

O PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PNAIC) E SEUS VÍNCULOS COM AS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES ALFABETIZADORES NOS MUNICÍPIOS PAULISTAS

NATIONAL PACT FOR LITERACY IN THE CORRECT AGE – PNAIC AND ITS LINKS WITH POLICIES OF LITERACY TEACHERS TRAINING IN THE MUNICIPALITIES OF SÃO PAULO

Cláudia da Mota Darós PARENTE¹

RESUMO: Esta pesquisa situa-se no campo das políticas públicas e tem como objetivo analisar possíveis relações entre o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) e as políticas de formação de professores alfabetizadores nos municípios paulistas. O estudo analisa 264 municípios paulistas que participaram do PNAIC em 2013 e/ou 2014, articulando as abordagens quantitativa e qualitativa na análise dos resultados. Os municípios paulistas possuem uma trajetória no campo da formação de professores, principalmente, decorrente da colaboração com as esferas estadual e federal. O PNAIC é uma ação entre várias outras já desenvolvidas e em desenvolvimento nos municípios paulistas em termos de formação de professores alfabetizadores. No entanto, o estudo mostra a importância do PNAIC para o fortalecimento da política de formação de professores alfabetizadores no âmbito municipal e defende a efetivação do regime de colaboração entre os diferentes entes federativos.

PALAVRAS-CHAVE: Política Educacional. Formação de professores. Alfabetização.

INTRODUÇÃO

O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) foi criado em 2012 com o objetivo de alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade. Para atingir esse objetivo, o Ministério da Educação, em parceria com estados, Distrito Federal e municípios que aderiram ao PNAIC, passou a oferecer formação continuada a professores alfabetizadores desde 2013. A formação continuada dos professores alfabetizadores é realizada por Instituições de Ensino Superior (IES), parceiras do MEC. As universidades (em torno de 41 instituições públicas), por meio de sua equipe de formadores, responsabilizam-se pela formação de orientadores de estudos provenientes das redes públicas de ensino (estaduais, distrital e municipais), e estes, responsabilizam-se pela formação dos professores alfabetizadores. O Ministério da Educação produziu cadernos de formação específicos do PNAIC e distribuiu materiais pedagógicos para auxiliar no processo formativo.

Em 2013 e 2014, no estado de São Paulo, a formação continuada dos professores alfabetizadores das redes municipais e estadual que aderiram ao PNAIC ficou sob

¹ Professora da Universidade Estadual Paulista – Unesp, Campus Marília, Departamento de Administração e Supervisão Escolar. Líder do Grupo de Pesquisa e Avaliação de Políticas Educacionais. Pedagoga, Mestre e Doutora em Educação. Atuou como Coordenadora Adjunta do PNAIC pela Unesp nos anos de 2014 e 2015 e como Supervisora do PNAIC no Polo Marília em 2013. Endereço eletrônico: claudiadaros@marilia.unesp.br

a responsabilidade de três IES: Universidade Estadual Paulista (Unesp), Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

As universidades tiveram um papel importante na formação de professores alfabetizadores do estado de São Paulo; ao atuarem como parceiras desta ação, as universidades forneceram contribuições teóricas, conceituais, práticas e metodológicas aos seus participantes – muitas vezes, para além da fundamentação teórica e metodológica do material do PNAIC -, e não apenas no campo da alfabetização, mas também em termos de política de formação de professores.

Dados de 2010 divulgados pelo Ministério da Educação sobre o mapa da alfabetização no Brasil indicavam grande desafio em relação à garantia da alfabetização até os 8 anos de idade. Daí a expressão contida no PNAIC: idade certa. Isto porque, em 38,7% de todo o território nacional, menos de 85% das crianças estavam alfabetizadas aos 8 anos de idade. Em apenas 26,3% de todo o território nacional, mais de 95% das crianças estava alfabetizadas aos 8 anos de idade. A análise das regiões brasileiras mostra as disparidades em relação aos resultados da alfabetização. Nas regiões Norte e Nordeste concentram-se os piores resultados em contraposição às regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste².

No estado de São Paulo, o mapa mostra que a maioria das crianças com 8 anos de idade encontra-se alfabetizadas, fato que fez com que o estado de São Paulo elevasse a meta do PNAIC para alfabetizar as crianças até os 7 anos de idade, ao invés de 8 anos³. Dados da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo apontam que 95% das crianças até 7 anos já estão alfabetizadas⁴.

Esses dados evidenciam a importância de analisar uma ação nacional (PNAIC) que atualmente está presente em todos os estados brasileiros e na maioria de seus municípios, como resposta a uma problemática que atinge todo o Brasil, embora de forma desigual no território nacional: não alfabetização na idade certa. É de extrema importância que esta ação seja avaliada e sejam produzidos conhecimentos acadêmicos que possam contribuir para a formulação e a implementação de políticas na área de formação de professores alfabetizadores. Especificamente em relação ao estado de São Paulo, tais dados mostram a relevância do presente estudo.

Com base no exposto, o presente artigo apresenta alguns resultados da pesquisa “Avaliação da repercussão do Pacto Nacional Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) nas políticas de formação de professores nos municípios paulistas”, tendo como objetivo principal analisar possíveis relações entre as políticas de formação de professores alfabetizadores no âmbito municipal e a participação dos municípios no PNAIC.

