi-se assentando às margens de uma das paradas ferroviárias um pequeno núcleo populacional que foi prosperando até se transformar no Arraial de Maxambomba. As

---

<sup>30</sup> PREFEITURA DA CIDADE DE NOVA IGUAÇU. Net. Seção História de Nova Iguaçu. Disponível em <<http://www.novaiguacu.rj.gov.br>>. Acesso em 01 fev. 2016.

atividades no arraial, sobretudo de cultivo da laranja, prosperaram tanto que em 1º de maio de 1891 a sede do município foi transferida de Vila Iguassú para o Arraial de Maxambomba. Já em 1916, o Arraial teve seu nome substituído para Nova Iguassú, numa referência à antiga sede.

Com a interrupção do transporte marítimo durante a Segunda Guerra Mundial (1939–1945) as exportações foram paralisadas e houve conseqüente crise nas lavouras. Com isso, as áreas dos antigos laranjais foram loteadas acarretando numa explosão demográfica da região conhecida atualmente como a Baixada Fluminense. Foi também a partir deste período que tiveram início os processos de emancipação de municípios que anteriormente pertenciam à Nova Iguaçu: Duque de Caxias (1943), Nilópolis e São João de Meriti (1947), Belford Roxo e Queimados (1990), Japeri (1991) e Mesquita (1999).

Mesmo após as emancipações, Nova Iguaçu tornou-se uma das principais cidades do estado, tanto em população quanto em geração de renda. Devido ao aumento populacional na Baixada Fluminense e também da sua localização as margens da BR-116 (Rodovia Presidente Dutra), ou seja, no corredor de acesso à capital, a cidade assumiu a função de “cidade dormitório”. No entanto, existe na cidade um crescente processo de industrialização ocasionado, entre outros fatores, pela facilidade de se encontrar terrenos a preço baixo, mão-de-obra barata e escoamento da produção, sobretudo pelas rodovias que cortam o município.

Atualmente Nova Iguaçu é considerado o maior município da Baixada Fluminense em extensão territorial (519,159 km<sup>2</sup>) e segundo em população. Segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a cidade possui uma população estimada de 807.492 habitantes. Seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,713 caracteriza o município como médio desenvolvimento humano (IBGE, 2010).

Em relação aos dados educacionais de Nova Iguaçu, 243.856 pessoas frequentam creches ou escolas e 100.198 iguaçuanos são considerados analfabetos. De acordo com os últimos dados do Censo, a rede municipal de educação da cidade é composta por 132 unidades. Em relação aos professores, a rede municipal é composta por 2.116 docentes, sendo que destes 1.893 atuam no Ensino Fundamental.

Nos últimos três anos (2013 a 2015), período de implementação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, um grande número de matrículas vem sendo realizadas nos anos iniciais do Ensino Fundamental, embora tenha havido um ligeiro declínio a partir de 2014:

**TABELA 1.** Número de matrículas nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental

<b>Ano</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>Nº de matrículas</b>	36.694	34.909	34.226

Fonte: BRASIL. Inep, 2015

Em relação ao último IDEB divulgado (2013), o município possui o índice de 3.9 nos anos iniciais do Ensino Fundamental, abaixo do IDEB nacional e do estado do Rio de Janeiro. O município ficou abaixo do 6.0, índice projetado para o ano de 2013:

**TABELA 2.** IDEB de Nova Iguaçu, Rio de Janeiro e Brasil para os anos iniciais do ensino fundamental.

	<b>Nova Iguaçu</b>	<b>Rio de Janeiro</b>	<b>Brasil</b>
<b>IDEB 2013</b>	3.9	4.7	4.9

Fonte: BRASIL. Inep, 2015.

Em relação ao Ciclo de Alfabetização, o município apresenta as seguintes taxas de aprovação, reprovação e de abandono.

**TABELA 3.** Nova Iguaçu: Taxas de aprovação, reprovação e de abandono observadas.

<b>Ciclo de Alfabetização</b>	<b>1º ano</b>	<b>2º ano</b>	<b>3º ano</b>
Taxas de aprovação	91,3%	94%	77,1%
Taxas de reprovação	4,8%	3,5%	20,4%
Taxas de abandono	3,9%	2,5%	2,5%

Fonte: BRASIL. Inep, 2010.

Cabe ressaltar que no município de Nova Iguaçu os três primeiros anos do Ensino Fundamental são organizados no sistema de ciclo, com progressão continuada até o 3º ano. Somente a partir do 3º ano os alunos podem ser reprovados, caso não dominem as competências e habilidades referentes à alfabetização. Isso explica o aumento significativo da taxa de reprovação no 3º ano em comparação com as taxas dos 1º e 2º anos do Ensino Fundamental.

Os dados educacionais revelam apenas uma dimensão da educação, portanto, para uma melhor compreensão da realidade educacional do município de Nova Iguaçu e de como o PNAIC pode contribuir para a mudança desta realidade torna-se fundamental caracterizar o

processo de elaboração, de implementação e de transformação do texto político para a prática dos Professores Alfabetizadores no curso de formação do Pacto.

### **3.2. Percursos metodológicos trilhados.**

Nas reflexões até aqui realizadas procuramos evidenciar, a partir do contexto de políticas de formação inicial e continuada anteriormente implementadas, como o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa propõe contribuir com a melhoria da qualidade da educação no Brasil. Assim, a partir da análise do principal eixo de atuação do PNAIC, compreende-se que é a partir da formação continuada de Professores Alfabetizadores que o PNAIC pretende alcançar a meta da alfabetização de todos os alunos até os 8 anos de idade, ao final do Ciclo de Alfabetização, e assim colaborar com a melhoria da qualidade do ensino público brasileiro. Tal formação é ancorada na ampliação das discussões sobre alfabetização na perspectiva do letramento, no diálogo entre a teoria e a prática, na troca de experiências entre os cursistas, na disponibilidade de materiais didáticos e pedagógicos de estímulo à aprendizagem dos educandos, na garantia de ferramentas para o professor alfabetizar com planejamento e no desenvolvimento de conhecimentos a fim de capacitá-lo para o acompanhamento contínuo do progresso da aprendizagem das crianças.

Assim, no intuito de alcançar o objetivo principal desta pesquisa que consiste em analisar as ações do PNAIC em desenvolvimento no município de Nova Iguaçu, com o intuito de identificar os impactos desta política pública com a melhoria da qualidade do ensino no município, torna-se necessária uma compreensão mais clara entre o discurso e a prática no curso de formação de professores do Pacto, ou seja, uma análise aprofundada de como a política pública tem sido implementada e também traduzida e interpretada pelos atores na prática.

Para melhor compreensão do objetivo central da pesquisa, retomamos os questionamentos iniciais que motivaram o desenvolvimento deste estudo: Há contribuições do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa para o desempenho escolar dos alunos em processo de alfabetização? Se existem contribuições, de que maneiras elas estão se dando? Há impactos dessa política no processo de melhoria da qualidade do ensino no Brasil?

Na tentativa de responder estas questões, a escolha do estudo de caso no município de Nova Iguaçu como principal objeto de investigação foi motivada pelo entendimento que esta escolha nos permite reunir um maior número de informações detalhadas, por meio de diferentes técnicas de pesquisa, com o objetivo de aprender a totalidade de uma situação e

descrever a complexibilidade de um caso concreto (GOLDENBERG, 2001). Além disso, o estudo de casos possibilita:

Estimular novas descobertas, em função da flexibilidade do seu planejamento; enfatizar a multiplicidade de dimensões de um problema, focalizando-o como um todo e apresentar simplicidade nos procedimentos, além de permitir uma análise em profundidade dos processos e das relações entre eles (VENTURA, 2007, p. 386).

Como técnicas de coleta de dados utilizamos a observação participante no curso de formação de Professores Alfabetizadores do PNAIC em Nova Iguaçu, no período de outubro a dezembro de 2016, por entendermos que tal técnica possibilita o contato direto com o fenômeno pesquisado, ou seja, a política em análise, e o recolhimento das “ações dos atores em seu contexto natural, a partir da sua perspectiva e seus pontos de vista” (CHIZZOTTI, p. 90, 2006). A observação participante teve referência de quatro indicadores de observação, a saber: 1. Processo Formativo; 2. Planejamento e monitoramento do processo de aprendizagem dos alunos; 3. Variedade de recursos e estratégias para o ensino aprendizagem; e 4. Uso das avaliações de desempenho para o acompanhamento do progresso de aprendizagem dos alunos (Apêndice A). A escolha para este referencial de análise foi determinado pela necessidade de entendermos se as estratégias defendidas pelo MEC como determinantes para o êxito do PNAIC têm sido cumpridas.

Como parte integrante da observação participante, a realização das entrevistas semi-estruturadas com a Coordenadora Local do Pacto no município de Nova Iguaçu, que atuou no período de 2013 a 2015 e com a Superintendente de Planejamento e Desenvolvimento Escolar da Secretaria Municipal de Educação (SEMED/NI), objetivaram tratar de temas mais complexos, como o impacto do PNAIC nos índices de alfabetização do município e nas características de implementação e desenvolvimento da política, a fim de explorá-los em profundidade.

Por fim, foram aplicados questionários para os Professores Alfabetizadores com o intuito de suscitar dos informantes respostas por escrito sobre o objeto de estudo, e para que eles pudessem opinar e informar sobre questões pertinentes ao PNAIC, e a análise de documentos fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação de Nova Iguaçu.

Tendo como referência os fatores decisivos para o êxito da alfabetização na idade certa, explicitado nos documentos oficiais, foram elaboradas doze (12) questões para os Professores Alfabetizadores de Nova Iguaçu à luz dos quatro indicadores de observação. As questões elaboradas foram reunidas num conjunto de nove (9) afirmativas na forma de escala

de Likert de cinco níveis (discordo plenamente, discordo parcialmente, não concordo nem discordo, concordo parcialmente e concordo plenamente) a fim de elucidar as opiniões e informações dos Professores Alfabetizadores sobre o PNAIC (Apêndice B). Ainda que o uso de escalas de concordância/discordância possam, ocasionalmente, provocar um viés de conformidade, uma vez que os participantes possam ficar mais inclinados a concordar ou discordar das afirmativas ao invés de tentar compreender o que cada pergunta representa, optamos utilizar tal método, pois acreditamos que nos possibilita construir uma análise com maior “comunicação dos resultados obtidos em termos dos números que mostram opiniões favoráveis ou desfavoráveis perante assuntos bem definidos” (McCLELLAND, 1976, p. 100).

Para a análise dos resultados obtidos nos questionários, utilizamos o método da resposta mais frequente. A fim de visualizar mais facilmente a distribuição das respostas obtidas, a quantidade de respostas dadas em cada categoria foi organizada em gráficos de barras.

A décima questão, elaborada na forma de múltipla escolha, trata das ações do PNAIC para a melhoria da qualidade do ensino no Ciclo de Alfabetização (1. Formação Continuada dos Professores Alfabetizadores; 2. Distribuição de materiais didáticos e pedagógicos de estímulo a aprendizagem - livros didáticos, obras de literatura, jogos e mídias variadas; 3. Estabelecimento de referências curriculares e pedagógicas para a alfabetização e o letramento; 4. Direitos de Aprendizagem do Ciclo de Alfabetização), a fim de compreendermos a opinião dos Professores Alfabetizadores sobre a ação que consideram como determinante para alcançar o objetivo da política.

Por fim, duas perguntas abertas que procuraram propor uma avaliação do curso de formação pelos Professores Alfabetizadores e as suas respectivas opiniões sobre a melhoria da qualidade do ensino no Ciclo de Alfabetização a partir da implementação do PNAIC.

Desta maneira, no âmbito do objetivo inicial deste estudo, apresentaremos a análise e a discussão dos dados coletados na pesquisa a partir das técnicas utilizadas. Na próxima seção buscaremos compreender como os professores e coordenadores avaliam o PNAIC e se identificam se há ou não impacto desta política para a melhoria na qualidade do ensino no Ciclo de Alfabetização no município de Nova Iguaçu. Já na seção seguinte analisaremos se os índices disponibilizados pela Secretaria Municipal de Educação de Nova Iguaçu (SEMED/NI) refletem ou não a percepção dos professores e coordenadores e, por fim, reuniremos e compartilharemos as conclusões da pesquisa.

### **3.3. As concepções dos Professores e Coordenadores sobre o do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa.**

Na perspectiva de análise das políticas públicas de formação continuada no âmbito do Ciclo de Políticas (BOWE; BALL; GOLD, 1992), é possível identificar diferentes contextos que estão inseridos no processo de elaboração e implementação de políticas públicas. No que trata do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, a partir da análise do contexto da produção de texto referente à política, ou seja, os textos legais, políticos, documentos e discursos oficiais, compreende-se que é a partir do processo formativo que se almeja garantir os direitos de aprendizagem e desenvolvimento dos estudantes e, assim, contribuir para a melhoria da qualidade do ensino público brasileiro.

Neste sentido, alguns questionamentos podem ser levantados, como por exemplo, os Professores e Coordenadores participantes de nossa pesquisa identificam contribuições do PNAIC para a qualidade da educação? Quais contribuições seriam essas? Os fatores apontados como decisivos pelo MEC para o êxito desta política estão sendo realmente implementados? O PNAIC poderia ser melhorado? Em que sentido?

A fim de analisar o contexto da prática desta política, ou seja, identificar e analisar como o PNAIC tem sido implementado na prática e traduzido e interpretado pelos principais atores da política, foram entregues inicialmente cinquenta (50) questionários aos Professores Alfabetizadores; no entanto, obtivemos retorno de trinta e um (31) professores. Realizamos as entrevistas semi-estruturadas com o Coordenador do Pacto no município e a Superintendente de Planejamento e Desenvolvimento Escolar da SEMED/NI. Os questionários dos Professores Alfabetizadores participantes da pesquisa foram identificados com a letra P seguido de números (1 a 31).

Consideramos que a amostra selecionada representa uma parcela suficiente para obter as respostas necessárias do nosso público de interesse, uma vez que no ano de 2015, 193 professores concluíram o curso de formação do PNAIC.

Em relação ao número de Professores Alfabetizadores do Pacto em Nova Iguaçu, as informações reunidas a partir da observação participante realizada no curso de formação, em conjunto aos dados disponibilizados pela SEMED, apresentam características importantes para uma melhor compreensão das particularidades existentes na implementação desta política de formação dos professores no município.

No ano de 2013, os encontros do curso de formação do PNAIC aconteceram aos sábados. Trezentos e noventa e quatro (394) professores se inscreveram para a formação; destes, doze (12) eram ouvintes. O curso contava com trinta e um (31) Orientadores de Estudos. Neste primeiro ano do Pacto, cento e noventa e nove (199) Professores Alfabetizadores concluíram a formação, o que representa 50% dos professores inicialmente inscritos.

Em 2014, o curso de formação foi realizado no horário de trabalho dos professores, o que explica o aumento significativo de inscrições: 472 (quatrocentos e setenta e duas), sendo 59 (cinquenta e nove) ouvintes, e, principalmente, o aumento expressivo no número de concluintes: 406 (quatrocentos e seis) Professores Alfabetizadores, o que representa 86% dos cursistas inscritos. Já o número de Orientadores de Estudos teve um pequeno declínio, de trinta e um (31) para vinte e sete (27) Orientadores. Cabe ressaltar que na rede municipal de Nova Iguaçu não há o cumprimento da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que determina no artigo 2º: “O limite máximo de 2/3 (dois terços) da jornada de trabalho dos profissionais do magistério público da Educação Básica para o desempenho das atividades de interação com os educandos”. Nesse sentido, os professores da rede não dispõem de 1/3 (um terço) da carga horária semanal para o planejamento de atividades ou para a formação contínua em serviço.

Planejar é uma tarefa essencial na educação, pois a partir dela é possível antecipar ações, pensar em estratégias e agir de acordo com o planejado a fim de concretizar o que se deseja. Esse processo é denominado “relação teoria-prática” (VASCONCELLOS, 2012, p.35). Desta maneira, quando algo planejado pode vir a acontecer, é possível haver interferência na realidade. Portanto, quando pensamos na melhoria da qualidade do processo de ensino-aprendizagem, principalmente na Educação Básica, o planejamento de atividades torna-se fundamental.

Não há como pensar em qualidade da educação, melhoria no IDEB, melhor relação educador/educando, processo de ensino-aprendizagem, efetivação e discussão do Projeto Político Pedagógico da escola, sem que se garanta ao educador os momentos e espaços necessários à construção do conhecimento, avaliação e reflexão sobre a prática pedagógica, planejamento e construção dos mecanismos de intervenção pedagógica em função do educando (SINDUTE, 2012, p. 7).

Ainda que reconhecidamente o planejamento seja fundamental para a melhoria da prática pedagógica dos professores, sendo inclusive tema de diversos cadernos de estudo do

curso de formação do PNAIC<sup>31</sup>, e os dados relativos à formação continuada em serviço no município de Nova Iguaçu tenham expressado resultados satisfatórios referentes ao aproveitamento do curso no ano de 2014, em termos de participação dos Professores Alfabetizadores da rede municipal, em 2015 os encontros de formação retornaram para os sábados. Consequentemente, como expresso no gráfico a seguir, houve uma queda expressiva na quantidade de professores inscritos: trezentos e quatro (304). Somente cento e noventa e três (193) professores concluíram o curso no ano de 2015, o que representa 63% dos cursistas, e vinte e um (21) Orientadores de Estudo participaram da formação.

