

**PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA COMO
POLÍTICA DE FORMAÇÃO CONTINUADA PARA PROFESSORES
ALFABETIZADORES**

**NATIONAL PACT FOR LITERACY AT THE RIGHT AGE AS A POLICY FOR
CONTINUING EDUCATION FOR LITERACY TEACHERS**

**PACTO NACIONAL PARA LA ALFABETIZACIÓN EN LA EDAD CORRECTA COMO
POLÍTICA DE FORMACIÓN CONTÍNUA PARA PROFESORES DE ALFABETIZACIÓN**

Walter Guedes da Silva¹

Maria Joana Durbem Mareco²

Resumo: A formação dos professores alfabetizadores constitui-se elemento central na melhoria da qualidade da educação básica. O objetivo desse artigo é contextualizar o Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) como Política de Formação Continuada para Professores Alfabetizadores. Enquanto procedimento metodológico, foram realizadas pesquisas em revistas especializadas, documentos governamentais e investigações realizadas em órgãos públicos. O referencial teórico do estudo está ancorado nos estudos educacionais que analisam as políticas públicas de formação continuada e o processo de alfabetização. Como política de formação continuada, o PNAIC possibilitou uma nova compreensão dos conceitos de alfabetização e letramento como componentes do aprendizado, mas não considerou o professor como sujeito atuante no seu processo formativo.

Palavras-chaves: Política Educacional; Formação Continuada; Alfabetização.

Abstract: The training of literacy teachers is a central element in improving the quality of basic education. The aim of this article is to contextualize the National Pact for Literacy at the Right Age (PNAIC) as a Policy for Continuing Education for Literacy Teachers. While a methodological procedure, researches were made in specialized magazines, government documents and investigations carried out in public agencies. The theoretical reference is based in educational studies which analyze the public policies of continuing education and the literacy process. As a policy for continuing education, PNAIC enabled a new comprehension of initial reading instruction literacy concepts as components of learning, but did not consider the teacher as an active subject in the formative process.

¹ Doutor em Geografia Humana. Professor Associado dos cursos de Geografia (licenciatura e bacharelado) e do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu - Mestrado Profissional em Educação, da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Campo Grande-MS. E-mail: guedes@uems.br. Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/6582804310478655>. Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0001-6956-0119>.

² Mestre em Educação. Gestora do Núcleo de Educação de Jovens e Adultos da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul, Coordenadora-Adjunta do Fórum Estadual de Educação de Jovens e Adultos de Mato Grosso do Sul. Campo Grande-MS. E-mail: joanadurbem@hotmail.com. Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/6162075516085255>. Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0002-1091-2084>.

Keywords: Educational Politics; Continuing Education; Literacy.

Resumen: La formación de los profesores de alfabetización es un elemento central para mejorar la calidad de la educación básica. El propósito de este artículo es contextualizar el Pacto Nacional para la Alfabetización en la Edad Correcta (PNAIC) como una Política de Formación Continua para Profesores de Alfabetización. Como procedimiento metodológico, la investigación se llevó a cabo en revistas especializadas, documentos gubernamentales e investigaciones realizadas en organismos públicos. El marco teórico del estudio está anclado en estudios educativos que analizan las políticas públicas de formación continua y el proceso de alfabetización. Como política de formación continua, el PNAIC permitió una nueva comprensión de los conceptos de alfabetización y letramiento como componentes del aprendizaje, pero no consideró el profesor como un sujeto activo en su proceso formativo.

Palabras clave: Política Educativa; Educación Continua; Alfabetización.

Introdução

O Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) é uma ação do Ministério da Educação (MEC), que conta com a participação articulada dos governos federal, estaduais e municipais, com o propósito de mobilizar esforços e recursos na valorização dos professores e das escolas. As ações do PNAIC apoiam-se em quatro eixos de atuação: 01. Formação continuada presencial para professores alfabetizadores e seus orientadores de estudo; 02. Materiais didáticos, obras literárias, obras de apoio pedagógico, jogos e tecnologias educacionais; 03. Avaliações sistemáticas; e 04. Gestão, controle social e mobilização.

A Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) é direcionada para unidades escolares e estudantes matriculados no 3º ano do Ensino Fundamental, fase final do ciclo de alfabetização, e insere-se no contexto de atenção voltada à alfabetização prevista no PNAIC, instituído pela Portaria n. 867, de 04 de julho de 2012. (BRASIL, 2012b, p. 22).

Indicadores insatisfatórios de alfabetismo possibilitaram estudos e ações sobre as práticas pedagógicas, em especial dos professores alfabetizadores, tornando-os o centro do debate pedagógico. Diante disso, as temáticas sobre alfabetização ganharam destaque, mobilizando reflexões acerca de processos de formação continuada para professores dos sistemas públicos de ensino, bem como à apropriação do conhecimento escolar pelas crianças.

Conforme dados do IBGE (2016), no Brasil a média de estudos da população é de 8 anos, as menores médias regionais são do Norte (7,4 anos) e do Nordeste (6,7 anos). As pessoas brancas são mais escolarizadas (9 anos) em relação às pretas e pardas (7,1 anos). Cerca de 3,1 milhões de crianças com até 03 anos de idade (30,4% desse grupo etário) frequentavam creche.