² Síntese de informações contidas em slides fornecidos pelo Ministério da Educação às Universidades parceiras em ocasião da divulgação das ações do PNAIC. Disponível em: <http://pt.slideshare.net/rcgcbatista/pacto-apresentacao-padrao06jul12commapa>. Acesso em: 20 ago. 2015.

³ Informações disponíveis em: <http://www.educacao.sp.gov.br/alfabetizacao>

⁴ Informações disponíveis em: <http://www.educacao.sp.gov.br/ler-escrever>

BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO BRASIL: SITUANDO O PNAIC

Freitas (2007) desenvolve uma análise sobre a Política Nacional de Formação de Professores, enfatizando que as desigualdades sociais decorrentes do processo excludente que existe na sociedade capitalista, historicamente, levaram à deterioração das condições de trabalho do professor e à queda da qualidade da educação pública, fruto dos baixos investimentos em educação e da não priorização de uma política nacional de formação de professores. As licenciaturas e a formação de professores não são prioridades nos investimentos e recursos orçamentários. As ações do Estado no campo da formação de professores vêm sendo emergenciais, fragmentadas, compensatórias, caracterizadas pela massificação, flexibilização, aligeiramento e barateamento. Por outro lado, na base do sistema, a cobrança em relação aos resultados do trabalho do professor é grande, focada nas competências, habilidades, atitudes e modelos didáticos.

Por isso, Freitas (2007) ressalta a existência de uma nova regulação da formação e do trabalho docente: a formação ocorre de forma flexível, porém a avaliação do trabalho docente é rígida, com base nos conceitos de eficácia e de eficiência. A atuação do professor é reduzida à prática individual, à dimensão técnica, passível de avaliação, mensuração e certificação, com vistas à adaptação da função docente aos requisitos das reformas educacionais.

Conforme a autora, todo esse contexto afasta a juventude do magistério. E a “escassez” de professores tem sido combatida de forma conjuntural, quando deveria ser estrutural, ou seja, corrigindo-se problemas históricos ao invés de implementar políticas paliativas. Todo esse quadro relaciona-se à expansão da educação superior que vem ocorrendo desde a década de 1990, associada à reforma do Estado e às prescrições dos organismos internacionais, de forma a atender a demanda emergente por formação, com custos reduzidos.

A partir da década de 1990, as políticas de formação de professores passaram a contemplar diferentes espaços formativos (instituições particulares, Universidade Aberta do Brasil, universidades públicas, Institutos Superiores de Educação, polos, espaços de trabalho etc) e diferentes cursos (Normal Superior, Pedagogia, licenciaturas, cursos a distância, cursos de complementação, cursos normal nível médio-magistério, formação em serviço). Essa diversidade mostra a dificuldade em se estabelecer diretrizes claras para a formação de professores no Brasil, bem como barreiras para o fortalecimento de uma política pública que atenda às necessidades da área.

No que se refere às políticas de formação continuada, em âmbito nacional, no campo da alfabetização, destaca-se o Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (PROFA), criado em 2001 pelo Ministério da Educação, em meio à concepção de que um dos problemas críticos relacionados à alfabetização de crianças vinculava-se à formação de professores.

A despeito de uma vasta produção de livros especializados, de aprimoramento dos livros didáticos, de esforços de melhoria da gestão das escolas e dos processos de ensino e até mesmo a criação dos PCNs e Parâmetros em Ação para a Alfabetização, a qualidade da formação profissional das séries iniciais continuou sendo um tema em evidência pela ausência dos efeitos esperados, segundo os próprios documentos. (CAMPOS, 2006, p. 16).

Os estudos de Campos (2006, p. 105) mostraram que muitas mudanças propostas pelo PROFA não se consolidaram nas práticas docentes. Existem ainda entraves para a melhoria da educação.

[...] além de uma postura de resistência, as ações são lentas e gradativas; [...] não foram constatadas mudanças significativas no contexto educacional no tocante à sala de aula e, conseqüentemente, pouco se notou em eficácia na aprendizagem dos alunos. [...] os governantes, os intelectuais, os formadores de opinião, os professores precisam tomar consciência das mudanças a serem introduzidas na escola, em relação aos fatores institucionais e aos fatores intra-escolares. Muito há que se investir em relação, especificamente, às formas de se alfabetizar, nas quais perduram idéias e concepções bastante enraizadas, demonstradas nas práticas das professoras, e que perpassam seu fazer pedagógico e sua concepção de ensino.

Freitas (2007), ao descrever as políticas de formação continuada de professores, destaca que o único programa existente à época da escrita de seu artigo, era o Pró-Letramento, centrado na alfabetização e na matemática.

O Programa Pró-letramento - Mobilização pela Qualidade da Educação, programa de formação continuada de professores dos anos iniciais do Ensino Fundamental, nas áreas de alfabetização/linguagem e matemática foi implementado pelo Ministério da Educação, em diversos estados brasileiros, a partir de 2005. O Programa fazia parte da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica e era realizado em parceria com as universidades.

Entre os estudos que analisam o Pró-letramento estão os trabalhos de Alferes (2009) e de Lucio (2010).

[...] o Programa Pró-Letramento é uma medida necessária, mas não suficiente para uma promoção efetiva da qualidade oferecida às classes trabalhadoras. Assim, defendemos a ideia de que a promoção de tal qualidade demanda o encaminhamento de uma série de outras ações que ultrapassam a formação continuada de professores, tais como: uma maior valorização dos profissionais da educação, garantia de melhorias na infraestrutura das escolas, estímulo para a construção de propostas curriculares com a participação dos professores, a existência de projetos pedagógicos consistentes nas redes de ensino e nas escolas, a utilização dos resultados obtidos por meio de avaliações para o planejamento de estratégias de intervenção com a participação do coletivo das escolas, entre outras medidas. (ALFERES, 2009, p. 120-121).