**GRÁFICO 3.** Quantidade de participantes no PNAIC – 2013 a 2015.



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

No ano de 2016, os encontros do PNAIC permaneceram aos sábados. Quatrocentos e dezenove (419) professores se inscreveram no curso, sendo dez (10) ouvintes. Dezesesseis (16) Orientadores de Estudo ficaram responsáveis pela formação. Neste ano, como explicitado no capítulo anterior, foi incluído um novo ator no PNAIC: o Coordenador Pedagógico. Neste primeiro ano de inclusão, cinquenta e um (51) Coordenadores Pedagógicos se inscreveram no Pacto. Até o momento de redação do texto da pesquisa, os dados referentes ao número de concluintes no ano de 2016 não foram sistematizados pela SEMED/NI.

A caracterização do cenário de implementação do PNAIC no município de Nova Iguaçu é relevante para compreender mais claramente a concepção dos Professores

<sup>31</sup> Planejando a Alfabetização: intergrando diferentes áreas do conhecimento: projetos didáticos e sequências didáticas: ano 1, unidade 6. Brasília: MEC, SEB, 2012. Planejamento escolar: Alfabetização e ensino da língua portuguesa: ano 1: unidade 2. Brasília: MEC, SEB, 2012. Organização do Trabalho Docente para promoção da aprendizagem: ano 1, unidade 8. Brasília: MEC, SEB, 2012. Organização do Trabalho Pedagógico. Brasília: MEC, SEB, 2014.

Alfabetizadores e Coordenadores sobre o Pacto e seu impacto para a rede. No que se refere ao perfil do público participante da pesquisa, 90% dos Professores Alfabetizadores pertencem ao sexo feminino (28), o que seria esperado devido à prevalência de mulheres na profissão docente, sobretudo nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Quanto ao estado civil, vinte (20) são casados, dez (10) solteiros e um (1) não especificou.

Quanto à idade, a maioria está na faixa etária de 36 a 40 anos (9 professores). Sete (7) dos respondentes estão na faixa de 31 a 55 anos; e cinco (5) na faixa de 20 a 30 anos. Quatro professores (4) têm de 41 a 45 anos; e três (3) de 56 a 60 anos. Há um (1) professor nas faixas de 46 a 50 anos e 51 a 55 anos. Um (1) professor não respondeu à questão.

No que se trata da formação dos professores participantes da pesquisa, seis (6) possuem formação no Curso Normal em nível médio e vinte e dois (22) professores possuem formação em nível superior, o que representa 71% dos respondentes. Três (3) professores não responderam à questão. Em relação à área de formação em nível superior dos professores, treze (13) são licenciados em Pedagogia, dentre eles, cinco (5) têm especialização e três (3) fizeram Mestrado; quatro (4) são licenciados em Letras, sendo dois (2) com especialização; dois (2) professores são formados no Curso Normal Superior, sendo que um (1) deles possui especialização; um (1) professor tem licenciatura em Matemática; um (1) é formado em duas licenciaturas (História e Pedagogia); e um (1) professor é licenciado em História com Mestrado.

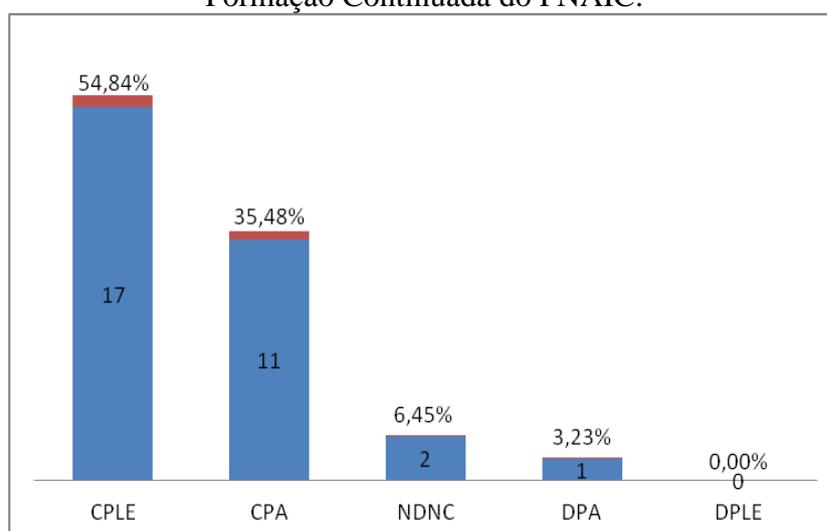
Quanto ao tempo de atuação no Magistério, verificamos que doze (12) professores declararam que possuem entre 10 e 19 anos de atuação; onze (11) possuem de 0 a 9 anos; e oito (8) de 20 a 30 anos. É relevante destacar que a quantidade de professores em cada grupo é bem próxima, o que nos permite considerar que além dos professores que estão iniciando a carreira docente, os professores que possuem vários anos de experiência também estão procurando a formação complementar do PNAIC.

No que se refere ao tempo de participação, observamos que a maioria dos professores (14) participou do curso de formação do PNAIC nos três anos anteriores (2013/2014/2015). Oito (8) professores participaram em dois anos e cinco (5) fizeram somente um ano de curso. Quatro (4) professores não responderam à questão. É importante salientar que diante da situação de imprevisibilidade da continuidade do curso no ano de 2016, o questionário desta pesquisa foi enviado antes da retomada da formação, que ocorreu somente em outubro. Portanto, o questionário se limitou ao período de 2013 a 2015.

Tendo em vista a participação dos Professores Alfabetizadores das escolas públicas da rede municipal de educação de Nova Iguaçu no Pacto, buscamos compreender à luz dos

indicadores de observação a percepção destes atores sobre tal política. Neste sentido, questionamos os Professores se a formação continuada do PNAIC tem possibilitado que eles estejam mais bem preparados, motivados e comprometidos com o desafio de orientar as crianças no Ciclo de Alfabetização. Dezesete (17) professores concordaram plenamente (CPLE) com a afirmação, o que representa aproximadamente 54% dos respondentes. Onze (11) professores concordaram parcialmente (CPA) e dois (2) professores marcaram a opção que indica neutralidade, ou seja, não discordaram e nem concordaram (NDNC). Somente um (1) professor discordou parcialmente (DPA) da afirmação, como observado no gráfico a seguir.

**GRÁFICO 4:** Posicionamento dos Professores Alfabetizadores diante da afirmação sobre a Formação Continuada do PNAIC.



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

A partir da análise das respostas obtidas no questionário, podemos considerar que a maioria dos professores concorda que a Formação Continuada do PNAIC tem favorecido a motivação e um melhor preparo para o desafio do Ciclo de Alfabetização. Algumas respostas dos professores corroboram com essa percepção:

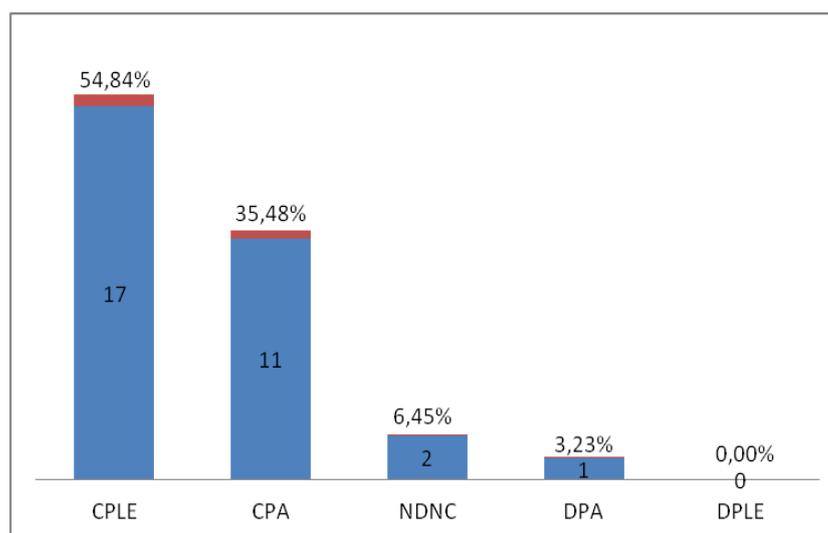
Apesar do pouco tempo (encontros mensais) o interesse sobre o tema me motiva para eu repensar a melhorar as minhas ações pedagógicas com base no que foi apresentado e estudado nos encontros da formação (P6, 2016).

As orientações dadas e experimentadas no curso proporcionaram um novo olhar para minha prática pedagógica e para os desafios decorrentes em sala de aula (P7, 2016).

O exercício de repensar a sua prática é fundamental para a profissão docente, uma vez que diante dos desafios que se estabelecem nas salas de aula torna-se necessário que o professor esteja em constante processo de reflexão sobre a sua prática a fim de tentar superar tais desafios. No entanto, ainda que os cursos de formação continuada possam se caracterizar como espaços para oportunizar este exercício de reflexão aos professores, como nos relatos acima, a reflexão na ação e sobre a ação docente integra o próprio ofício de professor. Segundo Perrenaud (2002, p. 13): “a autonomia e a responsabilidade de um profissional dependem de uma grande capacidade de refletir sobre sua ação”.

Para complementar a análise sobre o Processo Formativo do PNAIC, procuramos saber na percepção dos Professores Alfabetizadores se as discussões sobre a alfabetização na perspectiva do letramento realizadas no curso têm melhorado as suas respectivas práticas pedagógicas. Coincidindo com as respostas obtidas na primeira questão, cerca de 54% dos respondentes (17 professores) concordaram plenamente com a afirmativa. Onze (11) professores concordaram parcialmente; dois (2) não concordaram e nem discordaram e somente um (1) professor discordou parcialmente.

**GRÁFICO 5.** Posicionamento dos Professores Alfabetizadores diante da afirmação sobre as discussões sobre a alfabetização na perspectiva do letramento realizadas no PNAIC.



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

Nos textos oficiais do PNAIC, as discussões sobre a alfabetização na perspectiva do letramento oportunizadas no curso de formação continuada têm importância fundamental para alcançar o objetivo de alfabetizar todas as crianças até os oito anos de idade, isto porque, ultrapassa o domínio do sistema alfabético e ortográfico ao possibilitar a inserção das crianças nas práticas sociais de escrita e leitura. Ainda que existam outros métodos e estratégias de

alfabetização, esta concepção é considerada como a mais adequada para as “novas demandas” da alfabetização (BRASIL. Ministério da Educação, 2012).

Sobre esta concepção, os Professores relatam:

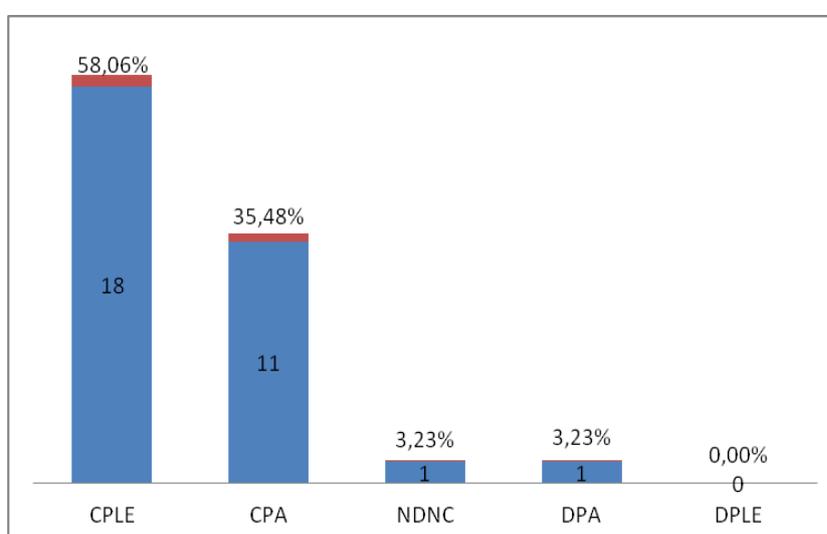
O PNAIC tem norteado o nosso trabalho, pois estamos entendendo melhor a realidade das diagnoses de leitura e escrita que encontramos em sala de aula, experimentando possíveis caminhos e alcançando resultados positivos (P1, 2016).

Com essa nova proposta as aulas tornaram-se mais atrativas e o professor tem um novo olhar em cada conteúdo a ser transmitido (P9, 2016).

Através do PNAIC aprendi a usar outros métodos de ensino na minha prática: como o letramento, a consciência fonológica e outros (P12, 2016).

No que tange a relação entre teoria e prática, um dos princípios da formação continuada do PNAIC, procuramos compreender se os professores concordavam se esta relação tem possibilitado o (re)direcionamento das suas ações nas situações vivenciadas em sala de aula. Obtivemos a concordância plena de dezoito (18) professores participantes da pesquisa e onze (11) que concordaram parcialmente com a afirmação. Um (1) professor discordou e um (1) não discordou e nem concordou.

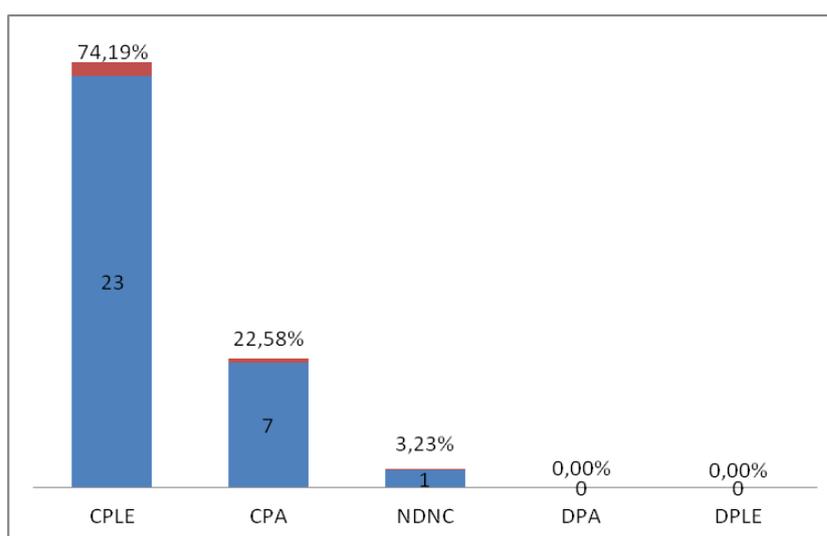
**GRÁFICO 6.** Posicionamento dos Professores Alfabetizadores diante da afirmação sobre a relação entre teoria e prática trabalhada no curso de formação do PNAIC.



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

Ainda no âmbito do processo formativo do PNAIC, procuramos compreender se a troca de experiências e a interação com os colegas do curso de formação têm contribuído para o exercício profissional dos Professores Alfabetizadores. A maioria dos professores participantes (74%) concordaram plenamente com essa afirmação, ou seja, 23 respondentes e sete (7) professores, concordaram parcialmente. Nenhum respondente discordou e somente um (1) professor optou pela resposta neutra, não discordou e nem concordou.

**GRÁFICO 7.** Posicionamento dos Professores Alfabetizadores diante da afirmação sobre troca de experiências e a interação com os colegas de curso.



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

A troca de experiências entre professores é tema de autores tais como Perrenoud (2002), que reflete sobre formação inicial e continuada de professores. A partir das ideias do autor, compreendemos que as práticas e as experiências dos professores devem ser utilizadas como ponto de partida dos cursos de formação, mas sem se limitar a elas. A análise de práticas deve ser utilizada com o fim de comparar, explicar e teorizar.

O autor destaca que as formações são feitas por pessoas das quais nada se sabe e que muitas vezes têm suas formas de raciocínio ignoradas. No entanto, a formação se constitui para elas como espaços de “experiências, perguntas, angústias, projetos, dúvidas, raivas, remorsos, revoltas, curiosidades...” (PERRENOUD, 2002, p. 179). Porém, é preciso atentar para o fato de que é preciso partir dos conhecimentos prévios dos aprendizes, fundamentados ou não, para assim construir novos saberes e não limitar a formação a relato de práticas e trocas que não vão resultar em nenhuma nova construção. “É ter a experiência como

referência para depois sair desse âmbito, afastar-se progressivamente do muro das lamentações”.<sup>32</sup>

Nos questionários aplicados, diversos professores participantes da pesquisa citaram a troca de experiências vivenciada no PNAIC como uma experiência positiva; outros, no entanto, destacaram o caráter de “muro das lamentações” das formações.

Gosto do curso e da troca de experiências e isso muito me enriquece na sala de aula (em minha atuação) (P16, 2016).

As trocas de experiências com os colegas são como uma catarse na qual encontramos novos e renovados estímulos (P18, 2016).

As discussões foram sempre ricas. Era um local, muitas das vezes, de desabafar, trocas de experiências e muita diversão (P.19, 2016).

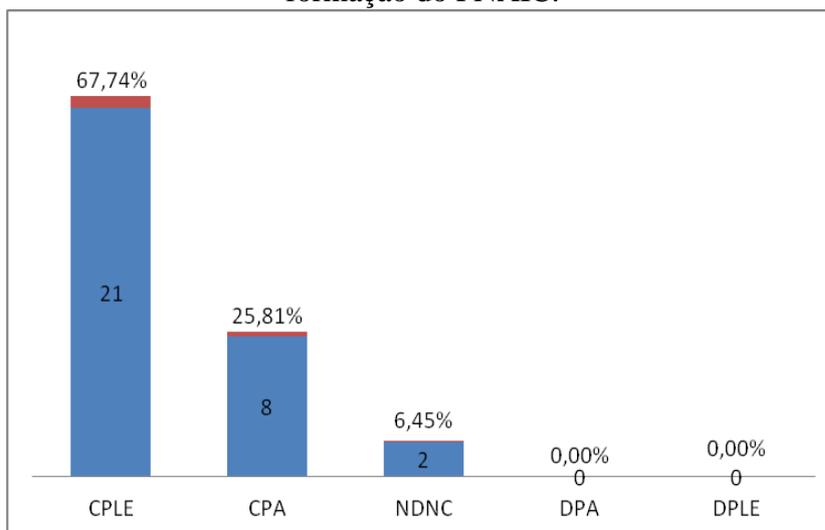
Nos dois anos em que participei do PNAIC, percebi que existe um déficit na formação das pessoas multiplicadoras, aquelas que realizam a formação diretamente com o grupo de professoras/es que fazem o curso. Existiu uma desconsideração do estudo teórico, e os encontros muitas vezes tornavam-se apenas relatos de experiência, que podem contribuir, mas mostraram-se ineficientes para encontrar estratégias que auxiliassem na superação dos problemas que o grupo apontava em seu trabalho docente (P21, 2016).