Nas conclusões dos estudos de Lucio (2010, p. 222), o Pró-Letramento

[...] é um dentre os vários programas da política governamental do presidente Luís Inácio Lula da Silva e que, dentre estes, a modalidade a distância consolida-se como o “modelo” para formar professores no País. O programa Pró-letramento e outros programas da atual política governamental possuem também interfaces com os sistemas de avaliação em grande escala nacionais, tais como IDEB e o Provinha Brasil, e internacionais, tais como o PISA.

Em continuidade às tentativas de se investir na formação de professores alfabetizadores para a melhoria dos resultados da alfabetização, surgiu o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), objeto deste estudo, instituído pela Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012, do Ministério da Educação. A portaria cita o PNAIC como ação que objetiva “II - alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico” (BRASIL, 2012a), diretriz exposta no Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que trata do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. (BRASIL, 2007).

Conforme a referida portaria, a ação do PNAIC abrange:

- I - a alfabetização em língua portuguesa e em matemática;
- II - a realização de avaliações anuais universais, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, para os concluintes do 3º ano do ensino fundamental;
- III - o apoio gerencial dos estados, aos municípios que tenham aderido às ações do Pacto, para sua efetiva implementação. (BRASIL, 2012a, Art. 1º).

Mais adiante a portaria faz referência aos objetivos do Pacto, quais sejam:

- I - garantir que todos os estudantes dos sistemas públicos de ensino estejam alfabetizados, em Língua Portuguesa e em Matemática, até o final do 3º ano do ensino fundamental;
- II - reduzir a distorção idade-série na Educação Básica;
- III - melhorar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB);
- IV - contribuir para o aperfeiçoamento da formação dos professores alfabetizadores;
- V - construir propostas para a definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento das crianças nos três primeiros anos do ensino fundamental. (BRASIL, 2012a, Art. 5º).

O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa compreende 4 eixos: formação continuada de professores alfabetizadores; materiais didáticos, literatura e tecnologias educacionais; avaliação; gestão, controle e mobilização social. (BRASIL, 2012b, Art. 6º).

A formação continuada de professores alfabetizadores é oferecida por Instituições de Ensino Superior (IES) em parceria com o MEC e 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. (BRASIL, 2012b, Art. 1º).

No que se refere ao eixo “materiais didáticos, literatura e tecnologias educacionais”, o MEC disponibilizará:

- I - livros didáticos de 1º, 2º e 3º anos do ensino fundamental, e respectivos manuais do professor, a serem distribuídos pelo Programa Nacional do Livro Didático - PNLD;
- II - obras pedagógicas complementares aos livros didáticos distribuídos pelo Programa Nacional do Livro Didático - Obras Complementares;
- III - jogos pedagógicos para apoio à alfabetização;
- IV - obras de referência, de literatura e de pesquisa distribuídas pelo Programa Nacional Biblioteca na Escola - PNBE;
- V - obras de apoio pedagógico aos professores, distribuídas por meio do PNBE;
- VI - tecnologias educacionais de apoio à alfabetização. (BRASIL, 2012b, Art. 8º).

No eixo “avaliação” objetiva-se avaliar o nível de alfabetização.

- I - avaliação do nível de alfabetização, mediante a aplicação anual da Provinha Brasil aos estudantes das escolas participantes, pelas próprias redes de ensino, no início e no final do 2º ano do ensino fundamental;
- II - disponibilização pelo INEP, para as redes públicas, de sistema informatizado para coleta e tratamento dos resultados da Provinha Brasil;
- III - análise amostral, pelo INEP, dos resultados registrados após a aplicação da Provinha Brasil, no final do 2º ano;
- IV - avaliação externa universal do nível de alfabetização ao final do 3º ano do ensino fundamental, aplicada pelo INEP. (BRASIL, 2012b, Art. 9º).

O eixo “gestão, controle e mobilização social” refere-se à gestão das ações do Pacto nos âmbitos nacional, estaduais e municipais. Entre as estratégias do PNAIC está a instituição do Comitê Gestor Nacional, da Coordenação Nacional, da Coordenação Estadual e da Coordenação Municipal. Entre as atribuições do MEC pode-se destacar a concessão de “bolsas de apoio para incentivar a participação dos orientadores de estudo e dos professores alfabetizadores nas atividades de formação nas redes de ensino que aderirem às ações do Pacto”. (BRASIL, 2012b, Art. 11). Entre as atribuições das IES é possível citar a certificação de “professores orientadores de estudos e os professores alfabetizadores que tenham concluído o curso de forma-

ção”. (BRASIL, 2012b, Art. 12). Aos municípios, estados e Distrito Federal, entre outras atribuições, pode-se citar:

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. (BRASIL, 2012b, Art. 13-14).

Em termos de produção acadêmica sobre o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, ainda que seja uma ação recente, já é possível encontrar algumas contribuições, principalmente de membros da equipe das IES responsáveis pelas formações no país.

Uma breve pesquisa bibliográfica identificou a existência de vários trabalhos sobre o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa em anais de eventos científicos realizados entre 2013 e 2015, entre eles, Lovato e Maciel (2015) que analisam as três últimas ações do governo federal no campo de formação de professores alfabetizadores: PROFA, Pró-Letramento e PNAIC.