Por fim, no que tange ao processo formativo do PNAIC, solicitamos ainda que os professores indicassem se o trabalho com as sequências didáticas, os planos de aula e a avaliação diagnóstica no curso de formação têm capacitado-os para acompanhar o progresso da aprendizagem das crianças e a alfabetizar com planejamento. Vinte e um (21) professores concordaram plenamente com a afirmação, o que corresponde a 67% dos participantes da pesquisa. Oito (8) professores concordaram parcialmente e dois (2) não discordaram e nem concordaram. Nenhum respondente discordou da afirmativa.

---

<sup>32</sup> Idem, p.180.

**GRÁFICO 8.** Posicionamento dos Professores Alfabetizadores diante da afirmação sobre o trabalho com sequências didáticas, planos de aula e avaliação diagnóstica no curso de formação do PNAIC.

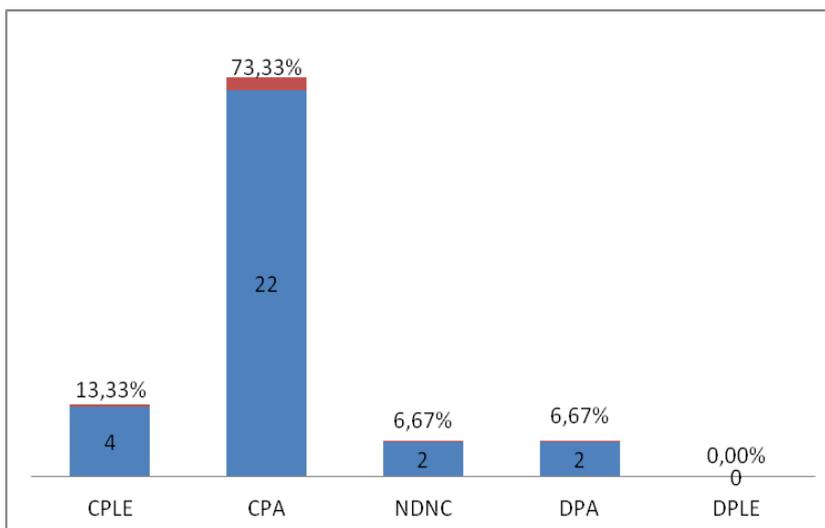


Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

Se agregarmos as opiniões dos respondentes sobre os princípios e ações do curso de formação do PNAIC em três grupos (concordância, discordância e neutralidade), podemos considerar que a maioria dos professores está de acordo com as afirmativas sobre o processo formativo, ainda que apresentem críticas à política nas respostas obtidas a partir da questão aberta sobre este indicador.

Os professores participantes da pesquisa também apresentaram opiniões e informações sobre os demais fatores apontados pelo MEC como determinantes para o êxito do PNAIC. No âmbito do eixo referente à variedade de recursos para os Professores Alfabetizadores e escolas participantes do Pacto procuramos saber dos respondentes se o MEC tem disponibilizado material didático e pedagógico apropriado de estímulo à aprendizagem dos alunos. Vinte e dois professores, ou seja, 73% dos respondentes, concordaram parcialmente com a afirmativa e quatro (4) professores concordaram plenamente. Dois (2) professores discordaram parcialmente e dois (2) não discordaram e nem concordaram. Um professor não respondeu à questão. Quando comparamos as respostas desta questão com as respostas obtidas nas questões anteriores referentes à formação continuada, percebemos que, pela primeira vez, o número de professores que concordaram parcialmente superou a quantidade de professores que concordaram plenamente. Além disso, houve um pequeno acréscimo no número de respondentes que discordaram parcialmente e que não discordaram e não concordaram com a afirmativa.

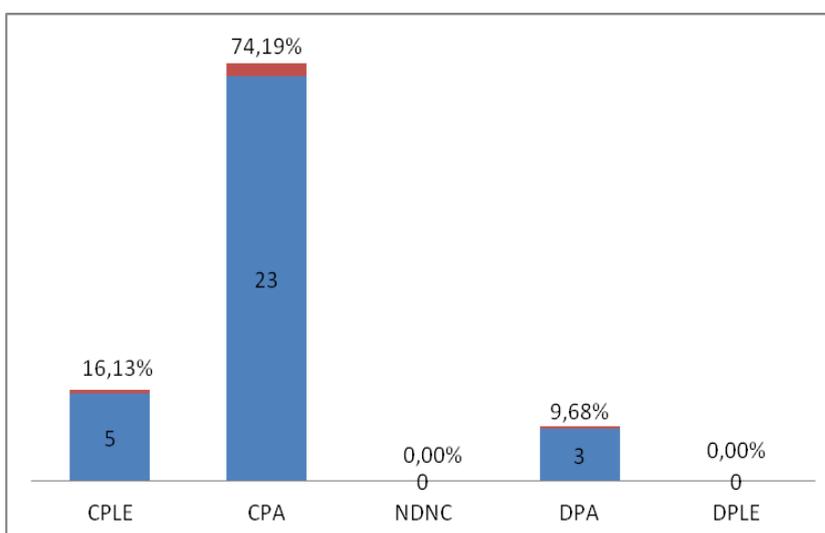
**GRÁFICO 9.** Posicionamento dos Professores Alfabetizadores diante da afirmação sobre os materiais didáticos e pedagógicos de estímulo à aprendizagem disponibilizados pelo MEC.



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

Neste mesmo contexto, procuramos saber dos professores se a diversidade do material distribuído pelo MEC (tais como livros didáticos, paradidáticos, obras de literatura, jogos e mídias variadas) tem proporcionado melhorias no processo de ensino e aprendizagem dos alunos do Ciclo de Alfabetização. Cerca de 74% dos respondentes, (23 professores) concordaram parcialmente com esta questão e cinco (5) concordaram plenamente. Três (3) professores discordaram parcialmente.

**GRÁFICO 10.** Posicionamento dos Professores Alfabetizadores diante da afirmação sobre a diversidade dos materiais distribuídos pelo MEC.



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

As respostas obtidas sobre o eixo Materiais didáticos, literatura e tecnologias educacionais podem ser melhor compreendidas no contexto das respostas obtidas nas questões abertas do questionário. Vários professores apontaram falhas tanto de recebimento, quanto de acesso aos materiais nas unidades escolares:

Ainda há alguns obstáculos que precisam ser superados, tais como: os jogos pedagógicos que não são suficientes para se trabalhar, os livros didáticos, etc (P4, 2016).

Os materiais enviados à unidade escolar não são suficientes para utilização dos professores (P25, 2016).

Durante o curso de alfabetização matemática não realizamos os jogos propostos no material disponibilizado. Não recebemos jogos tais como alfabeto móvel e banners para validação do letramento (P30, 2016).

Gosto muito da formação. Gostaria apenas de sugerir que os materiais (livros e jogos) ficassem de posse do professor e não da escola (P31, 2016).

No material de estudo e divulgação do PNAIC, tanto o lúdico, quanto a literatura aparecem como partes fundamentais da concepção de alfabetização na perspectiva do letramento. Em todos os anos de curso, os cadernos de estudo e atividades foram embasados nos materiais enviados pelo MEC, tais como o acervo de livros enviados no âmbito do PNLD e os jogos de alfabetização<sup>33</sup>.

As atividades lúdicas e com Literatura no Ciclo de Alfabetização são importantes não apenas para o aprendizado da leitura e da escrita, mas porque propiciam a interação com a língua materna através de momentos de prazer e de diversão e, principalmente, favorecem a inserção da criança em contextos culturais e sociais. Segundo Magda Soares (2004, p. 100);

A criança alfabetiza-se, constrói seu conhecimento do sistema alfabético e ortográfico da língua escrita, em situações de letramento, isto é, no contexto de e por meio de interação com material escrito real, e não artificialmente construído, e de sua participação em práticas sociais de leitura e de escrita; por outro lado, a criança desenvolve habilidades e comportamentos de uso competente da língua escrita nas práticas sociais que a envolvem no contexto do, por meio do e em dependência do processo de aquisição do sistema alfabético e ortográfico da escrita.

---

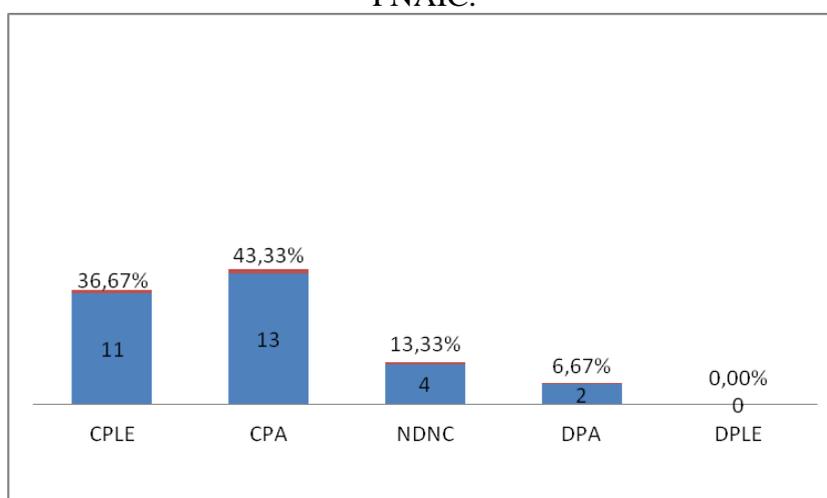
<sup>33</sup> Alguns dos jogos trabalhados no curso de formação do PNAIC foram os jogos desenvolvidos pelo Centro de Estudos em Educação e Linguagem (CEEL), que buscam favorecer a aprendizagem do sistema alfabético de escrita, e os jogos de matemática que foram organizados no caderno Jogos de Alfabetização Matemática – Encartes. Brasília: MEC/SEB, 2014.

Portanto, os materiais enviados pelo MEC seriam de extrema importância para a prática pedagógica no Ciclo de Alfabetização na realidade das escolas da Baixada Fluminense, uma região com grandes problemas sociais e que historicamente sofre com a ausência do poder público. O que apontam os professores participantes da pesquisa é que, em muitos casos, as ações referentes à distribuição do material para as escolas participantes do PNAIC não têm sido cumpridas.

Já no que se refere à avaliação, percebemos a partir da análise dos eixos do PNAIC que este tema também tem papel central para o êxito da política, tanto que foi criado um exame periódico específico para aferir a alfabetização dos alunos nesta etapa da trajetória escolar. No entanto, a ANA também deve ser utilizada pelos professores para acompanhar continuamente o progresso da aprendizagem dos alunos juntamente com outras avaliações, tais como observações e registros sistemáticos de cada criança, e outras avaliações estruturadas, como a Provinha Brasil. Neste contexto, solicitamos que os professores concordassem ou discordassem se, após o curso de formação do PNAIC, estas avaliações passaram a ser utilizadas por eles para acompanhar o progresso da aprendizagem dos seus alunos.

Aproximadamente 43% dos professores (13) concordaram parcialmente com esta questão e 36% concordaram plenamente (11 professores). Dois (2) professores discordaram e quatro (4) não discordaram e nem concordaram. Um professor não respondeu à questão.

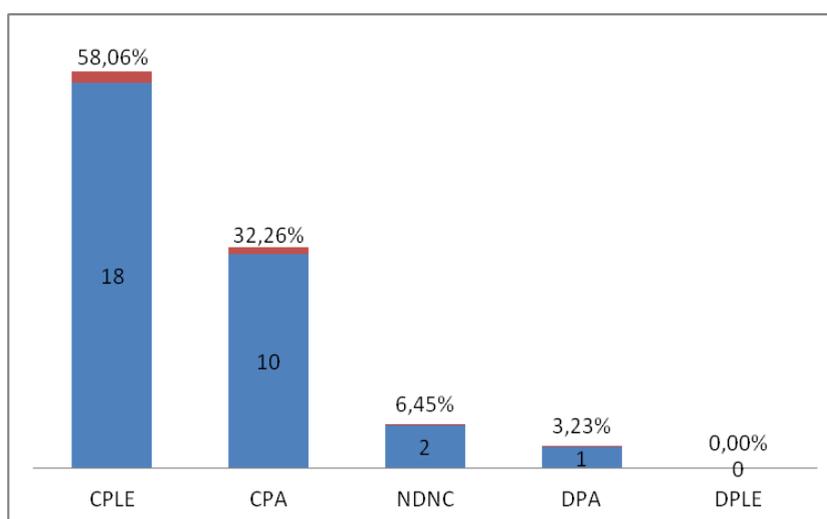
**GRÁFICO 11.** Posicionamento dos Professores Alfabetizadores diante da afirmação sobre o uso das avaliações contínuas e estruturadas de desempenho após o curso de formação do PNAIC.



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

No que tange à opinião dos Professores Alfabetizadores sobre a contribuição do PNAIC para a melhoria da qualidade do ensino, solicitamos que os professores concordassem ou discordassem se a formação continuada do PNAIC tem proporcionado melhorias no processo de ensino e aprendizagem dos alunos do Ciclo de Alfabetização: 58% dos respondentes (18 professores) concordaram plenamente com a afirmativa e cerca de 32% (10 professores) concordaram parcialmente. Um (1) professor discordou e dois (2) não discordaram e nem concordaram.

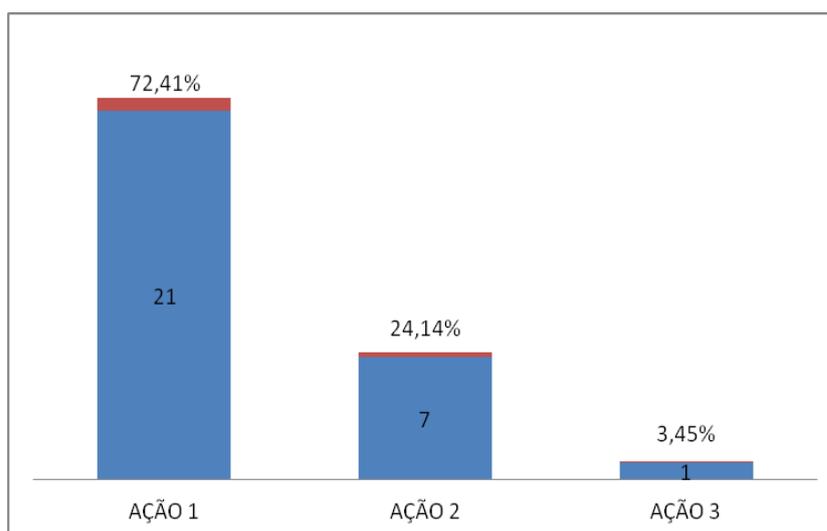
**GRÁFICO 12.** Posicionamento dos Professores Alfabetizadores diante da afirmação sobre as contribuições da Formação Continuada do PNAIC para a melhoria no processo de ensino e aprendizagem dos alunos do Ciclo de Alfabetização.



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

Por fim, em relação às ações do PNAIC para a melhoria da qualidade do ensino no Ciclo de Alfabetização, as respostas dos professores participantes nos permitiram inferir que a Formação Continuada dos Professores Alfabetizadores (Ação 1) é considerada por eles como a principal ação da política para alcançar este objetivo, pois 72% dos participantes apontaram esta alternativa; 24% dos respondentes indicaram a Distribuição de materiais didáticos e pedagógicos de estímulo à aprendizagem (Ação 2) e cerca de 3% o Estabelecimento de referências curriculares e pedagógicas para a alfabetização e o letramento (Ação 3) como principais ações do PNAIC. Dois professores não assinalaram nenhuma opção.

**GRÁFICO 13:** Posicionamento dos Professores Alfabetizadores diante da indicação da principal ação do PNAIC para a melhoria da qualidade do ensino no ciclo de alfabetização.



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

Ainda que a maioria das respostas dadas a estas questões tenham sido de concordância, seja ela plena ou parcial, os professores apontaram nas questões abertas diversas características do PNAIC que precisam ser melhoradas. Antes, no entanto, a fim de compreender se os fatores apontados como decisivos pelo MEC para o êxito da política estão sendo realmente implementados e, na tentativa de compreender mais claramente a concepção dos professores sobre o curso de formação do PNAIC, procuramos a partir dos indicadores de observação identificar as características do curso em desenvolvimento no município de Nova Iguaçu.

Em 2016, os encontros de formação aconteceram aos sábados na Unigranrio, uma universidade privada que possui uma unidade em Nova Iguaçu. O espaço foi suficiente para acomodar os professores de forma adequada. As salas são espaçosas, bem iluminadas e refrigeradas.

Os cinco encontros presenciais programados entre outubro e dezembro de 2016 tiveram a duração de oito (8) horas cada, com exceção de um dos encontros que foi realizado numa escola municipal no Centro de Nova Iguaçu, com horário reduzido (4 horas). Os professores dispõem de uma hora para almoço, que deve ser providenciado pelos próprios cursistas.

Na perspectiva dos indicadores de observação, identificamos diversas atividades desenvolvidas no curso que promoveram a discussão sobre a alfabetização na perspectiva do letramento, tais como a análise de escritas de crianças em período de alfabetização; o

planejamento de atividades de leitura e escrita; e a análise e a elaboração de estratégias e práticas de leitura utilizadas na escola. Foram desenvolvidas também atividades envolvendo a relação entre teoria e prática. Alguns dos principais temas trabalhados nos encontros foram: as teorias de ensino e aprendizagem; a psicogênese da língua escrita, segundo Emília Ferreiro; os agrupamentos produtivos e o planejamento.

Muitas das atividades realizadas favoreceram a troca de experiências e a interação entre os Professores Alfabetizadores, tais como o trabalho em duplas e grupos e a realização de dinâmicas de interação, e o trabalho com planejamento e monitoramento do processo de aprendizagem dos alunos, como a elaboração de sequências didáticas, a análise de planejamentos e a discussão sobre a importância das rotinas de alfabetização.

No que se refere aos recursos e estratégias para o ensino aprendizagem, em todos os encontros foram utilizados livros literários do acervo do PNBE disponibilizados para as escolas, mas em nenhum dos cinco encontros realizados no ano de 2016 foram utilizados os jogos de alfabetização. Num dos encontros, inclusive, algumas professoras-cursistas relataram que muitos jogos estão incompletos ou já não existem mais, pois o MEC enviou os recursos somente no ano de 2013, sem reposição nos anos seguintes. Os materiais utilizados na formação, na maioria textos impressos e material áudio-visual, são providenciados pela Coordenação Municipal ou pelos Orientadores de Estudo. Neste ano não foram utilizados os Cadernos de Formação do PNAIC cuja impressão passou para a responsabilidade da IES, neste caso, da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

No que trata do uso das avaliações de desempenho para o acompanhamento do progresso de aprendizagem dos alunos, em nenhum dos encontros observados as avaliações, tais como a ANA e a Provinha Brasil, foram utilizadas nas atividades desenvolvidas, o que traduz, de certa forma, nas respostas obtidas dos professores na questão referente ao eixo da avaliação.

Uma característica perceptível foi o esvaziamento do curso no decorrer do período de observação. Em determinados encontros, algumas turmas contavam com apenas quatro (4) Professores Alfabetizadores, sendo preciso juntar duas ou mais turmas para o desenvolvimento do trabalho.

As características do curso de formação do PNAIC, identificadas a partir da observação participante e das respostas obtidas nas questões fechadas do questionário, podem ser melhor compreendidas a partir da percepção dos principais atores da política nas respostas às questões abertas do questionário: os Professores Alfabetizadores.

As respostas obtidas referentes às expectativas dos professores em relação ao curso demonstram que há divergências nas considerações realizadas, pois, enquanto quinze (15) professores avaliaram o curso positivamente, nove (9) avaliaram que o curso correspondeu parcialmente às expectativas e três (3) professores avaliaram que as expectativas não foram correspondidas. Quatro (4) professores não responderam à questão (P2, P3, P14, P23).

As características do curso avaliadas positivamente foram as trocas de experiências, as atividades e os encontros de formação, como resume o relato de um dos professores: “A troca de experiências entre nós professores e orientadores durante os encontros nos proporciona momentos ricos em informações, caminhos e estratégias” (P1, 2016).

Já as principais avaliações feitas pelos professores que não tiveram suas expectativas correspondidas em relação ao curso de formação do PNAIC, ou que tiveram apenas parcialmente, apontam para a dificuldade em aplicar as tarefas na realidade das salas de aula e das escolas, principalmente diante de uma rede municipal de educação que não disponibiliza o tempo necessário para o planejamento de atividades.

Se pensarmos em toda a estrutura do pacto, no material fornecido, na formação profissional e no favorecimento à discussão e ao intercâmbio, estaríamos pensando em um Programa perfeito para a melhoria do ensino de alfabetização e conseqüentemente de todo o ensino no Brasil. Entretanto a realidade dentro das escolas, onde tudo acontece de fato, é bem diferente. Salas de aulas superlotadas (que não coincide com a quantidade de alunos proposta em toda a discussão e estruturação do PNAIC), falta de apoio às crianças quanto às suas dificuldades no âmbito da saúde mental e física (fonoaudiólogos, neurologistas, psicólogos...), inexistência da inclusão de crianças com NEEs, enfim, torna o pacto estéril e culpabiliza apenas o professor quanto à ineficiência do ensino (P26, 2016).

O relato do professor acima reflete as considerações de diversos respondentes que, ainda que identifiquem diversos fatores positivos no PNAIC, apontam as dificuldades encontradas na aplicabilidade das atividades propostas no curso de formação continuada. As informações coletadas na questão aberta do questionário foram sistematizadas no quadro a seguir.

**QUADRO 2.** Avaliação dos Professores Alfabetizadores sobre o curso de Formação do PNAIC

<b>Pontos positivos elencados</b>	<b>Quantidade de respostas dos professores</b>
<b>Qualidade do curso de Formação</b>	6
<b>Troca de experiências</b>	5

<b>Atividades realizadas nos encontros</b>	3
<b>Pontos a melhorar</b>	<b>Quantidade de respostas dos professores</b>
<b>Aplicabilidade das tarefas</b>	5
<b>Tempo para planejamento das aulas</b>	3
<b>Déficit na formação dos Orientadores de Estudo</b>	2
<b>Materiais disponibilizados</b>	2
<b>Estrutura e organização</b>	1
<b>Não responderam ou não opinaram</b>	4

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

Mesmo com todas as dificuldades apontadas, vinte e três (23) professores consideram que o PNAIC tem contribuído para a melhoria da qualidade do ensino no Ciclo de Alfabetização, o que representa cerca de 74% dos respondentes. Quatro (4) professores consideram que o PNAIC trouxe melhorias em parte e um (1) professor acredita que não tem contribuído. Três (3) professores não responderam à questão.

Dos vinte e três (23) professores que concordaram que o PNAIC tem contribuído com a qualidade do ensino, dezoito (18) especificaram as maneiras que acreditam que estejam se dando as contribuições. A maioria das considerações converge para o aperfeiçoamento da prática pedagógica dos Professores Alfabetizadores após a formação do PNAIC e, desta maneira, o favorecimento da melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem no Ciclo de Alfabetização. Cinco (5) professores, ainda que concordem que o Pacto tem trazido contribuições, não especificaram na questão aberta do questionário de que maneira acreditam que elas estejam acontecendo.

**QUADRO 3.** Avaliações dos Professores Alfabetizadores sobre as contribuições do PNAIC

<b>Contribuições do PNAIC</b>	<b>Quantidade de respostas dos professores</b>
<b>Prática pedagógica</b>	8
<b>Processo de ensino e aprendizagem</b>	6
<b>Formação do professor</b>	4
<b>Não especificaram</b>	5

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

Os professores que consideram que em partes o PNAIC trouxe melhorias para a qualidade do ensino apontaram as dificuldades encontradas para que este objetivo seja

totalmente alcançado. Dentre os pontos elencados, alguns já indicados na questão anterior, estão: a quantidade de materiais disponibilizados pelo MEC para as escolas participantes do Pacto; a realidade das escolas da rede pública de ensino (falta de recursos, quantidade excessiva de alunos em sala de aula, falta de apoio pedagógico e familiar, etc); a formação fora do horário de trabalho do professor; e o déficit na formação realizada pelos Orientadores de Estudo.

Nesta mesma perspectiva procuramos saber tanto da Coordenadora Local do Pacto no município de Nova Iguaçu, quanto da Superintendente de Planejamento e Desenvolvimento Escolar da SEMED, as suas respectivas considerações sobre o PNAIC. É importante salientar que a Coordenadora entrevistada ocupou esta função no período de 2013 a 2015, mesmo período de ênfase do questionário aplicado aos Professores Alfabetizadores. No ano de 2016, o PNAIC passou para a coordenação do Núcleo de Alfabetização da SEMED/NI.

Na concepção da Coordenadora Local (CL), o PNAIC trouxe melhorias para a alfabetização das crianças do município, devido ao seu formato. Convergindo em parte com as respostas dos Professores Alfabetizadores, a Coordenadora destacou a troca de experiências e a disponibilidade de materiais distribuídos pelo MEC como o diferencial da política:

De fato, o PNAIC trouxe melhorias pelo formato que ele teve: por ouvir os professores, por ter encontros presenciais, com uma frequência boa ao longo dos anos, pelos materiais que foram disponibilizados para cada turma. Nós conseguimos oportunizar aos alunos o acesso a livros paradidáticos e a jogos. O professor tinha um material a mais para trabalhar e tinha a prática dele acompanhada ao longo do curso. Mas os encontros presenciais foram o ponto forte do PNAIC, porque ele tirou o professor da escola, trouxe o professor para o grupo de discussão onde ele tinha outros professores que podiam discutir as suas realidades, que podiam discutir as suas dificuldades. Colocou o professor com seus iguais para discutir e procurar soluções para os problemas que eles encontravam e também levar os bons resultados e servir de exemplo para outros. Esse é o diferencial que faz com que o PNAIC não seja só mais um programa de formação (CL, 2016).

No entanto, ainda que tenha destacado os pontos positivos do PNAIC e que afirme que nas avaliações feitas durante o curso os professores demonstraram-se satisfeitos com a formação recebida, tanto pelos momentos de troca entre os pares quanto pelos materiais disponibilizados para se trabalhar na sala de aula, a Coordenadora Local destacou que alguns pontos poderiam ser melhorados, muitos deles também destacados pelos Professores Alfabetizadores: 1. Formação dentro do horário de trabalho para facilitar o acesso do professor à formação; 2. Encontros mais frequentes para que o professor possa levar as suas

demandas e os resultados dos alunos; 3. Maior acompanhamento das escolas pela Secretaria de Educação, para estar mais próxima do professor e para acompanhar o recebimento do material nas escolas e o acesso pelos professores e alunos; 4. Melhoria das formações realizadas pela UFRJ para os Orientadores de Estudo, pois muitas vezes elas não contemplam o trabalho realizado no município; 5. E a melhoria do sistema de acompanhamento das atividades do Pacto (SIMEC/SISPACTO):

O SIMEC é um sistema que não acompanha o resultado de perto e é muito complicado para os professores que não têm experiência com internet, com tecnologias, então acho que ele dificulta muito para o professor colocar ali os seus resultados, porque é uma forma muito fria. São apenas números, a gente não consegue acompanhar o que realmente está acontecendo dentro da sala de aula (CL, 2016).

Neste mesmo contexto, a Superintendente de Planejamento e Desenvolvimento Escolar da Secretaria Municipal de Educação de Nova Iguaçu (SPDE) também considera que o PNAIC trouxe melhorias para a qualidade da educação de Nova Iguaçu, sobretudo pelo Curso de Formação Continuada pelo qual o professor tem passado e que tem contribuído na “melhoria das técnicas de ensino” e, conseqüentemente, do aprendizado dos alunos da rede. No entanto, a Superintendente critica a gestão de algumas unidades escolares que dificultam o desenvolvimento das atividades nas escolas pelos Professores Alfabetizadores:

O que eu vejo de diferencial talvez seja do ponto de vista da gestão escolar. O que mais atrai o professor? A bolsa é um atrativo, sem dúvidas, a formação é um atrativo, o certificado de uma Universidade Federal é um atrativo. Agora isso não seria o peso total se o professor tiver esses aparatos, mas não conseguir desenvolver a prática dentro de sua unidade escolar. E nós vivenciamos muito isso na Secretaria. Os professores vinham para o curso, participavam das formações, mas não tinham muita abertura para trabalhar na escola. A gente sabe que por mais que o professor tenha todos esses incentivos, se a escola não abrir espaço para ele trabalhar, para ele por em prática o que ele conheceu na formação, para que de verdade o reflexo seja lá no aprendizado do aluno, não vai adiantar um monte de formas de brilho, se ele não puder executar (SPDE, 2016).

A dificuldade encontrada por alguns professores em aplicar as tarefas do curso em suas respectivas unidades escolares pode ser explicada, em partes, para o fato de que em Nova Iguaçu o cargo de direção das escolas é feito por indicação política. A Lei nº 091/2013, aprovada no dia 28 de maio de 2013 pela Câmara de Vereadores, colocou fim à eleição para diretores das escolas da rede municipal de ensino em Nova Iguaçu, representando assim um retrocesso no que se trata da gestão democrática nas escolas. Considerada como uma forma de

organização das instituições escolares que possibilita a democratização da gestão educacional, a gestão escolar democrática vem sendo tema recorrente de debates educacionais. Cada vez mais tem se intensificado o discurso sobre a necessidade da construção deste tipo de organização, principalmente nas escolas públicas, no sentido de contribuir para a melhoria da qualidade da educação. Ainda que este não seja tema de nossa pesquisa, torna-se relevante indicar a importância da gestão democrática para a educação, pois a conquista do ensino público de qualidade atravessa a união entre educadores e comunidade: “uma escola perpassada pelo autoritarismo em suas relações cotidianas muito dificilmente permitirá que a comunidade aí se faça presente para participar autonomamente de relações democráticas” (PARO, 2000, p.48).

Além das dificuldades com o autoritarismo de alguns diretores das escolas de Nova Iguaçu, a Superintendente também destacou características na aplicação de políticas como o PNAIC, no entanto, de modo geral, a representante da SEMED/NI enfatizou a questão da descontinuidade de programas governamentais em todas as esferas do governo: federal, estadual e municipal. Assim, na avaliação da Superintendente, é preciso haver um real foco na alfabetização e no aluno e acabar com as “ vaidades ” existentes em diferentes níveis, tais como no Governo Federal, na Universidade, nos formadores, na equipe pedagógica, nos diretores, etc: “Quando passa por essas vaidades, aonde é que paralisa o processo? Antes de chegar no aluno. Então eu acho que o grande problema está nos relacionamentos” (SPDE, 2016).

No que tange ao impacto do PNAIC na melhoria da qualidade da educação em Nova Iguaçu, tanto a Coordenadora quanto a Superintendente afirmam que mesmo com pouco tempo de duração, o Pacto tem produzido impacto nos índices do município. Ambas destacam que em 2013, ano de implementação do PNAIC, a rede não teve um bom resultado no IDEB. Já em 2015, terceiro ano do curso de formação, houve uma melhora significativa nos resultados divulgados. A maioria das escolas teve um desempenho bem melhor em relação ao IDEB anterior.

Após a análise dos dados expostos nesta seção e com base na análise dos eixos de atuação do PNAIC discutidas no capítulo 2 deste trabalho, julgamos pertinente reunir e compartilhar algumas conclusões. Retomando nosso objetivo de identificar e analisar como a política pública tem sido traduzida e interpretada pelos atores no município de Nova Iguaçu, apontando as principais dificuldades encontradas pelos Professores Alfabetizadores no curso de formação continuada, podemos concluir que, no âmbito dos fatores apontados pelo MEC como decisivos para o êxito do PNAIC, para os professores participantes da pesquisa a Formação Continuada constitui a principal ação da política para alcançar a alfabetização de

todas as crianças até os 8 anos de idade, até o final do Ciclo de Alfabetização, e os princípios e as ações do processo formativo têm contribuído para a melhoria do processo de ensino-aprendizagem.

No entanto, no que se refere aos recursos disponibilizados pelo MEC para o ensino-aprendizagem no Ciclo de Alfabetização, os professores apontaram que na prática, o eixo Materiais didáticos, literatura e tecnologias educacionais não tem contemplado as necessidades das turmas, uma vez que a quantidade de materiais enviados pelo MEC não tem correspondido ao quantitativo de alunos nas escolas da rede. Além disso, alguns professores destacaram que somente em 2013, durante o curso de Linguagem, os materiais (livros e jogos pedagógicos) foram enviados. Portanto, um dos principais fatores apontados pelo MEC para o êxito da política não tem sido devidamente cumprido.

Os participantes da pesquisa apontaram as dificuldades encontradas no curso de formação continuada e na estruturação do PNAIC. Assim, podemos concluir que as principais dificuldades encontradas referem-se à aplicabilidade das tarefas realizadas no curso pelos Professores Alfabetizadores na realidade das escolas públicas iguaçuanas, principalmente devido a fatores que interferem no processo de ensino-aprendizagem, tais como a falta de recursos, a quantidade excessiva de alunos em sala de aula, a falta de apoio pedagógico e familiar, e, principalmente, a dificuldade de planejamento das aulas e de participação na formação continuada diante da não-garantia da carga horária semanal que trata a Lei 11.738/2008. A dificuldade de frequentar o curso fora do horário de trabalho pode inclusive explicar o esvaziamento do curso observado durante o período de realização da pesquisa, no ano de 2016. As gestoras da SEMED/NI destacam ainda a dificuldade de acesso e acompanhamento do SISPACTO e o caráter de descontinuidade das políticas públicas implementadas em todas as esferas do governo: Federal, Estadual e Municipal, o que muitas vezes prejudica melhores resultados de políticas voltadas para a alfabetização dos alunos.

Por mais que a política pública implementada tenha sido estruturada pelo MEC, tais como os princípios do processo formativo, os materiais e temas de estudo, os Professores Alfabetizadores têm utilizado os encontros de formação como espaços de aprendizado e, principalmente, de trocas de experiências, dúvidas e angústias, já que diante da não-garantia do tempo de planejamento para os professores das escolas públicas da rede municipal de educação de Nova Iguaçu, estes momentos são menos frequentes nas escolas do município. Desta maneira, temas de maior interesse dos professores ganham maior aprofundamento e destaque, em detrimento de outros de menor interesse, tais como a análise das avaliações externas ANA e Provinha Brasil. A partir da abordagem do ciclo de políticas é possível

compreender este movimento de “recriação” pelos atores como um processo comum no contexto da prática da qual as políticas estão inseridas, afinal, políticas são interpretadas de formas diferentes, pois as histórias, as experiências, os valores, os propósitos e interesses são diversos.

A questão é que os autores dos textos políticos não podem controlar os significados de seus textos. Partes podem ser rejeitadas, selecionadas, ignoradas, deliberadamente mal-entendidas, réplicas podem ser superficiais etc. Além disso, interpretação é uma questão de disputa. Interpretações diferentes serão contestadas, uma vez que se relacionam com interesses diversos, uma ou outra interpretação predominará, embora desvios ou interpretações minoritárias possam ser importantes (MAINARDES, 2006).