Alguns artigos em revistas científicas foram encontrados a exemplo de Amaral (2015) que faz um relato de sua experiência como formadora do PNAIC no estado do Rio de Janeiro, no ano de 2013. As autoras Brito e Viédes (2014) preocuparam-se em apresentar as narrativas de professoras do ciclo de alfabetização de uma escola estadual do município de Anastácio/MS, acerca da literatura infantil, do letramento e da alfabetização.

Cabe destacar um número especial do periódico científico *Educação em Foco*, da Universidade Federal de Juiz de Fora, que congrega produções especificamente sobre o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, com contribuições, principalmente, de pesquisadores e professores de universidades públicas. Nesta edição, pode-se destacar o trabalho de Leal (2015) que traz uma reflexão sobre as orientações para o Ensino de Língua Portuguesa nos Cadernos do Pacto e suas relações com o currículo dos estados brasileiros.

No que se refere a Teses e Dissertações, Tedesco (2015), em sua dissertação de Mestrado, investiga como a formação de professores alfabetizadores pode contribuir para a prática docente, no contexto do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e do Programa Um Computador por aluno – PROUCA. A análise toma como referência uma escola da cidade de Fagundes Varela-RS.

A tese de Resende (2015), defendida na Unesp/Campus Marília, apresenta uma análise dos pressupostos de linguagem nos cadernos de formação em língua portuguesa do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC.

Essa breve revisão bibliográfica indica inúmeras possibilidades de estudos sobre o PNAIC, a exemplo deste artigo.

O PNAIC COMO POLÍTICA PÚBLICA: DELIMITANDO A PESQUISA

A presente pesquisa situa-se no campo da avaliação de políticas educacionais. Tendo como referência estudos sobre políticas públicas (SOUZA, 2006; SECCHI, 2014; HOWLET, RAMESH, PERL, 2013; PARENTE, PEREZ, MATTOS, 2012), compreende-se que as políticas educacionais são resultado do chamado “Estado em ação” na área da educação. O PNAIC é, portanto, a ação do Estado diante de um problema acerca da alfabetização no ensino fundamental. O PNAIC, como ação formativa, é uma resposta a esse problema.

Os estudos no campo da política pública indicam um conjunto de possibilidades de análise, bem como de variáveis a serem consideradas para a compreensão da constituição da política pública. Uma das possibilidades de análise é justamente a compreensão de quanto determinada política realmente colabora para o enfrentamento de determinado problema social – no caso, a não alfabetização. De forma complementar, é preciso captar fatores que interferem e/ou contribuem com determinada política para o enfrentamento do problema social.

Com base nisso e considerando também o modelo de análise do ciclo de políticas públicas, o presente estudo teve como objetivo analisar possíveis relações entre o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) e as políticas de formação de professores alfabetizadores implementadas nos municípios paulistas. Para isso, o instrumento de coleta de dados privilegiou dois momentos de análise: a ação do município antes do PNAIC em termos de política de formação de professores alfabetizadores; e a ação do PNAIC no município a partir de 2013 e/ou 2014.

A coleta de dados foi realizada por meio da aplicação de um questionário eletrônico composto por 27 questões. O questionário foi formulado utilizando-se a ferramenta do *Google Drive* e foi encaminhado a 411 municípios de São Paulo (64% dos municípios paulistas), tomando-se como referência dados presentes no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC), sistema utilizado para gestão do PNAIC. São municípios que constam na plataforma do SIMEC de uma das instituições formadoras do estado de São Paulo.

Dos 411 municípios, houve adesão de 269 municípios (65%). A pesquisa foi respondida durante os meses de outubro e novembro de 2015. Na maioria dos municípios (84%), o questionário foi respondido pelo coordenador local, pessoa responsável pelas ações do PNAIC no município; em 9% dos municípios o próprio Dirigente Municipal da Educação respondeu ao questionário. Em alguns municípios o questionário foi respondido pelo: orientador de estudo (responsável pela formação dos professores alfabetizadores do município); assessor técnico; assistente técnico; técnico de secretaria; diretor de escola; professor.

De acordo com o objetivo deste artigo, dos 269 questionários respondidos, foram considerados apenas aqueles cujos municípios tiveram a formação com uma das três instituições formadoras nos anos de 2013 e/ou 2014. Assim, a análise será feita com

base em 264 questionários respondidos, representando 41% dos municípios paulistas. Os resultados serão analisados por meio das abordagens quantitativa e qualitativa.

AS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES ALFABETIZADORES NOS MUNICÍPIOS PAULISTAS

A pesquisa identificou uma trajetória importante dos municípios paulistas na implementação de políticas de formação de professores alfabetizadores, antes mesmo da implementação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). De modo geral, esse percurso vincula-se de forma estreita às ações federais e estaduais no campo da alfabetização, principalmente, nas últimas décadas. Isso ilustra como, no campo da política pública, se estabelecem relações entre os diferentes entes federativos e como as fases da política são permeadas de diferentes atores e níveis de formulação e implementação.

Dos 264 questionários analisados, a grande maioria (89%) desenvolveu ações de formação destinadas aos professores alfabetizadores antes do PNAIC. Apenas 27 (11%) municípios não desenvolveram nenhuma ação de formação aos professores alfabetizadores nos últimos 10 anos.