Ainda que tenham apontado dificuldades na aplicabilidade do PNAIC na realidade das escolas públicas de Nova Iguaçu, podemos afirmar que na perspectiva dos Professores Alfabetizadores, do Coordenador Local e da Superintendente de Ensino da SEMED/NI, o PNAIC tem contribuído na educação do município, seja na prática pedagógica dos Professores Alfabetizadores e, conseqüentemente, no processo de ensino-aprendizagem no Ciclo de Alfabetização, seja nos índices de qualidade da educação.

No entanto, a fim de identificar e analisar as possíveis disparidades, ou equivalências, entre as perspectivas dos participantes da pesquisa e os dados estatísticos oficiais do município, na próxima seção serão analisados os indicadores educacionais que avaliam o desempenho escolar dos alunos em processo de alfabetização da rede municipal de educação de Nova Iguaçu.

### **3.4. Análise dos índices educacionais municipais antes e depois da implementação do PNAIC.**

As análises até aqui realizadas tiveram o objetivo de fornecer uma avaliação qualitativa dos impactos do PNAIC para a melhora da qualidade da educação no município de Nova Iguaçu. Como observarmos através dos dados coletados nas entrevistas e questionários, na avaliação dos Professores Alfabetizadores e dos Coordenadores da SEMED/NI, o PNAIC tem produzido melhoria na prática pedagógica e no processo de ensino-aprendizagem das turmas do Ciclo de Alfabetização. Podemos considerar, assim, que esse é um dos efeitos iniciais da política pública implementada.

A partir da abordagem do ciclo de políticas compreende-se que as políticas públicas também devem ser analisadas no contexto dos seus resultados ou efeitos, que são categorizados em gerais e específicos.

Os efeitos gerais da política tornam-se evidentes quando aspectos específicos da mudança e conjuntos de respostas (observadas na prática) são agrupados e analisados. [...] Tomados de modo isolado, os efeitos de uma política específica podem ser limitados, mas, quando efeitos gerais do conjunto de políticas de diferentes tipos são considerados, pode-se ter um panorama diferente (MAINARDES, 2006, p.5).

Desta forma, na perspectiva do ciclo de políticas, torna-se fundamental analisar o impacto das políticas, a fim de utilizá-las como “ponto de partida para análise de questões mais amplas”<sup>34</sup>.

Para melhor compreensão do contexto de resultados ou efeitos das políticas públicas implementadas, o autor Jefferson Mainardes (2006) propõe algumas questões de análise, entre elas:

Qual o impacto da política para os alunos (ou receptores da política) em geral? Há dados oficiais sobre o impacto da política? O que eles mostram? Quais as diferenças e semelhanças entre os dados oficiais e o que foi observado no contexto da prática pelo pesquisador? É possível identificar disparidades entre dados estatísticos oficiais e dados qualitativos obtidos por meio de observações, depoimentos? (MAINARDES, 2006, p.5).

Neste sentido, a fim de compreender, mesmo com pouco tempo de implementação do PNAIC, as melhorias destacadas pelos Professores Alfabetizadores em suas práticas pedagógicas e no processo de ensino-aprendizagem das turmas do Ciclo de Alfabetização têm sido suficientes para produzir impacto nos índices que medem a qualidade do ensino em Nova Iguaçu. Sendo assim, nesta seção, procuraremos examinar os dados estatísticos oficiais do município com a finalidade de elucidar o objetivo central deste trabalho, que trata de analisar as ações do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), em desenvolvimento no município de Nova Iguaçu, com o intuito de identificar os impactos desta política pública com a melhoria da qualidade do ensino no município.

Retomando as reflexões realizadas nos capítulos anteriores, compreendemos que qualidade e quantidade não podem ser vistas como contrárias, mas sim como facetas do mesmo todo: “Toda pretensão qualitativa passa igualmente pela quantidade, nem que seja como simples meio, instrumento, insumo” (PARO, 2012, p.10). Portanto, discordando da concepção que utiliza somente dados numéricos para definir se algo é de qualidade ou não, utilizaremos os dados estatísticos oficiais complementarmente aos dados qualitativos

---

<sup>34</sup> Ibid, p. 5.

coletados na pesquisa, por meio dos questionários e das entrevistas, como um indicativo do cenário atual do sistema de ensino de Nova Iguaçu.

Os dados coletados e fornecidos pelas SEMED/NI referem-se ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de Nova Iguaçu, no período de 2005 a 2015; o desempenho da rede municipal na Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) nos anos de 2013 e 2014; e o Aproveitamento no Ciclo de Alfabetização no período de 2013 a 2015, instrumento de avaliação elaborado pela SEMED/NI.

No que diz respeito ao IDEB de Nova Iguaçu, no contexto dos resultados anteriores a implementação do Pacto (2005 a 2012), o município apresentava um crescimento constante no período de 2005 a 2011, inclusive alcançando as metas projetadas para o município em 2007 e 2009.

No entanto, a partir de 2011, além de não alcançar a meta projetada de 4.4 para os anos iniciais, o índice do município apresentou uma queda no IDEB seguinte, de 4.1 para 3.9 no ano de 2013.

**TABELA 4.** IDEB/Resultados e Metas Nova Iguaçu: Anos Iniciais – 2007 a 2013

IDEB observado					Metas projetadas				
2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013	2015
3.6	3.9	4.0	4.1	3.9	3.7	4.0	4.4	4.7	5.0

Fonte: BRASIL. Inep, 2016 (grifo nosso).

Em março de 2013, ano de divulgação do IDEB, teve início o curso de formação do PNAIC com ênfase no Letramento e, nos anos seguintes (2014 e 2015), a continuidade do curso com foco na Matemática e nas demais áreas do conhecimento.

Com base nos primeiros resultados obtidos no índice, seguindo uma lógica de crescimento, no ano de 2015 o município deveria alcançar a meta de 5.0 nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Assim, juntamente com outras políticas implementadas pelo município, o PNAIC representava uma expectativa de melhoria da qualidade do ensino no Ciclo de Alfabetização e a consequente contribuição para o crescimento no IDEB.

Neste contexto, no ano de 2015, Nova Iguaçu alcançou o IDEB de 4.7 nos anos iniciais. Ainda que a meta projetada de 5.0 não tenha sido alcançada, o município apresentou um crescimento significativo de 21% em relação ao índice anterior. Ainda, segundo dados da SEMED, das cento e onze (111) escolas do município, trinta e uma (31) alcançaram as metas projetadas para o ano de 2015, ou seja, aproximadamente 28% das escolas públicas da rede, e

destas, vinte e cinco (25) superaram as metas: 22% das escolas. No ano de 2013, somente onze (11) escolas haviam alcançado as metas projetadas.

**TABELA 5. IDEB e Metas projetadas - 2013 e 2015 / Nova Iguaçu**

IDEB observado		Metas projetadas	
2013	2015	2013	2015
3.9	4.7	4.7	5.0

Fonte: BRASIL. Inep, 2016.

A contribuição do PNAIC para a melhora do índice foi destacada pela Superintendente da SEMED e pela Coordenadora Local durante as entrevistas realizadas para a pesquisa:

O PNAIC chegou em 2013 e nós iniciávamos uma nova gestão na prefeitura de Nova Iguaçu. Em 2013 nós fizemos uma prova Brasil e o resultado não foi bom, foi bastante ruim, mas o PNAIC estava iniciando. Em 2015 já estava no terceiro ano de PNAIC na rede e a prova veio novamente, os alunos fizeram a prova, o resultado saiu esse ano e a gente viu o quanto houve uma melhoria na rede. As escolas tiveram o seu IDEB com o índice bem melhor (SPDE, 2016).

Eu afirmo que o PNAIC trouxe impacto positivo para a rede, porque o nosso resultado do último IDEB, que foi com a primeira turma que participou da formação, teve uma melhora e nós também vimos uma melhora no desempenho dentro das escolas. A gente vê o interesse dos professores em fazer um trabalho diferente, a gente vê que as turmas já estão mais avançadas do que antes do PNAIC (CL, 2016).

A partir da análise dos dados e das considerações obtidas nas entrevistas, podemos considerar que após o período de implementação do PNAIC houve uma melhora no IDEB do município de Nova Iguaçu. Portanto, de certa forma, o PNAIC pode ter contribuído com os melhores resultados obtidos. No entanto, ainda que o IDEB seja o principal índice para avaliar a qualidade da educação brasileira e, por isso, necessário para analisarmos a rede municipal de educação de Nova Iguaçu, não nos possibilita focar na avaliação do Ciclo de Alfabetização, uma vez que fornece uma avaliação da totalidade dos anos iniciais do Ensino Fundamental, ou seja, do 1º ao 5º ano. Por isso, a necessidade de complementarmos os dados referentes ao desempenho da rede na Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA).

Na perspectiva dos resultados da ANA, para serem considerados alfabetizados, os alunos do 3º ano do Ensino Fundamental devem alcançar as habilidades referentes ao Nível 4 em leitura, escrita e Matemática, conforme Anexo A. Os níveis de desempenho são

cumulativos, ou seja, “quando um percentual de alunos foi posicionado em determinado nível da escala, pode-se pressupor que, além de terem desenvolvido as habilidades referentes a este nível, provavelmente também desenvolveram as habilidades referentes aos níveis anteriores” (BRASIL. Ministério da Educação, 2013).

Em 2013, primeiro ano de aplicação da ANA, seis mil seiscentos e quarenta e dois alunos (6.642) da rede municipal de educação de Nova Iguaçu fizeram a avaliação, já em 2014 a prova foi aplicada em dois dias: seis mil cento e quarenta e dois alunos (6.142) fizeram a prova que avalia os níveis de leitura e escrita no primeiro dia de aplicação e seis mil setecentos e quarenta e dois (6.742) alunos fizeram a prova de Matemática no segundo dia. Apesar dos materiais de divulgação preverem a aplicação anual da ANA, no ano de 2015 o Governo Federal suspendeu a edição da avaliação por questões pedagógicas e financeiras. No ano de 2016, a avaliação foi novamente aplicada, mas os dados ainda não haviam sido sistematizados e divulgados pelo MEC no período de redação do texto desta pesquisa. Portanto, a análise do impacto do PNAIC no principal índice criado para aferir o desempenho dos alunos no Ciclo de Alfabetização poderá ficar em parte prejudicada, pois enfatizaremos somente os dados disponíveis.

No ano de 2013, a maioria dos alunos do 3º ano do Ensino Fundamental da rede municipal de educação de Nova Iguaçu estava no Nível 1 tanto em Leitura (39%) e escrita (30%), quanto na Matemática (39,5%). Os dados coletados foram sistematizados na tabela a seguir:

**TABELA 6.** Desempenho ANA – Nova Iguaçu/2013

	Sem pontuação <sup>35</sup>	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4
<b>Leitura</b>	-	<b>39%</b>	36%	21,5%	3,5%
<b>Escrita</b>	10%	<b>30,5%</b>	26%	21,5%	12%
<b>Matemática</b>	-	<b>39,5%</b>	37,5%	13%	10%

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados disponibilizados pela SEMED/NI.

Como podemos observar, uma parcela mínima de alunos conseguiram, ao final do 3º ano do Ensino Fundamental, alcançar o Nível 4 em leitura, escrita e Matemática, ou seja, no ano de implementação do PNAIC, em termos quantitativos, o nível de alfabetização ao final

<sup>35</sup> Cabe esclarecer que no ano de 2013 o primeiro nível da escrita fazia referência aos cadernos de prova “sem pontuação”, ou seja, os cadernos dos alunos que contém a escrita de palavras sem relação semântica com a imagem apresentada ou escrita incompreensível (MEC/2013). No entanto, a partir de 2014, tais características passaram a ser nomeados como Nível 1, acrescentando-se assim mais um nível na escala da escrita (Nível 5).

do ciclo no município de Nova Iguaçu estava muito aquém do desejado para esta etapa da escolarização.

No ano de 2014, o curso de formação do PNAIC estava em seu segundo ano. Em novembro foi aplicada a segunda edição da Avaliação: 40,3% dos alunos da rede avançaram para o Nível 2 em leitura; 47% para o Nível 4 em escrita; e 36% para o Nível 2 em Matemática.

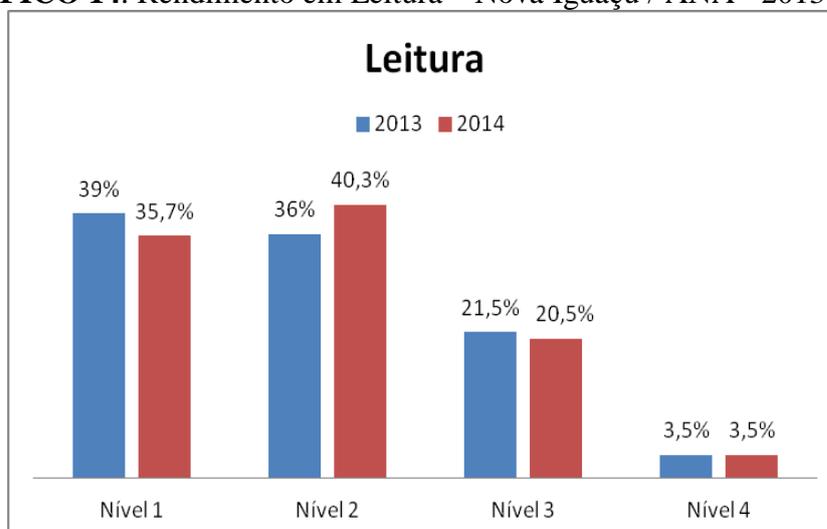
**TABELA 7.** Desempenho ANA – Nova Iguaçu/2014

	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4	Nível 5
<b>Leitura</b>	35,7%	<b>40,3%</b>	20,5%	3,5%	-
<b>Escrita</b>	19,5%	21%	8,5%	<b>47%</b>	4%
<b>Matemática</b>	36%	<b>38%</b>	12%	14%	-

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados disponibilizados pela SEMED/NI.

Ao compararmos os resultados obtidos nos dois anos de realização da ANA, percebemos que houve uma melhora no nível de leitura dos alunos da rede. Em 2013, a maioria dos alunos (39%) estava no Nível 1 em leitura. Já em 2014, 40,3% se encontravam no Nível 2. No entanto, não houve um crescimento na porcentagem de alunos no Nível 4, considerado pelo MEC como desejável para o final do ciclo: 3,5% em 2013 e 2014.

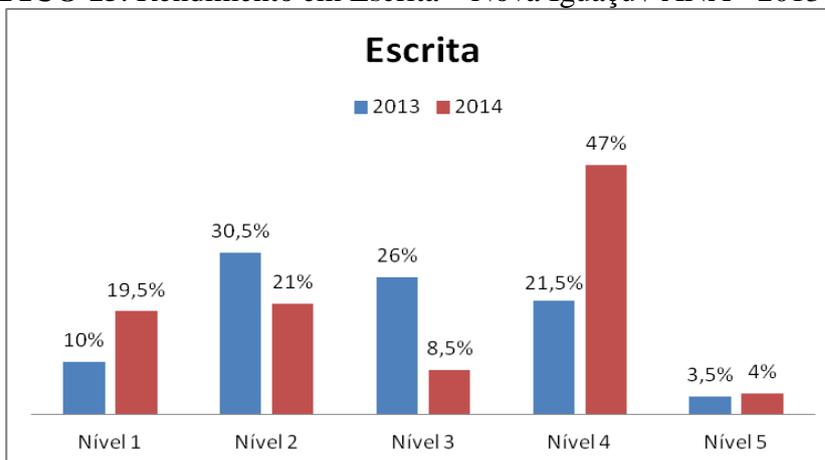
**GRÁFICO 14.** Rendimento em Leitura – Nova Iguaçu / ANA - 2013 e 2014



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponibilizados pela SEMED/NI.

A melhoria nos níveis foi ainda mais significativa na escrita. Em 2013, 30,5% dos alunos da rede tiveram desempenho na avaliação de escrita correspondente ao Nível 2<sup>36</sup>. No segundo ano de realização da ANA, a maioria dos alunos (47%) avançou para o Nível 4.

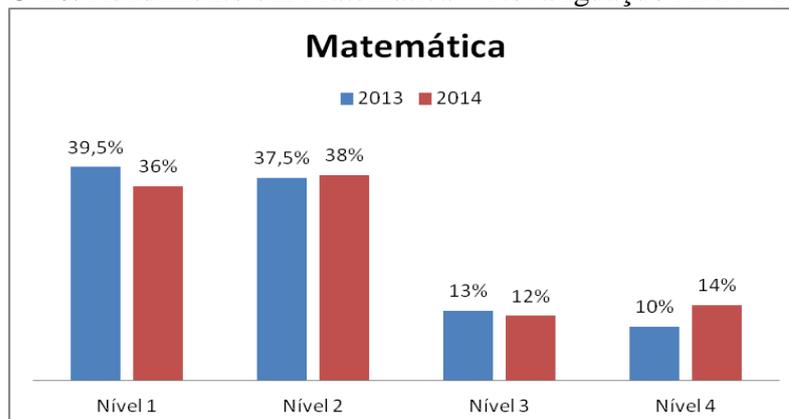
**GRÁFICO 15.** Rendimento em Escrita – Nova Iguaçu / ANA - 2013 e 2014



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponibilizados pela SEMED/NI.

Em Matemática também houve uma melhoria de nível dos alunos da rede. Em 2013, 39,5% dos alunos encontrava-se no Nível 1. No ano seguinte, a maioria dos alunos (38%) estava no Nível 2 e houve um crescimento significativo na porcentagem de alunos com desempenho referente ao Nível 4. Ainda que o resultado seja muito abaixo do desejável, os dados coletados demonstram um crescimento de 4% na parcela de alunos que se encontram no nível considerado pelo MEC como adequado para os alunos do 3º ano do Ensino Fundamental: de 10% para 14%. Cabe destacar que em 2014 o curso do PNAIC tinha ênfase no ensino da Matemática.

**GRÁFICO 16.** Rendimento em Matemática – Nova Iguaçu / ANA - 2013 e 2014



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponibilizados pela SEMED/NI.

<sup>36</sup> Considerando a tabela que considera como Nível 1o nível anteriormente nomeado como “sem pontuação”.

A partir da análise dos dados coletados podemos concluir inicialmente que embora em termos quantitativos, ainda não se tenha alcançado as habilidades referentes ao último nível em leitura, escrita e Matemática, nos dois primeiros anos da ANA, avaliação implementada no âmbito do PNAIC para aferir a qualidade da alfabetização, houve um crescimento significativo no desempenho dos alunos da rede municipal de educação de Nova Iguaçu. No entanto, para uma análise mais completa deste crescimento, seria fundamental agregar os resultados de outras edições da avaliação.

Por fim, os dados disponibilizados pela SEMED/NI referente ao aproveitamento no Ciclo de Alfabetização nos anos de 2013 a 2015 nos fornece uma análise mais completa dos índices do município, no entanto, os dados disponibilizados não seguem um padrão de sistematização.

De acordo com a SEMED, em 2013, vinte mil e dezoito alunos (20.018) estavam matriculados no ciclo. Destes, dois mil, cento e noventa e seis (2.196) ficaram reprovados no 3º ano do Ensino Fundamental (11% dos alunos).

Em 2014, houve um declínio no número de alunos matriculados no ciclo: dezoito mil setecentos e noventa e seis alunos (18.796) e 1.903 não foram aprovados ao final do ciclo, ou seja, aproximadamente 10% dos alunos.

Já em 2015, a rede tinha dezoito mil setecentos e trinta e seis alunos (18.736) matriculados, mas os dados de reprovação não foram fornecidos. No entanto, um dado significativo foi disponibilizado: dos alunos matriculados no ano de 2015, nove mil e nove (9.009) foram considerados alfabetizados, o que representa 48% de aproveitamento no Ciclo de Alfabetização.

Por não termos disponíveis a informação sobre o aproveitamento no ciclo referente aos anos anteriores, consideramos pertinente complementar os dados fornecidos pela SEMED com os dados disponibilizados pelo MEC referente às taxas de reprovação no 3º ano do Ensino Fundamental para uma melhor equiparação dos dados no período em análise.

A escolha desses dados em específico foi influenciada pelo regime de progressão continuada adotado na rede municipal de educação de Nova Iguaçu. Como explicitado no capítulo 1, os três primeiros anos do Ensino Fundamental no município são organizados no sistema de ciclo e somente ao final do 3º ano é realizada a reprovação por rendimento escolar dos alunos que não estejam alfabetizados. Retomando a perspectiva do MEC, estar alfabetizado significa ler e produzir textos para atender a diferentes propósitos e interagir por meio de textos escritos em diferentes situações.

As dificuldades encontradas no acesso e sistematização dos dados referentes ao sistema educativo são comuns na área da educação, principalmente quando se trata de avaliação. Como afirma o autor Ignacio Cano: “Quando se fala de avaliação em educação, trata-se principalmente de problemas de mensuração e da busca de instrumentos válidos e confiáveis para aferir cada dimensão. No entanto, existem diversos tipos de avaliação” (CANO, 2006, p.9).

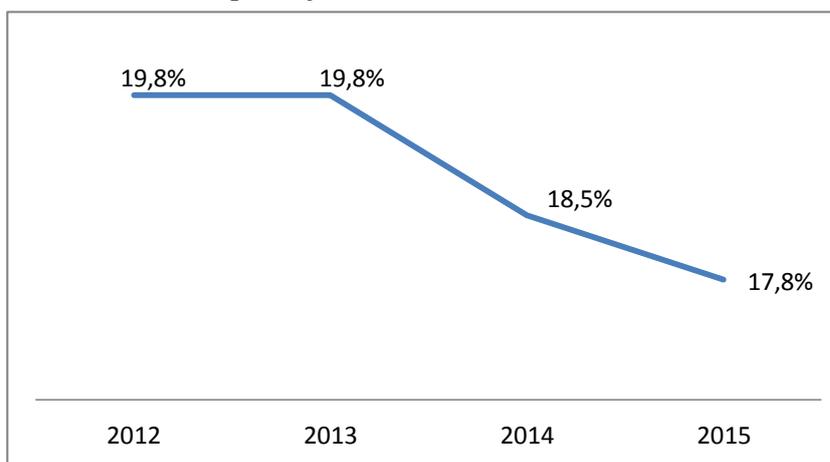
O autor destaca que em muitos países é exigido legalmente que um programa público de certa dimensão seja submetido a uma avaliação antes de sua aplicação geral. Na América do Sul, no entanto, além de não existirem medidas como esta, há uma escassez de estudos sobre avaliação de programas sociais.

Neste contexto, a fim de continuarmos promovendo uma avaliação do impacto do PNAIC nos indicadores educacionais que avaliam o desempenho escolar dos alunos em processo de alfabetização da rede municipal de educação de Nova Iguaçu, antes e depois de sua implementação, torna-se importante compreender a porcentagem de alunos não-alfabetizados e, portanto, reprovados ao final do Ciclo de Alfabetização.

Os dados do INEP no período de 2012 a 2015 nos possibilitam uma análise complementar significativa a respeito desta etapa da escolarização no município de Nova Iguaçu. Em 2012, 19,8% dos alunos ficaram reprovados no 3º ano do Ensino Fundamental. Já em 2013, ano de início da formação continuada do PNAIC, a taxa de reprovação se manteve a mesma do ano anterior.

A partir de 2014, entretanto, observou-se um pequeno declínio nas taxas de reprovação neste ano de escolaridade: de 19,8% em 2012 e 2013 para 18,5% em 2014 e 17,8% em 2015, como demonstra o gráfico a seguir:

**GRÁFICO 17.** Taxa de Reprovação no 3º ano do Ensino Fundamental - 2012 e 2015



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados coletados.

Portanto, após o período de implementação do PNAIC observa-se um declínio nas taxas de reprovação dos alunos do 3º ano do Ensino Fundamental da rede municipal de educação de Nova Iguaçu.

Em suma, se levarmos em consideração somente os dados numéricos, podemos considerar que ainda é preciso avançar muito para a melhoria da qualidade do ensino no município, pois os índices demonstram que a rede de educação de Nova Iguaçu está abaixo do esperado tanto no IDEB, quanto na ANA. No entanto, a análise dos dados no período que antecede a implementação do PNAIC até o ano de 2015, quando a política já estava em seu terceiro ano, nos mostra que o município tem apresentado melhores resultados.

De certa forma, podemos considerar que o PNAIC tem contribuído na melhoria dos índices que indicam a qualidade do ensino, inclusive no que se refere a redução nos dados de reprovação dos alunos ao final do ciclo. Desta maneira, os dados quantitativos corroboram com a consideração feita pelos Professores Alfabetizadores e Coordenadores da SEMED/NI em relação às implicações da política na melhoria da qualidade do ensino em Nova Iguaçu, tanto em termos quantitativos, quanto em qualitativos.

No entanto, é importante destacar que a questão da causalidade na educação, ou seja, a determinação se um programa atingiu ou não os objetivos previstos a partir da comparação de uma dimensão em dois momentos do tempo, antes e depois da intervenção, é uma análise que demanda certo cuidado nas conclusões realizadas.

Ainda que as mudanças tenham acontecido na direção prevista, isso não garante automaticamente que ela seja causada pelo programa. Isso porque as dimensões consideradas não são estáticas, podendo receber influência de uma série de fatores (CANO, 2006, p.13).

Pensando na abordagem do ciclo de políticas, as novas políticas implementadas, na prática, precisam interagir com aquelas já existentes, tendo em vista que muitas vezes, tais políticas demandam que ações diversas sejam realizadas simultaneamente, tais como a distribuição de recursos, a base material (verbas, infraestrutura), etc. Estes aspectos interferem na tradução das políticas e nas relações estabelecidas na prática (REZENDE; BAPTISTA, 2011). No caso do PNAIC, as políticas de distribuição de materiais, como o PNLD e o PNBE, e o Sistema de Gestão de Bolsas, sob a responsabilidade do FNDE, têm importância fundamental para a execução das ações do Pacto. No entanto, como evidenciado nas considerações feitas pelos professores e coordenadores da SEMED/NI, muitas destas medidas

não têm sido executadas como deveriam, o que prejudica o desenvolvimento da política em sua totalidade.

Mesmo atentando para estas considerações a respeito de fatores externos e internos que influenciam nos resultados das políticas, acreditamos que o PNAIC seja uma das causas que tem possibilitado a melhoria nos indicadores educacionais que avaliam o desempenho escolar dos alunos em processo de alfabetização da rede municipal de educação de Nova Iguaçu. Esta constatação não refuta a nossa hipótese inicial, pois o PNAIC tem promovido impactos para a melhoria da qualidade do ensino no Ciclo de Alfabetização no município. Como demonstram os dados coletados na pesquisa, as mudanças na prática pedagógica dos professores e, conseqüentemente, a melhoria do processo de ensino-aprendizagem podem ser o diferencial do PNAIC que colaboram com a melhoria dos índices. No entanto, não descartamos a possibilidade de as mudanças terem sido influenciadas também por outros elementos externos à política.

Além disso, acreditamos que para uma melhor compreensão das mudanças na prática pedagógica dos professores e no processo de ensino-aprendizagem das turmas do Ciclo de Alfabetização, seria importante complementar as análises realizadas neste trabalho com o estudo de caso em unidades escolares do município que possuem Professores Alfabetizadores do PNAIC. Contudo, este não foi nosso objetivo de pesquisa, pois procuramos evidenciar as contribuições do Pacto de acordo com as considerações dos professores e coordenadores da SEMED/NI.

Ainda que as análises apontem que o PNAIC tem implicado na melhoria da qualidade do ensino no Ciclo de Alfabetização, cabe ressaltar que a política foi formulada para uma “realidade imaginária”, nas palavras de Stephen Ball (2009), e que não condiz com a realidade das escolas iguaçuanas, como destacado na fala de diversos Professores Alfabetizadores.

Muitas vezes as dificuldades encontradas na escola dificultam a prática que o PNAIC propõe: número excessivo de estudantes nas salas, dificuldades estruturais (salas muito pequenas, falta de quadra) e ausência de materiais nas escolas. Para que o/a professor/a possa de fato desenvolver estratégias é preciso que tenha tempo disponível para planejamento. Por isso, destaco que essa política deveria estar atrelada à lei que dedica 1/3 da carga horária da/o docente para planejamento. Não é possível desenvolver materiais, ou mesmo planejar a utilização dos materiais fornecidos pelo MEC, sem um tempo dedicado para pensar as aulas. Além disso, para a avaliação processual e contínua, não só da aprendizagem, mas também da eficácia dos materiais, é preciso tempo para que possamos nos debruçar sobre cada estudante, e estabelecer objetivos a serem alcançados (P21).

Concordando com os Professores Alfabetizadores, acreditamos na hipótese de que as dificuldades encontradas na aplicabilidade do PNAIC na realidade do município impedem que os resultados da política implementada sejam ainda melhores.

Políticas como o PNAIC representam um avanço significativo em termos de formação continuada, principalmente porque possibilitam espaços de aprendizado teórico-prático e a troca de saberes entre os Professores Alfabetizadores. Diante do atual cenário educacional que limita o professor a mero reprodutor de conteúdos e cumpridor de metas, torna-se cada vez mais urgente a ressignificação da identidade da profissão docente, valorizando os saberes dos professores e o seu papel como produtores de saber.

No âmbito do quinto e último contexto do ciclo de políticas, o contexto de estratégia política, foi possível identificar a partir da pesquisa realizada as desigualdades reproduzidas pelo PNAIC. Instituído como um pacto de todos pela alfabetização dos alunos até os 8 anos de idade, ao não cumprir a totalidade das ações do PNAIC, tais como a distribuição de materiais referentes ao eixo Materiais didáticos, o MEC atribui somente ao professor a responsabilidade do êxito da política. Além disso, ao atrelar diretamente o resultado do PNAIC ao desempenho dos alunos na Avaliação Nacional da Alfabetização, acentua-se o caráter de responsabilização docente pela melhoria da qualidade da educação.

Sendo assim, diante da falta de recursos nas escolas, da quantidade de alunos em sala, da falta de tempo para planejamento das aulas e para a participação na formação continuada no horário de trabalho, e do não cumprimento das ações indicadas como decisivas para o êxito do PNAIC, torna-se utópico pensar que somente as mudanças na prática dos professores promoverá a alfabetização de todos os alunos ao final do Ciclo de Alfabetização e, conseqüentemente, a melhoria na qualidade do ensino nos anos iniciais do ensino fundamental. Afinal, como afirma o autor Moacir Gadotti:

Qualidade significa melhorar a vida das pessoas, de todas as pessoas. Na educação a qualidade está ligada diretamente ao bem viver de todas as nossas comunidades, a partir da comunidade escolar. A qualidade na educação não pode ser boa se a qualidade do professor, do aluno, da comunidade é ruim. Não podemos separar a qualidade da educação da qualidade como um todo, como se fosse possível ser de qualidade ao entrar na escola e piorar a qualidade ao sair dela (GADOTTI, 2013).

Portanto, ainda que o PNAIC esteja favorecendo a melhoria na prática pedagógica dos Professores Alfabetizadores, no processo de ensino-aprendizagem das turmas do Ciclo de

Alfabetização e contribuindo para a melhoria dos índices que fornecem indicativos do ensino nos sistemas educacionais brasileiros, caracterizando-se assim como uma política necessária no atual cenário educacional do país, acreditamos que somente o PNAIC não será capaz de melhorar a qualidade da educação no Brasil. Afinal, não basta melhorar um aspecto, tal como a formação continuada de professores, para melhorar a educação como um todo, pois um conjunto de fatores contribui para/com a qualidade da educação (GADOTTI, 2013). Assim, acreditamos que além da ressignificação do próprio conceito de qualidade na educação, é preciso haver mudanças nas condições de trabalho dos professores, na sua formação inicial e continuada, nas condições materiais, físicas e pedagógicas das escolas e no próprio sentido da escola como um espaço de formação cultural.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo principal desta pesquisa foi analisar as ações do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), em desenvolvimento no município de Nova Iguaçu, com o intuito de identificar os impactos desta política pública com a melhoria da qualidade do ensino no município. Para isso, procuramos analisar o principal eixo de atuação do PNAIC: a formação continuada de Professores Alfabetizadores, a fim de esclarecer como o Governo Federal propõe contribuir com a melhoria da qualidade do ensino a partir do Pacto. Este objetivo de pesquisa nos levou a dois eixos de análise: a concepção dos Professores e Coordenadores sobre o PNAIC e o impacto nos índices educacionais do município antes e depois de sua implementação.

No primeiro capítulo, no âmbito da abordagem do ciclo de políticas, analisamos o contexto que antecedeu a implementação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, principalmente após o processo de redemocratização que o Brasil vivenciou a partir dos anos 1980, com o fim do período militar. Discutimos a respeito das políticas de combate ao analfabetismo e os desafios relativos à melhoria da qualidade da educação que ganharam destaque após a universalização do acesso à Educação Básica nos anos 2000. Também foi tema deste capítulo as políticas educacionais brasileiras a partir dos anos 1990 e as diferentes concepções sobre qualidade do ensino que permeiam a políticas instituídas.

No segundo capítulo, apresentamos um breve histórico das políticas de formação inicial e continuada de professores implementadas a partir dos anos 2000, e analisamos alguns pontos fundamentais dos desafios referentes à Formação de Professores da Educação Básica. Além disso, apresentamos algumas concepções sobre formação a partir de diferentes autores (GATTI, 2014; 2008; PERRENOUD, 2002; NÓVOA, 1992; TARDIF, 2014). Este referencial teórico nos possibilitou analisar mais atentamente os textos legais e os eixos de atuação do PNAIC, sobretudo no que se refere à formação continuada de Professores Alfabetizadores. Desta maneira, podemos concluir que é a partir do processo formativo, através da garantia dos princípios da formação, das ferramentas para alfabetizar com planejamento e do aprofundamento dos conhecimentos sobre alfabetização e interdisciplinaridade, que o MEC pretende alcançar a meta estabelecida de alfabetizar todos os alunos até os 8 anos de idade, ao final do Ciclo de Alfabetização.

No terceiro capítulo, apresentamos a análise e a discussão dos resultados deste estudo. De modo geral, a pesquisa indicou que o PNAIC, mesmo com pouco tempo de

implementação, tem contribuído com a melhoria da qualidade do ensino no município de Nova Iguaçu. Essas contribuições referem-se às mudanças na prática pedagógica dos Professores Alfabetizadores e no processo de ensino-aprendizagem no Ciclo de Alfabetização e a melhoria nos indicadores educacionais que avaliam o desempenho escolar dos alunos em processo de alfabetização da rede municipal de educação de Nova Iguaçu. Esses movimentos foram identificados a partir da realização dos questionários com os professores e os gestores da SEMED/NI, que nos permitiram identificar, também, as principais dificuldades encontradas por estes atores na realidade do município.