Os resultados permitem aferir, em certa medida, a existência de políticas que se complementam, sejam elas emanadas de outros entes federativos ou gestadas no âmbito do município. Complementam-se em termos de política de formação, não necessariamente do ponto de vista teórico-metodológico; articulam-se em meio à descontinuidade de programas e de projetos formativos. No entanto, a análise mostrou também a existência de políticas de formação de professores alfabetizadores formuladas e implementadas no âmbito do município, articuladas ao tempo destinado para planejamento e trabalho coletivo. Em meio a um projeto de educação municipal preexistente, supostamente, as condições de seleção do que chega à esfera municipal poderiam ser mais sólidas.

Este é o cenário geral das políticas de formação de professores alfabetizadores nos municípios paulistas: as ações denominadas “políticas municipais” não se referem apenas àquelas formuladas e implementadas pela esfera municipal. São também as ações resultantes de parcerias com outros entes federativos, a exemplo do governo estadual e federal, via adesão do município. São também aquelas realizadas em parceria com instituições privadas, cuja formação de professores integra o fornecimento do sistema apostilado de ensino, por exemplo.

Dos 236 municípios que desenvolveram ações de formação aos professores alfabetizadores antes do PNAIC, 81% desenvolveram várias ações de formação. No que se refere à duração, 72% dos municípios realizaram ações com 1 ano ou mais de duração. Em termos de carga horária, 52% dos municípios realizaram formações com 180 horas ou mais.

Em 56% dos municípios, as ações de formação foram destinadas aos professores alfabetizadores de forma voluntária e, em 38% dos municípios, as ações de formação foram destinadas aos professores alfabetizadores de forma obrigatória, ou seja, a Secretaria de Educação utilizou-se de alguma estratégia normativa para garantir a participação dos professores na formação continuada.

No que se refere aos responsáveis pela ação de formação, em 62% dos municípios que tiveram ações nesse campo, as formações foram realizadas por profissionais da própria rede de ensino. Em 17% dos municípios, a responsabilidade pela formação recaiu sobre profissionais externos, via consultoria. E em apenas 12% dos municípios, a responsabilidade recaiu sob profissionais de universidades.

É importante destacar que muitos programas estaduais e federais de formação continuada caracterizam-se pelo modelo da “multiplicação”, ou seja, alguns profissionais da rede são formados e estes, por sua vez, “multiplicam” aos professores a formação recebida. Isso explica, em parte, o fato de a maioria dos responsáveis pelas ações de formação ser do próprio município.

O quadro 1 mostra as ações de formação de professores alfabetizadores mais citadas nos questionários.

Quadro 1: Principais ações de formação desenvolvidas por municípios paulistas, antes da participação no PNAIC (2013 e/ou 2014).

Ação de Formação	Responsável pela ação	Respostas	%
Programa Ler e Escrever	SEE	131	56
Programa Letra e Vida	SEE	97	41
Programa de Formação para Professores Alfabetizadores – PROFA	MEC	37	16
Pró-Letramento	MEC	35	15
Formação fornecida por meio de sistemas apostilados	Instituições privadas	22	9
PCN em ação	MEC	09	4

Fonte: Pesquisa de Campo – Organizado pela autora, 2015.

As principais ações de formação desenvolvidas pelos municípios paulistas antes da adesão ao PNAIC referem-se a políticas formuladas no âmbito da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (Programas “Ler e Escrever” e “Letra e Vida”) e no âmbito do Ministério da Educação (PROFA e Pró-Letramento). Destaca-se, portanto, a importância do regime de colaboração entre os entes federativos no campo da formação continuada de professores alfabetizadores, tendo em vista que a maioria das ações formativas implementadas no âmbito do município não foram formuladas pela esfera municipal.

Dos municípios que tiveram ações de formação destinadas aos professores alfabetizadores antes do PNAIC, em 90% deles, houve o fornecimento de material didático-pedagógico.

Dos 213 municípios que forneceram material didático-pedagógico aos professores alfabetizadores, a maioria dos materiais oferecidos foi decorrente de parcerias com instituições externas públicas (52%), a exemplo dos materiais fornecidos pelas esferas federal e estadual; 17% foi decorrente de produção/construção da própria rede de ensino; e 15% dos municípios informaram que o fornecimento de materiais foi decorrente de parcerias com a iniciativa privada, como é o caso de municípios que fazem uso de sistemas apostilados. Esse resultado articula-se diretamente à característica da ação de formação, em sua maioria, proveniente de adesão do município a programas estaduais e federais, que possuem material didático-pedagógico específico.

Além dos materiais utilizados nos programas federais e estaduais e dos materiais de formação dos sistemas apostilados, os questionários fizeram referência a materiais fornecidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), por meio do Programa Nacional do Livro Didático e do Programa Nacional Biblioteca Escolar (PNBE). As respostas indicaram ainda aquisições feitas com recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) do Ministério da Educação e com recursos municipais, entre eles, livros da área educacional de forma geral.

Os municípios relataram ainda a aquisição de materiais pedagógicos e recursos tecnológicos de apoio ao professor, a exemplo de brinquedos pedagógicos, jogos educativos, jogos de alfabetização, jogos matemáticos, livros de literatura, mapas, globo terrestre, revistas, gibis, corpo humano, vídeos, lousa digital, *flip chart*, projetor de multimídia, caixa de som, computadores.