Na avaliação dos professores participantes da pesquisa, o PNAIC tem contribuído para a melhoria da qualidade do ensino no Ciclo de Alfabetização, principalmente pelo curso de formação continuada, apontado por eles como a principal ação da política. Os professores descreveram como pontos fortes da formação: a qualidade do curso; a troca de experiências; e as atividades realizadas nos encontros. As respostas sobre as contribuições do PNAIC convergiram para a mudança na prática pedagógica, no processo de ensino-aprendizagem, após a realização do curso, e na própria formação dos professores. Entretanto, mesmo que tenham indicado as contribuições do PNAIC para o Ciclo de Alfabetização, os professores destacaram algumas dificuldades encontradas, entre elas: a aplicabilidade das tarefas na realidade das escolas do município de Nova Iguaçu; a falta de tempo adequado para planejamento das aulas; o déficit na formação dos Orientadores de Estudo; e a deficiência de materiais enviados pelo MEC, principalmente em termos de quantidade. Algumas destas dificuldades puderam ser constatadas no período de observação realizada no curso de formação, onde nem mesmo os materiais de estudo foram disponibilizados para os Professores Alfabetizadores, cabendo ao Coordenador Local e aos Orientadores de Estudo providenciarem os textos e os demais materiais que seriam utilizados nos encontros. Os professores relataram que as mesmas dificuldades em relação ao recebimento dos materiais disponibilizados pelo MEC para as turmas do Ciclo de Alfabetização foram vivenciadas nas escolas. Além disso, foi notório o esvaziamento de cursistas no decorrer da formação, o que pode ser explicado, em parte, pela dificuldade de participação nos encontros aos sábados, já que em Nova Iguaçu os professores não têm garantida 1/3 da carga horária para planejamento de atividades e formação contínua em serviço.

Já na avaliação das gestoras da Secretaria Municipal de Educação, tanto da Coordenadora Local do PNAIC, quanto da Superintendente de Planejamento Escolar, o Pacto tem contribuído não apenas para a melhoria da prática dos Professores Alfabetizadores, mas também nos índices que avaliam o desempenho dos alunos da rede municipal de educação,

principalmente o IDEB. As entrevistadas identificaram o PNAIC como um dos fatores que contribuíram para o crescimento do índice no ano de 2015, mas também apontaram dificuldades encontradas no desenvolvimento do Pacto. Enquanto a Coordenadora Local destacou a dificuldade de acesso ao SISPACTO e de participação dos professores no curso fora do horário de trabalho, a Superintendente enfatizou as dificuldades de interação entre as diferentes esferas do governo, principalmente no que se trata de um diálogo a fim de manter programas educacionais já implementados, e a dificuldade encontrada por Professores Alfabetizadores em aplicar as atividades do curso em algumas escolas, devido ao autoritarismo dos diretores.

Por fim, para identificar o impacto do PNAIC nos dados estatísticos oficiais que avaliam a qualidade do ensino no Ciclo de Alfabetização, analisamos o IDEB, os resultados da ANA e as taxas de alunos reprovados ao final do 3º ano do Ensino Fundamental nas escolas públicas da rede municipal de educação de Nova Iguaçu, antes e depois da implementação do Pacto. Nosso intuito foi complementar a avaliação qualitativa com os dados quantitativos que tratam sobre a qualidade do ensino.

Os dados coletados indicaram um crescimento significativo tanto no IDEB dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental do município, quanto nos níveis de desempenho obtidos pelos alunos na Avaliação Nacional da Alfabetização após o período de implementação do PNAIC. Além disso, foi observado um declínio nas taxas de reprovação entre 2013 e 2015. Entretanto, o município ainda não atingiu as metas projetadas para o IDEB nos últimos anos (2011 a 2015) e os níveis de escrita, leitura e Matemática considerados adequados pelo MEC para o final do Ciclo de Alfabetização. Portanto, os dados demonstram que o PNAIC tem produzido impacto na qualidade do ensino nas escolas públicas da rede municipal de educação de Nova Iguaçu tanto em termos quantitativos, como demonstrou a análise dos dados educacionais do município, quanto em termos qualitativos, como relatam os Professores Alfabetizadores sobre as mudanças em suas práticas e no processo de ensino-aprendizagem nas turmas de alfabetização. Porém, cabe ressaltar que um estudo complementar no cotidiano das escolas de Nova Iguaçu pode analisar com mais clareza as contribuições do curso para a prática dos Professores Alfabetizadores.

No contexto dos demais programas implementados pelo Governo Federal direcionados aos anos iniciais do Ensino Fundamental, o PNAIC tem constituído uma importante iniciativa para possibilitar aos professores um espaço de troca de experiências e de aprendizado de novas perspectivas pedagógicas, principalmente na realidade de Nova Iguaçu. A observação participante e as respostas obtidas nos questionários e entrevistas evidenciaram que os

encontros do PNAIC se tornaram momentos de socialização e de planejamento, uma vez que não é garantido na rede o tempo na carga horária do professor para realizar estas demandas nas próprias escolas, e que são fundamentais para o processo de ensino-aprendizagem.

Como evidenciado no estudo teórico realizado, os cursos de formação continuada de professores são fundamentais para a Educação Básica, pois favorecem a construção dos conhecimentos a partir da sua própria prática (PERREUNOUD, 2002), a mobilização de experiências e a produção de saberes, num processo interativo e dinâmico (NÓVOA, 1992). Neste sentido, os saberes plurais, formados tanto pelos saberes oriundos da formação profissional, quanto dos saberes disciplinares, curriculares e experienciais (TARDIF, 2014), devem ter papel central na formação. Entretanto é preciso que haja uma ressignificação da profissão docente, valorizando os professores como produtores de saber e não como meros transmissores de conteúdos e, principalmente, o estabelecimento de políticas educativas que visem esse propósito.

Como afirma Nóvoa (1999), é impossível imaginar alguma mudança que não passe pela formação de professores. No entanto, esta mudança não deve ser no sentido de mais um “programa de formação”, como tantos outros que já foram anteriormente lançados, e que em muitos casos tendem claramente para a “escolarização” e para a “academização dos programas de formação de professores”, principalmente diante de uma concepção que responsabiliza os professores pelo mau desempenho dos alunos nas avaliações de desempenho e, por isso, promove a criação de programas para dotar os professores de capacidades não desenvolvidas em sua “formação deficiente”, mas é preciso promover uma mudança no sentido da necessidade de uma outra concepção, “que situe o desenvolvimento pessoal e profissional dos professores ao longo dos diferentes ciclos da sua vida” (Nóvoa, 1999, p.10).

Por fim, ainda que o PNAIC possa estar contribuindo para a melhoria da prática pedagógica dos professores e nos índices de desempenho dos alunos do Ciclo de Alfabetização, por isso necessário diante da nossa realidade educacional, acreditamos que nenhum programa de formação continuada conseguirá isoladamente melhorar a qualidade da educação no Brasil sem que haja, também, mudanças em diferentes níveis (formação inicial, recursos humanos e financeiros, alunos por sala, repetência, evasão, materiais didáticos, órgãos gestores, currículo, etc), mas, principalmente, é preciso promover a mudança de concepção que limita o papel dos professores e do ensino à melhoria de desempenho em *rankings* nacionais e internacionais.

## REFERÊNCIAS

ANDRÉ, Marli. **Formação de professores**: a constituição de um campo de estudos. Educação, Porto Alegre, v. 33, n. 3, p. 174-181, set./dez. 2010.

ANTUNES, Helenise Sangoi. ÁVILA, Cínthia Cardona de. RECH, Andréia Jaqueline Devalle. Educação inclusiva e formação de professores desafios e perspectivas a partir do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. In: **Práxis Educativa**, ISSN 1809-4031, Vol. 11, Nº. 1, 2016, págs. 171-198.

ARELARO, Lisete Regina G.; GIL, Juca. Política de fundos na educação: duas posições. In: **FUNDEB: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação: avanços na universalização da educação básica**[S.l: s.n.], 2006.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. JACOMINI, Márcia Aparecida. KLEIN, Sylvie Bonifácio. **O ensino fundamental de nove anos e o direito à educação**. Educação e Pesquisa, São Paulo, v.37, n.1, 220p. 35-51, jan./abr. 2011.

BALL, Stephen J. BALL, S.J. **Educational reform: a critical and post-structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994

\_\_\_\_\_. **Palestra: Ciclo de Políticas / Análise Política**. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); 2009. Disponível em: <<http://www.ustream.tv/recorded/2522493>>. Acesso em 17/07/2015>.

\_\_\_\_\_. Intelectuais ou técnicos? O papel indispensável da teoria nos estudos educacionais. In: BALL, S.J.; MAINARDES, J. (Orgs). **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011. p.78 – 99.

\_\_\_\_\_. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. In: BALL, S.J.; MAINARDES, J. (Orgs). **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011. p.21 – 53.

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. **Reforming education and changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.

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

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 set. 1996.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60

do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 dez. 2006.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 09 junh. 2006.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília: 30 jan. 2009.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 abr. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 jul. 2008.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Censo Educacional**. Brasília: MEC, 2012.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **FUNDEB: Avanços na universalização da educação básica**. Brasília: MEC/INEP, 2006.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Histórico do Saeb**, 2011. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/saeb/historico>>. Acesso em 18 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Censo Escolar**. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>>. Acesso em 01 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Data Escola Brasil**. Disponível em <<http://www.dataescolabrasil.inep.gov.br/dataEscolaBrasil/home.seam>>. Acesso em 01 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Taxas de Rendimento Escolar na Educação Básica**. <[http://download.inep.gov.br/informacoes\\_estatisticas/2011/indicadores\\_educacionais/taxa\\_rendimento/2010/tx\\_rendimento\\_municipios\\_2010.zip](http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/2011/indicadores_educacionais/taxa_rendimento/2010/tx_rendimento_municipios_2010.zip)>. Acesso em 03 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Análise sobre a Expansão das Universidades Federais 2003 a 2012**. Brasília: MEC, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução nº 7, de 14 de dezembro de 2010. Fixa diretrizes curriculares nacionais para o ensino fundamental de 9 (nove) anos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria nº 931 de 21 de março de 2005. Institui o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 mar. 2005. Seção 1, p.17.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Resolução 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil** Brasília, DF, 28 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria nº 867 de 4 de julho de 2012. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 jul. 2012. Seção 1, p. 22-23.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria nº 1.458 de 14 de dezembro de 2012. Define categorias e parâmetros para a concessão de bolsas de estudo e pesquisa no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 dez. 2012. Seção 1, p.15.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Formação continuada para professores**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/formacao>>. Acesso em: 12 de nov. de 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **GESTARII**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/gestar-ii>>. Acesso em: 12 de nov. de 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: Apresentação**. Brasília: MEC/SEB, 2014

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Formação do Professor Alfabetizador**: Caderno de apresentação. Brasília: MEC/SEB, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Interdisciplinaridade no ciclo de alfabetização**. Brasília: MEC, SEB, 2015

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**. Atualizado em 2012. Disponível em: <<http://pacto.mec.gov.br/index.php>>. Acesso em: 21 agos. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **PIBID**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pibid>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. **Plano decenal de educação para todos**. Brasília: MEC, 1993.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: MEC, s/d.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica - PARFOR**. Última Atualização: Setembro 2015. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/educacao-basica/parfor>>. Acesso em 11 nov. de 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **ProDocência**. Brasília: MEC. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/prodocencia>>. Acesso em 12 nov. de 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **ProInfantil**. Brasília: MEC. Disponível em: <<http://proinfantil.mec.gov.br/apresentacao.htm>>. Acesso em 11 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **PROINFO**. <<http://www.fnde.gov.br/programas/programa-nacional-de-tecnologia-educacional-proinfo>>. Acesso em 12 nov. de 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Rede Nacional de Formação Continuada de Professores**. Brasília: MEC. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/rede-nacional-de-formacao-de-professores>>. Acesso em 05 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Planejando a Próxima Década Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília: MEC/SASE, 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Aprovada a lei que cria o Escola de Fábrica**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=3266:sp-958386849>. Acesso em nov. de 2016

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 ago. 1971.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 jan. 2004.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005. Altera os arts. 60, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o

início do ensino fundamental aos seis anos de idade. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 de maio 2005.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07 fev. 2006.

CAMPOS, Maria Malta. **A qualidade da educação em debate**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, Estudos em Avaliação Educacional, n.22, 2000, p. 5 – 36.

CAMPOS, R. F.; GARCIA, R.M.C.; SHIROMA, E.O.; Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação. In: BALL, S.J.; MAINARDES, J. (Orgs). **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 222–247.

CANO, Ignacio. **Introdução à avaliação de programas sociais**. 3.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CHIARELLI, Carlos. **Encontro sobre qualidade da educação**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, Estudos em Avaliação Educacional, n.2, jul./dez.1990, p. 5-6.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Câmara de Educação Básica. Resolução nº 7, de 14 de dezembro de 2010 fixa diretrizes curriculares nacionais para o ensino fundamental de 9 (nove) anos. Resolução CNE/CEB 7/2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 de dezembro de 2010, Seção 1, p. 34.

CONSTANT, Elaine. Contextos de Criação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. In: **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: Caderno de Apresentação**. Brasília: MEC/SEB, 2015.

COUTO, Maria Elizabete Souza. GONÇALVES, Alba Lúcia. A formação dos formadores um estudo sobre o PNAIC. In: **Práxis Educativa**, ISSN 1809-4031, Vol. 11, Nº. 1, 2016, págs. 151-170.

DEMO, Pedro. **Educação e qualidade**. 12ª ed. Campinas: Papirus, 2012.

FERREIRA, M.S.; MAINARDES, J.; TELLO, C.; Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, S.J.; MAINARDES, J. (Orgs). **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 143-172.

FRIGOTTO, Gaudêncio. CIAVATTA, Maria. Educação Básica no Brasil na Década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educ. Soc.**, Campinas, n. 82, vol. 24, abr. 2003. p.93-130

\_\_\_\_\_. RAMOS, MARISE. A política de educação profissional no Governo Lula: um percurso histórico controvertido. **Educ. Soc.**, Campinas, n. 92, vol. 26, Out. 2005. p. 1087-1113. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

GADOTTI, Moacir. **Qualidade na Educação: uma nova abordagem**. Florianópolis: COEB, 2013.

GATTI, Bernadete Angelina. **Análise das políticas públicas para formação continuada no Brasil, na última década**. Revista Brasileira de Educação, v. 13 n. 37 jan./abr. 2008.

\_\_\_\_\_. **Formação inicial de professores para a educação básica: pesquisas e políticas educacionais**. Est. Aval. Educ., São Paulo, v. 25, n. 57, p. 24-54, jan./abr., 2014.

\_\_\_\_\_; BARRETO, Elba Siqueira de Sá; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazio de Afonso. **Políticas Docentes no Brasil: um estado da arte**. Publicado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), 2011.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

IBGE. **IBGE Cidades – Nova Iguaçu**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidades-at/topwindow.htm?1>. Acesso em: 05 de fev. 2016.

LABORATÓRIO DE EDUCAÇÃO. **Estudo de caso: monitoramento da implementação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**. São Paulo: UNESCO, 2014.

MACEDO, Jussara Marques de. **A formação do pedagogo em tempos neoliberais: a experiência da UESB**. Vitória da Conquista: Edições UESB, 2008.

MAINARDES J; **Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais**. Campinas, Educ Soc, 2006.

MARQUES, Rosa Maria. MENDES, Áquila. **Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula**. Florianópolis: Rev. Kátal, v.10, n.1, p. 15-23, 2007.

McCLELLAND, John A. G. **Técnica de Questionário para Pesquisa**. Porto Alegre: IFUFRRS, 1976.

MENEGASSI, Renilson José. SHIMAZAKI, Elsa Midori. O formador de professores de Língua Portuguesa do PNAIC e as alterações em suas práticas profissionais. In: **Práxis Educativa**, ISSN 1809-4031, Vol. 11, Nº. 1, 2016, págs. 199-213.

NÓVOA, António. Formação de Professores e Profissão Docente. In: **Os professores e a sua formação**. Lisboa: Dom Quixote, 1992. p. 13-33.

\_\_\_\_\_. Os professores na virada do milênio: do excesso dos discursos à pobreza das práticas. São Paulo: USP, 1999.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências**. São Paulo: RBPAAE, v.25, n.2, maio/ago. 2009. p. 197-209.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão Democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 2000.

PERRENOUD, Philippe. **A prática reflexiva no ofício de professor: profissionalização e razão pedagógica**. Porto Alegre: Artmed, 2002.

PESSOA, Ana Cláudia Rodrigues Gonçalves. SÁ, Carolina Figueiredo de. Práticas de alfabetização em turma multisseriada no contexto do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). In: **Práxis Educativa**, ISSN 1809-4031, Vol. 11, Nº. 1, 2016, págs. 215-241.

PREFEITURA DA CIDADE DE NOVA IGUAÇU. **De Iguassú a Nova Iguaçu: 170 anos**. 2ª ed. Nova Iguaçu: Prefeitura de Nova Iguaçu, 2003.

PREFEITURA DA CIDADE DE NOVA IGUAÇU. **Net**. Seção História de Nova Iguaçu. Disponível em <<http://www.novaiguacu.rj.gov.br>>. Acesso em 01 fev. 2016.

QEDU. Nova Iguaçu. In: QEDU. **Resultados e Metas/Cidades**. 2014. Disponível em <<http://www.qedu.org.br/cidade/2783-nova-iguacu/ideb>>. Acesso em 02. fev. 2016.

RECH, Andréia Jaqueline Devalle. ANTUNES, Helenise Sangoi. ÁVILA, Cinthia Cardona de. OLIVEIRA, Glaucimara Pires. SILVA, Vanir Ferrão da. Analisando as contribuições do Programa Nacional pela Alfabetização na Idade Certa frente à prática pedagógica inclusiva dos professores orientadores de estudos. In: Revista Educação Especial, v. 28, n. 51, jan./abr. 2015.

RELATÓRIO Todos pela Educação 2006-2009. In: TODOS PELA EDUCAÇÃO **Biblioteca**. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/biblioteca/1245/relatorio-todos-pela-educacao---2006-2009>>. Acesso em: 17 jan. 2016.

REZENDE, M. BAPTISTA, T.W. F. A análise da Política proposta por Ball. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**, 2011. p. 173 – 180. Disponível em <[www.ims.uerj.br/ccaps](http://www.ims.uerj.br/ccaps)>.

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. **História da Educação Brasileira: a organização escolar**. 12ª ed. São Paulo: Cortez, 1992.

SEBRAE. **Painel Regional: Baixada Fluminense/Observatório Sebrae**. Rio de Janeiro: Sebrae, 2013.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO CEARÁ. **Programa de Alfabetização na Idade Certa**. Disponível em: <<http://www.paic.seduc.ce.gov.br/index.php/o-paic/objetivos-e-competencia>>. Acesso em 01 fev. 2016.

SINDUTE - Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais. **Cartilha: 1/3 da jornada do/a professor/a para hora-atividade é legal e essencial para uma educação de qualidade**. Belo Horizonte: SINDUTE, 2012.

SOARES, Magda. **Alfabetização e Letramento: caminhos e descaminhos**. São Paulo: Pátio Revista Pedagógica, fev. 2004.

TARDIF, Maurice. **Saberes docentes e formação profissional**. 17.ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

TEDESCO, Sirlei. **Formação continuada de professores: experiências integradoras de políticas educacionais - PNAIC e PROUCA - para alfabetização no ensino fundamental de uma escola pública**. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2015.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. Salvador: AATR-BA, 2002.

VENTURA, Magda Maria. **O Estudo de Caso como modalidade de pesquisa**. Rev. SOCERJ, Rio de Janeiro, v.20, n. 05, p. 383-386, set. out. 2007.

WCEFA. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos Jomtien**. Tailândia: 1990. In: Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da USP. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/DireitoaEducacao/declaracaomundialsobreeducacaopara-todos>>. Acesso em: 11 jan. 2016.

#### OBRAS CONSULTADAS:

AGUIAR, Marco Alexandre de. As décadas de 80 e 90: transição democrática e predomínio neoliberal. **Revista de Artes e Humanidades**, n. 7, abr. 2011.

ARANTES, Valéria; PENIN, Sonia; MARTÍNEZ, Miquel. **Profissão docente: pontos e contrapontos**. São Paulo: Summus Editorial, 2009.

BERNARDI, Liane Maria ; ROSSI, Alexandre José; UCZAK, Lucia Hugo. **Do movimento Todos pela Educação ao Plano de Ações Articuladas e Guia de Tecnologias: empresários interlocutores e clientes do estado**. In: X ANPED SUL. Florianópolis: 2014. p. 1-18.

BIASI, Simoni Vilant de. **O Professor e Qualidade de ensino: uma análise a partir dos resultados do saeb na escola pública do Paraná**. Curitiba: UFPR, 2009.

GADOTTI, Moacir. Qualidade na educação: uma nova abordagem. In: **Congresso de Educação Básica: Qualidade na Aprendizagem – COEB 2013**. Florianópolis: 2013.p. 1-18.

IMBERNÓN, Francisco. **Formação Docente e Profissional: Formar-se para a mudança e a incerteza**. 4ª edição. São Paulo: Cortez, 2004.

SOUZA, Elaine Eliane Peres de. **A Formação Continuada do Professor Alfabetizador nos Cadernos do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)**. Florianópolis: UFSC, 2014. 358 p.

SURVEYMONKEY. A escala de Likert explicada. Disponível em: <<https://pt.surveymonkey.com/mp/likert-scale/>>. Acesso em 15 nov. 2016.

VIEGA, Sara. **Como utilizar a escala de Likert em análise estatística.** Disponível em: <<http://educacao.umcomo.com.br/artigo/como-utilizar-a-escala-de-likert-em-analise-estatistica-402.html>>. Acesso em 15 nov. 2016.

## APÊNDICES

A: Roteiro para observação participante.

B: Questionário/Professores cursistas.

C: Roteiro para entrevista – Coordenadores SEMED.

### **Apêndice A - Roteiro para observação participante.**

#### INDICADORES DE OBSERVAÇÃO

##### MEIO FÍSICO

- a) Em qual local acontece os encontros de formação?
- b) O espaço é suficiente para acomodar os professores de forma adequada? Qual o aspecto geral das instalações? Quais as características desse local?
- c) Em que dia acontecem as formações? Quanto tempo de duração tem os encontros?
- d) São fornecidas refeições para os professores? Quanto tempo é disponibilizado aos professores-cursistas e orientadores para as refeições?
- e) O local é o mesmo em todos os encontros?

##### PROCESSO FORMATIVO

- a) No período de observação, foram desenvolvidas atividades de discussão sobre a alfabetização na perspectiva do letramento? Quais?
- b) Houve atividades envolvendo relação entre teoria e prática? Quais conceitos teóricos foram trabalhados?
- c) Foram realizadas atividades que favoreceram a troca de experiências e a interação entre os professores-cursistas?

##### PLANEJAMENTO E MONITORAMENTO DO PROCESSO DE APRENDIZAGEM DOS ALUNOS

- a) Foram realizadas atividades de planejamento, tais como o trabalho com sequências didáticas, planos de aula e avaliação diagnóstica? Quais atividades foram estas?

#### VARIEDADE DE RECURSOS E ESTRATÉGIAS PARA O ENSINO APRENDIZAGEM

- a) Há momentos no curso em que foram utilizados os recursos disponibilizados pelo MEC para o ensino aprendizagem no Ciclo de Alfabetização?
- b) Quais recursos foram utilizados?

#### USO DAS AVALIAÇÕES DE DESEMPENHO PARA O ACOMPANHAMENTO DO PROGRESSO DE APRENDIZAGEM DOS ALUNOS

- a) As avaliações de desempenho, tais como a ANA e a Prova Brasil, foram utilizadas nas atividades desenvolvidas no curso? De que maneira foram trabalhadas?

## Apêndice B - Questionário/Professores cursistas.

Prezado Professor,

Sou mestranda do PPGEduc/UFRRJ, realizando uma pesquisa sobre o impacto do PNAIC na prática docente em Nova Iguaçu. Agradeço antecipadamente a sua colaboração e me comprometo a comunicar os resultados da minha pesquisa a todos os participantes.

Atenciosamente,  
Letícia Toi Shi

### I - IDENTIFICAÇÃO PESSOAL:

Nome (opcional): \_\_\_\_\_ E-mail \_\_\_\_\_

Gênero: ( ) Masculino ( ) Feminino Estado Civil: \_\_\_\_\_

Faixa Etária: ( ) 20 – 30 anos ( ) 31 – 35 anos ( ) 36 – 40 anos ( ) 41 – 45 anos  
( ) 46 – 50 anos ( ) 51 – 55 anos ( ) 56 – 60 anos ( ) 61 – 65 anos ( ) 66 – 70 anos

### II - FORMAÇÃO ACADÊMICA: Normal em Nível Médio ( ) Superior ( )

Graduação: ( ) Curso: \_\_\_\_\_

Pós Graduação: Especialização ( ) Mestrado ( ) Doutorado ( )

Tempo de Atuação no Magistério: \_\_\_\_\_ Na SEMED-NI: \_\_\_\_\_

Ano(s) de participação no PNAIC: ( ) 2013 ( ) 2014 ( ) 2015

Leia atentamente as afirmações e assinale o seu grau de concordância ou discordância em relação a cada uma:

1 - A Formação Continuada do PNAIC me possibilita estar mais bem preparado, motivado e comprometido com o desafio de orientar as crianças nesta etapa da trajetória escolar.

( ) Discordo plenamente ( ) Discordo parcialmente ( ) Não concordo nem discordo  
( ) Concordo parcialmente ( ) Concordo plenamente

2 - As discussões sobre a alfabetização na perspectiva do letramento realizadas no PNAIC têm melhorado a minha prática.

( ) Discordo plenamente ( ) Discordo parcialmente ( ) Não concordo nem discordo  
( ) Concordo parcialmente ( ) Concordo plenamente

3 - A relação entre teoria e prática trabalhada no curso de formação tem possibilitado (re)direcionar minhas ações em situações vivenciadas em sala de aula.

( ) Discordo plenamente ( ) Discordo parcialmente ( ) Não concordo nem discordo  
( ) Concordo parcialmente ( ) Concordo plenamente

4 - A troca de experiências e a interação com os colegas de curso têm contribuído para o meu exercício profissional.

( ) Discordo plenamente ( ) Discordo parcialmente ( ) Não concordo nem discordo  
( ) Concordo parcialmente ( ) Concordo plenamente

5 - O trabalho com seqüências didáticas, planos de aula e avaliação diagnóstica no curso de formação tem me capacitado a acompanhar o progresso da aprendizagem das crianças e a alfabetizar com planejamento.

Discordo plenamente  Discordo parcialmente  Não concordo nem discordo  
 Concordo parcialmente  Concordo plenamente

6 - O MEC, através do PNAIC, tem disponibilizado materiais didáticos e pedagógicos apropriados de estímulo à aprendizagem dos alunos:

Discordo plenamente  Discordo parcialmente  Não concordo nem discordo  
 Concordo parcialmente  Concordo plenamente

7 - A diversidade dos materiais distribuídos pelo MEC (tais como livros didáticos, paradidáticos, obras de literatura, jogos e mídias variadas) tem proporcionado melhorias no processo de ensino e aprendizagem dos alunos do Ciclo de Alfabetização?

Discordo plenamente  Discordo parcialmente  Não concordo nem discordo  
 Concordo parcialmente  Concordo plenamente

8 - Após o curso de formação do PNAIC tenho utilizado avaliações contínuas e estruturadas de desempenho, como a Provinha Brasil e ANA, para acompanhar o progresso da aprendizagem dos meus alunos.

Discordo plenamente  Discordo parcialmente  Não concordo nem discordo  
 Concordo parcialmente  Concordo plenamente

9 - A Formação Continuada do PNAIC tem proporcionado melhorias no processo de ensino e aprendizagem dos alunos do Ciclo de Alfabetização.

Discordo plenamente  Discordo parcialmente  Não concordo nem discordo  
 Concordo parcialmente  Concordo plenamente

10 - Assinale dentre as alternativas abaixo aquela que você considera como a principal ação do PNAIC para a melhoria da qualidade do ensino no Ciclo de Alfabetização:

- Formação Continuada dos Professores Alfabetizadores  
 Distribuição de materiais didáticos e pedagógicos de estímulo a aprendizagem (livros didáticos, obras de literatura, jogos e mídias variadas)  
 Estabelecimento de referências curriculares e pedagógicas para a alfabetização e o letramento (Direitos de Aprendizagem do Ciclo de Alfabetização).

11 - As ações do curso de formação do PNAIC têm correspondido às suas expectativas? Justifique sua resposta.

---

---

---

12 - Você considera que o PNAIC tem contribuído para a melhoria da qualidade do ensino no Ciclo de Alfabetização? Justifique sua resposta.

---

---

## Apêndice C: Roteiro para entrevista – Coordenadores SEMED



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, CONTEXTOS  
CONTEMPORÂNEOS E DEMANDAS POPULARES – PPGEDUC/UFRRJ  
ALUNA: LETÍCIA DA SILVEIRA ESPINDULA TOI SHI  
ORIENTADORA: LILIAN MARIA PAES DE CARVALHO RAMOS

### ROTEIRO DE ENTREVISTA

Cargo na Secretaria de Educação:

Formação:

Você considera que o PNAIC é apenas mais um Programa de Formação Continuada ou ele de fato trouxe melhorias para a alfabetização das crianças do município? Em que sentido você vê melhorias?

O que realmente tem funcionado no PNAIC? E o que poderia ser melhorado?

Você considera que os professores que fizeram o PNAIC ficaram satisfeitos com a formação recebida? O que eles declaram a respeito?

Você afirmaria que houve impacto positivo para a rede? Qual aspecto mais relevante desse impacto?

O que deveria ser aprimorado no Programa para que seu impacto fosse maior ou mais significativo?

## ANEXOS

**Anexo A - Escalas de Desempenho – Avaliação Nacional da Alfabetização/ANA.**

## Escala de Desempenho em LEITURA

Nível 1: Desempenho até 425 pontos	Ler palavras dissílabas, trissílabas e polissílabas com estrutura silábicas canônicas, com base em imagem. Ler palavras dissílabas, trissílabas e polissílabas com estrutura silábicas não canônicas, com base em imagem.
Nível 2: Desempenho maior que 425 até 525 pontos	Identificar a finalidade de textos como convite, cartaz, texto instrucional (receita) e bilhete. Localizar informação explícita em textos curtos (com até 5 linhas) em gêneros como piada, parlenda, poema, tirinha (história em quadrinhos em até três quadros), texto informativo e texto narrativo. Identificar o assunto de textos cujo assunto pode ser identificado no título ou na primeira linha em gêneros como poema e texto informativo. Inferir o assunto de um cartaz apresentado em sua forma estável, com letras grandes e mensagens curta e articulação da linguagem verbal e não verbal.
Nível 3: Desempenho maior que 525 até 625 pontos	Inferir o assunto de texto de divulgação científica para criança. Localizar informação explícita, situada no meio ou final do texto, em gêneros como lenda e cantiga folclórica. Identificar o referente de um pronome pessoal do caso reto em gêneros como tirinha e poema narrativo. Inferir relação de causa e consequência em gêneros como tirinha, anedota, fábula e texto de literatura infantil. Inferir sentido com base em elementos verbais e não verbais em tirinha. Reconhecer significado de expressão de linguagem figurada em gêneros como poema narrativo, texto de literatura infantil e tirinha.
Nível 4: Desempenho maior que 625 pontos	Inferir sentido de palavra em texto verbal. Reconhecer os participantes de um diálogo em uma entrevista ficcional. Inferir sentido em texto verbal. Reconhecer relação de tempo em texto verbal. Identificar o referente de pronome possessivo em poema.

## Escala de Desempenho em ESCRITA

Nível 1: Sem pontuação	Cadernos de prova que não foram pontuados por conter a escrita de palavras sem relação semântica com a imagem apresentada ou escrita incompreensível.
Nível 2: Desempenho de até 400 pontos	Neste nível, foram agrupados desde os alunos que, em geral, são capazes de: - Escrever palavras com slides canônicos (consoantes e vogal) e não canônicos, com alguma dificuldade, pela omissão e/ou troca de letras;

	- Escrever ortograficamente palavras marcadas pela presença de sílabas canônicas
Nível 3: Desempenho maior que 400 até 500 pontos	Escrever ortograficamente palavras com sílabas não canônicas: - Escrever textos incipientes apresentados na forma de apenas uma frase; - Produzir textos narrativos, a partir de uma dada situação que apresentam ausência ou inadequação dos elementos formais (segmentação, pontuação, ortografia, concordância verbal e concordância nominal) e de textualidade (coesão e coerência), evitando ainda um distanciamento de uma norma padrão da língua.
Nível 4: Desempenho maior que 500 até 580 pontos	Escrever textos narrativos com mais de uma frase, a partir de uma situação dada: - Produzir textos narrativos com poucas inadequações relativas à segmentação, concordância verbal e concordância nominal, embora com algum comprometimento dos elementos formais e de textualidade, evidenciando uma aproximação à norma padrão da língua.
Nível 5: Desempenho maior que 580 pontos	Produzir textos narrativos, a partir de uma situação dada, atendendo adequadamente ao uso de elementos formais e de textualidade, evidenciando o atendimento à norma padrão da língua.

#### Escala de Desempenho em MATEMÁTICA

Nível 1: Desempenho até 425 pontos	Reconhecer representação de figura plana ou espacial em objetos de uso cotidiano; Maior frequência em gráfico de colunas: planificação de figura geométrica espacial (paralelepípedo); Horas e minutos em relógio digital; Associar objeto de uso cotidiano à representação de figura geométrica espacial; Contar objetos dispostos em forma organizada ou não; Comparar medidas de comprimento em objetos do cotidiano.
Nível 2: Desempenho maior que 425 até 525 pontos	Reconhecer nomenclatura da figura geométrica plana; Valor monetário de cédula; Figura geométrica plana em uma composição com várias outras; Associar a escrita por extenso de números naturais com até três algarismos à sua representação simbólica; Valor monetário de uma cédula a um agrupamento de moedas e cédulas; Completar sequência numérica crescente de números naturais não consecutivos; Comparar números naturais com até três algarismos ordenados; Estimar uma medida entre dois números naturais com dois algarismos; Resolver problemas de adição sem reagrupamento.
Nível 3: Desempenho maior que 525 até 575 pontos	Reconhecer frequências iguais em gráficos de coluna; Composição de números naturais com até três algarismos, apresentada por extenso;

	<p>Completar sequência numérica decrescente de números naturais não consecutivos;</p> <p>Calcular adição de duas parcelas com reagrupamento;</p> <p>Associar valor monetário de um conjunto de moedas ao valor de uma cédula;</p> <p>A representação simbólica de números naturais com até algarismos à sua escrita por extenso;</p> <p>Resolver problemas de subtração com números naturais de até dois algarismos, com ideia de comparar e retirar o problema de divisão com ideia de repartir.</p>
<p>Nível 4: Desempenho maior que 575 pontos</p>	<p>Reconhecer composição e decomposição aditiva de números naturais com três algarismos;</p> <p>Medida de tempo em relógios analógicos;</p> <p>Informação em gráficos de barra;</p> <p>Calcular subtração de números naturais com até três algarismos com reagrupamento;</p> <p>Associar medidas de tempo entre relógio analógico e digital;</p> <p>Resolver problemas de subtração com operação inversa da adição, com números naturais, problemas com a ideia de comparar números naturais de até três algarismos;</p> <p>Problema de multiplicação com a ideia de proporcionalidade;</p> <p>Problema de multiplicação com a ideia de combinação;</p> <p>Problema de divisão com a ideia de proporcionalidade e problema que envolve medidas de tempo (dias da semana).</p>