Dos 236 municípios que possuíam ações de formação a professores alfabetizadores antes do início do PNAIC, 78% informaram que tais ações contribuíram muito para a formação e atuação dos professores alfabetizadores. Para 20% dos municípios, tais ações contribuíram razoavelmente para a formação e atuação dos professores alfabetizadores.

O PNAIC E SEUS VÍNCULOS COM AS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES ALFABETIZADORES NOS MUNICÍPIOS PAULISTAS

O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) é uma política do governo federal implementada no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios, em parceria com universidades públicas que se responsabilizam pelo projeto formativo. As IES recebem recursos federais para desenvolverem as ações de formação no âmbito de cada estado. Por meio do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC), estados, Distrito Federal e municípios fazem a adesão ao PNAIC e cadastram sua equipe: coordenadores locais (responsáveis pela gestão

da ação no âmbito local), orientadores de estudo (formados pela IES e responsáveis pela formação dos professores alfabetizadores no âmbito local) e professores alfabetizadores (que atuam em turmas de alfabetização, ou seja, 1º, 2º e 3º ano). Estados, Distrito Federal e municípios também são responsáveis, por meio de contrapartida, pela garantia formação dos orientadores de estudo por parte da IES e pela garantia da infraestrutura necessária à formação dos professores alfabetizadores em âmbito local. Além disso, a participação no PNAIC é incentivada por meio de bolsas pagas à equipe com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Dos 264 municípios participantes da pesquisa e integrantes do PNAIC em 2013 e/ou 2014 em uma das IES selecionada para este estudo, 100% informaram que as formações dos orientadores de estudo realizadas pela IES, tiveram o apoio da gestão municipal para seu pleno desenvolvimento. O mesmo resultado (100%) apareceu no que se refere ao apoio da gestão municipal para pleno desenvolvimento das formações dos professores alfabetizadores realizadas pelos orientadores de estudo em âmbito local. Esse dado é muito positivo e revela o compromisso com a adesão feita pelos próprios municípios ao PNAIC.

O PNAIC conta com Cadernos de Formação dos professores alfabetizadores. Nos anos de 2013 e 2014, além da versão eletrônica dos materiais, o Ministério da Educação enviou materiais impressos aos municípios, além de *kits* pedagógicos. No entanto, a pesquisa indicou que, dos 264 municípios analisados, 5% não receberam os materiais.

No que se refere ao uso dos Cadernos de Formação do PNAIC, na maioria dos municípios (87%) esses materiais somaram-se a outros durante o processo formativo. Em apenas 13% dos municípios, os Cadernos de Formação do PNAIC foram os únicos materiais utilizados.

Conforme os questionários, na maioria dos municípios (60%), a participação dos professores alfabetizadores no PNAIC foi voluntária; já em 33% dos municípios a participação foi obrigatória. Também em relação à participação dos professores alfabetizadores, em 50% dos municípios houve a participação de 100% dos professores alfabetizadores nas formações do PNAIC; em 45% dos municípios respondentes houve a participação de 70% a 99% de professores alfabetizadores. Alguns municípios relataram algumas estratégias para a garantia de maior participação no PNAIC: trabalho de conscientização junto aos professores sobre a importância da formação no PNAIC; no momento da atribuição das aulas, escolha do ciclo de alfabetização por professores interessados em fazer a formação do PNAIC.

De acordo com os respondentes, a estratégia de fornecer bolsa aos professores alfabetizadores foi imprescindível para a adesão de 61% dos municípios paulistas ao PNAIC. Em 30% dos municípios, o fornecimento da bolsa não foi imprescindível. Alguns municípios fizeram questão de registrar que a bolsa é importante para o professor, é um estímulo, tendo em vista que a formação ocorre fora do horário de

trabalho; que a bolsa é importante, mas não é fator determinante para a adesão do município ao PNAIC; que a bolsa é um incentivo, mas que a certificação também tem importância. Além disso, vários municípios destacaram que a bolsa incentivou os professores e que houve grande interesse pela formação.

Quando questionados sobre a contribuição do PNAIC, a maioria (90%) respondeu que o PNAIC contribuiu muito para a formação e atuação dos professores alfabetizadores do município.

Quanto à repercussão do PNAIC nas políticas de formação de professores alfabetizadores do município, a maioria (92%) respondeu que as ações do PNAIC fortaleceram a política de formação de professores alfabetizadores no âmbito do município. Há que se destacar que, em 8% dos municípios participantes da pesquisa, as ações de formação do PNAIC inauguraram a política de formação de professores alfabetizadores no âmbito municipal.

No que se refere à continuidade do PNAIC e sua relação com as políticas de formação de professores alfabetizadores do município, para a quase totalidade dos municípios (97%), a continuidade do PNAIC é importante para a política de formação de professores alfabetizadores do município. Em outra direção, 2% dos municípios avaliaram que a continuidade do PNAIC não interfere na política de formação de professores alfabetizadores do município.

A pesquisa permitiu ainda captar variadas considerações sobre o PNAIC, entre elas: críticas, elogios e manifestações de continuidade. As principais críticas feitas ao PNAIC referem-se: ao descompasso do início e duração da formação em relação ao ano letivo; à certificação morosa por parte da IES; ao atraso de bolsas por parte do FNDE; aos problemas no sistema de avaliação/gestão do PNAIC (SIMEC); à restrição de bolsas apenas a professores alfabetizadores presentes no Censo Escolar anterior; à demora ou não envio de materiais didático-pedagógicos aos municípios; formação insuficiente destinada aos coordenadores locais; ausências temáticas no projeto formativo do PNAIC. Aqueles que fizeram elogios destacaram: benefícios da formação continuada; qualidade do material; desejo de continuidade da formação; qualidade da formação realizada pela IES.

As conquistas no campo da formação continuada não duram para sempre. Por isso, denominam-se “continuadas”. As políticas de formação continuada precisam ser contínuas e devem ser parte de uma política pública de educação no âmbito das três esferas de governo: federal, estadual/distrital e municipal. Na perspectiva do planejamento educacional, os Planos de Educação das três esferas administrativas podem ser instrumentos importantes na construção e definição de políticas de formação continuada de professores. Mas isso deveria ser feito de forma articulada, com previsão de recursos, com acompanhamento e controle social.

O Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005/2014, estabelece a meta 5: “alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino

fundamental”. Entre suas estratégias, destacam-se: “estruturar os processos pedagógicos de alfabetização, [...] articulando-os [...] com qualificação e valorização dos (as) professores (as) alfabetizadores e com apoio pedagógico específico [...]” e “promover e estimular a formação inicial e continuada de professores (as) para a alfabetização de crianças [...]”. (BRASIL, 2014, Meta 5). Para além das indicações da meta 5, o PNE faz menção à necessária articulação entre os entes federativos para o cumprimento da referida meta: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano”. (BRASIL, 2014, art. 7º).

Do ponto de vista operacional, a política de formação de professores pode ocorrer por ação direta de determinado ente federativo e/ou em parceria com outras esferas de governo. Sob diferentes aspectos - à exceção de problemas de ordem administrativa e financeira enfrentados por diferentes IES durante o desenvolvimento do projeto formativo - o PNAIC é um exemplo do regime de colaboração. O município não pode arcar sozinho com as inúmeras responsabilidades que tem assumido nas últimas décadas, o que tem ocorrido de forma recorrente em virtude dos processos de descentralização da educação. (SOUZA; FARIA, 2004). Deve-se considerar ainda a questão da desigualdade tributária entre regiões, União, estados, Distrito Federal e municípios, bem como entre municípios de um mesmo estado. (DAVIES, 2012). Em termos de financiamento da educação, persistem inúmeros desafios à municipalidade, entre eles, o elevado grau de dependência dos municípios em relação aos estados e União diante da atual política de fundos. (PINTO, 2014).

O presente estudo mostrou que os municípios paulistas possuem uma trajetória no campo da formação de professores, principalmente, decorrente da colaboração com as esferas estadual e federal, ou seja, em virtude de ações de formação realizadas em parceria com a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo e com o Ministério da Educação. O PNAIC é uma ação entre várias outras já desenvolvidas e em desenvolvimento nos municípios paulistas em termos de formação de professores alfabetizadores. No entanto, nem por isso, o PNAIC tem menor relevância. Ao contrário, a quase totalidade dos municípios percebe a sua importância como mais uma forma de garantir a formação continuada aos professores alfabetizadores. No âmbito local, os espaços de formação coletiva devem ser continuamente construídos e incentivados, no entanto, sem prejuízo dos investimentos na formação continuada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante o ano de 2015, o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa teve continuidade na maioria dos estados brasileiros, inclusive no estado de São Paulo, apesar de problemas burocráticos relacionados, principalmente, ao repasse de recursos financeiros para as IES responsáveis pelo projeto formativo. Pairam ainda in-

certezas em relação ao seu financiamento, à sua abrangência, ao seu formato e mesmo sobre a sua continuidade. O contexto é ainda de indefinições para o ano de 2016.

Em países capitalistas como o Brasil, cujas políticas sociais subordinam-se à política econômica, a crise é insistentemente utilizada para justificar cortes e ajustes na área da educação. Diante desse contexto, qual o futuro do PNAIC? Qual o futuro das políticas de formação de professores alfabetizadores nos municípios paulistas? As esferas federal e estadual continuarão a garantir o atendimento aos municípios? Esse formato de política de formação de professores é o melhor que podemos fazer em termos de regime de colaboração?

A título de ilustração, os dados da Avaliação Nacional da Alfabetização de 2014 mostraram que no âmbito do estado de São Paulo, 42,60% dos estudantes matriculados no 3º ano do ensino fundamental, na área de leitura (prova objetiva), alcançaram nível 3, numa escala de 1 a 5 (do mais elementar ao mais elevado). Na área da escrita (prova discursiva), 64,60% dos estudantes atingiram o nível 4. Na área de matemática (prova objetiva), 43,69% dos estudantes atingiram o nível 5⁵. Tais dados mostram avanços do estado de São Paulo em relação à meta nacional do Plano Nacional de Educação. Ainda que esse tipo de avaliação seja passível de inúmeras críticas, pesquisas e estudos podem ser desenvolvidos a fim de analisar esses resultados e articulá-los às políticas de formação de professores alfabetizadores que vêm sendo desenvolvidas nos últimos anos no estado de São Paulo e, especificamente, nos municípios paulistas.

A análise dos resultados de desempenho dos estudantes deve ser feita considerando-se outras variáveis para além do foco na formação do professor. Ela é essencial. Porém as análises produzem um viés de culpabilização dos profissionais, ao passo que poderiam fortalecer políticas e ações articuladas no campo da formação e da atuação dos profissionais da educação. Há muito recurso público sendo investido, por exemplo, na formação de profissionais que não permanecem nas redes de ensino, profissionais contratados, resultado de desarticulação entre políticas no campo da formação e da atuação dos profissionais da educação.

O investimento em políticas de formação e atuação de professores não deve ter como foco apenas o enfrentamento de questões crônicas, a exemplo da problemática da “não alfabetização na idade certa”. É preciso investir em políticas de formação de professores de forma articulada a outras políticas destinadas aos profissionais da educação e com vistas à melhoria da qualidade da educação básica. Na ausência de tais políticas, novos problemas educacionais são gerados. A política, neste contexto, evita que sejam produzidos novos problemas sociais.

⁵ Informações disponíveis em: <http://ana.inep.gov.br/ANA/>

PARENTE, Cláudia da Mota Darós. National Pact for Literacy in the Correct Age – Pnaic and Its Links with Policies of Literacy Teachers Training in the Municipalities of São Paulo. *Educação em Revista*, Marília, v. 17, p. 7-24, 2015, Edição Especial.

ABSTRACT: This work lies in the field of public policies and it aims to examine possible links between the National Pact for Literacy in the Correct Age (PNAIC) and policies of literacy teachers training in the municipalities of São Paulo. The study examines 264 municipalities participating in the PNAIC in 2013 and/or 2014, combining quantitative and qualitative approaches in analyzing the results. The municipalities have a proven track record in the field of teacher training, especially as a result of collaboration with the state and federal levels. The PNAIC is an action among many others already developed and developing in the municipalities of São Paulo in terms of training of literacy teachers. However, the study shows the importance of PNAIC to strengthen the policy of literacy teacher training at the local level and maintain effective collaboration arrangements among different federal entities.

KEY-WORDS: Educational policy; training teacher; National Pact for Literacy in the Correct Age (PNAIC).

REFERÊNCIAS

ALFERES, M. A. *Formação continuada de professores alfabetizadores: uma análise crítica do Programa Pró-Letramento*. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2009.

AMARAL, A. de P. L. Formação continuada de professores: reflexões sobre a participação no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. *Caderno Cedes*, Campinas, v. 35, n. 95, p. 127-133, jan.-abr., 2015.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Seção 1, Edição Extra, 26 de junho de 2014.

BRASIL. MEC. Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012a. *Diário Oficial da União*, n. 129, quinta-feira, 5 jul. 2012. Disponível em: <http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/port_867_040712.pdf> Acesso em: 14 ago. 2015.

_____. Portaria nº 1458, de 14 de dezembro de 2012b. *Diário Oficial da União*, n. 243, 18 dez. 2012b. Disponível em: <http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/port_1458_141212.pdf> Acesso em: 14 ago. 2015.

_____. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programa e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. *Diário Oficial da União*, 25 abr. 2007.

BRITO, V. M. de; VIÉDES, S. C. A. Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: diálogos sobre alfabetização, literatura infantil e professores do ciclo. *Revista Diálogos Interdisciplinares - GEPFIP*, Aquidauana, v. 1, n. 1, p. 67-83, out. 2014.

CAMPOS, R. G. M. *Programa de Formação de Professores Alfabetizadores – PROFA – e suas implicações pedagógicas: concepção de alfabetização, atuação profissional e resultados obtidos*. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2006.

DAVIES, N. Alguns desafios do financiamento da educação: a responsabilidade pelo ensino na legislação, a capacidade tributária dos governos e o impacto do Fundef e do Fundeb na educação.

In: PARENTE, J. M.; PARENTE, C. da M. D. *Política, gestão e financiamento da educação*. São Cristóvão: Editora UFS, 2012. p. 145-170.

FREITAS, H. C. L. de. A (nova) política de formação de professores: a prioridade postergada. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1203-1230, out. 2007.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Política pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LEAL, T. Currículo no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: os direitos de aprendizagem em discussão. *Educação em Foco*, Juiz de Fora, Edição Especial, p. 23-44, fev. 2015.

LOVATO, R. G.; MACIEL, F. I. P. A formação continuada de professores alfabetizadores no Brasil, a partir das duas últimas décadas: um olhar sobre o PROFA, Pró-Letramento e PNAIC. In: Congresso Nacional de Educação – Educere, 12, 2015, Curitiba. *Anais...* Curitiba: PUCPR, 2015. p. 128-140.

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

PARENTE, C. da M. D.; PEREZ, J. R. R.; MATTOS, M. J. V. M. de. Avaliação, monitoramento e controle social: contribuição à pesquisa e à política educacional. In: PARENTE, C. da M. D.; PARENTE, J. M. (orgs.). *Avaliação, Política e Gestão da Educação*. São Cristóvão, SE: Editora UFS, 2012. p. 15-31.

PINTO, J. M. de R. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafio aos municípios. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 44, n. 153, p. 624-644, jul./set. 2014.

RESENDE, V. A. D. L. de. *Análises dos pressupostos de linguagem nos cadernos de*

Formação em língua portuguesa do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC. 2015. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Filosofia e Ciências de Marília, 2015.

SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

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

SOUZA, D. B. de; FARIA, L. C. M. de. Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. *Ensaio: avaliação, política pública e educação*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, dez. 2004.

TEDESCO, S. *Formação continuada de professores: experiências integradoras de políticas educacionais - PNAIC e PROUCA - para alfabetização no ensino fundamental de uma escola pública*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2015.

Enviado em: 27/11/2015.

Aprovado em: 11/01/2016.