O Norte apresentou a menor taxa de escolarização para essas crianças (14,4%) e o Sul, a maior (38,0%).

Entre as crianças de 4 e 5 anos, a taxa de escolarização era de 90,2%. Para as crianças e adolescentes com idade entre 6 a 14 anos, as taxas de escolarização chegaram a 99,2%, e para as de 15 a 17 anos, 87,9%. Entre os jovens de 18 a 24 anos, 32,8% estavam frequentando escola e 23,8% cursavam o ensino superior. A frequência de estudantes na rede pública predominava na Educação Básica: 73% na educação infantil, 83,4% no Ensino Fundamental e 85,8% no médio. A Educação Básica brasileira é estruturada em Educação Infantil, de zero a cinco anos de idade; Ensino Fundamental, de seis a quatorze anos de idade, que é subdividido em anos iniciais (primeiro ao quinto ano) e finais (sexto ao nono ano); e Ensino Médio, que possui três anos de duração.

O impacto da divulgação dos dados de desempenho dos estudantes e a identificação das necessidades formativas dos professores provocou, nos sistemas de ensino estadual e municipal, uma demanda pela formação continuada de seus profissionais e a criação e o desenvolvimento de programas de formação em nível nacional.

Para o governo federal a formação dos professores alfabetizadores constitui-se em uma ação central para a melhoria da qualidade da Educação Básica e da escola pública. Assim, o PNAIC foi instituído para assegurar que todas as crianças estejam alfabetizadas até a conclusão do ciclo de alfabetização, sendo a formação dos professores um elemento fundamental para que as crianças alcancem melhores resultados na ANA.

Para dar conta das mudanças exigidas nesse cenário, o caderno do PNAIC que trata da Avaliação no Ciclo de Alfabetização: “Reflexões e Sugestões”, aponta que o diagnóstico dos resultados da Prova Brasil, da Provinha Brasil e do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), identificou os desafios na alfabetização de crianças até oito anos de idade. Assim, o Ministério da Educação reconhece a formação continuada de professores como uma das vias principais de acesso à melhoria da qualidade do ensino. (BRASIL, 2012a, p. 10).

A Meta 05 do Plano Nacional de Educação, Lei n. 13.005/2014, destaca este aspecto ao determinar a necessidade de “alfabetizar todas as crianças até, no máximo, os oito anos de idade” (BRASIL, 2014). Nessa perspectiva, o PNAIC sinaliza para a estruturação dos processos pedagógicos de alfabetização, qualificação, definição de instrumentos periódicos e específicos de avaliação nacional, fomento de novas tecnologias educacionais e de práticas pedagógicas

para a qualificação de professores alfabetizadores, a fim de garantir a alfabetização plena de todas as crianças no ciclo de alfabetização.

Nesse sentido, o objetivo desse artigo é contextualizar o PNAIC como Política de Formação Continuada para Professores Alfabetizadores. Enquanto procedimento metodológico, foram realizadas pesquisas em revistas científicas, documentos governamentais, investigações realizadas em órgãos públicos e sites especializados.

Alfabetização no Brasil

O governo federal, articulado com os governos estaduais e municipais, institui políticas formativas para os professores com o objetivo de resolver as questões relacionadas às dificuldades de aprendizagens dos estudantes no ciclo de alfabetização. No entanto, essas políticas, isoladas, não determinam mudanças nos resultados das aprendizagens para que as crianças se alfabetizem até os oito anos de idade.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996) e o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001a), mesmo sendo instrumentos legais fruto de debates e proposições de setores ligados à sociedade civil e ao governo, marcaram as contradições da sociedade brasileira, tendo em vista que os projetos com caráter mais democrático e voltados aos interesses da população foram derrotados, prevalecendo as propostas que atendiam a interesses de uma sociedade que traz as marcas da lógica capitalista.

Com esses instrumentos legais, a alfabetização passa a fazer parte dos debates do governo e de teóricos, como forma de reverter os altos índices de evasão nas escolas públicas, surgindo, assim, as novas pedagogias como solução para esses problemas. No entanto, não se pode deixar de apontar os avanços em termos de políticas voltadas à alfabetização que acompanharam o final do século 20 e início do século 21.

De acordo com o Caderno de Formação do Professor Alfabetizador do PNAIC, o aumento de ofertas de formação continuada pelo Ministério da Educação e Secretarias de Educação, provocou a explicitação de diferentes perspectivas acerca da alfabetização. Todos esses fatos impuseram, também, uma maior aproximação entre os professores que atuam na formação inicial e continuada dos docentes, favorecendo uma reflexão e um fazer conjunto desses atores sobre as diversas realidades das escolas brasileiras. (BRASIL, 2012c).

Para discutir alfabetização numa perspectiva histórica, é preciso pensar qual a concepção de alfabetização está sendo enfocada: a escrita representando a linguagem ou a escrita como um código gráfico das unidades sonoras da língua.

No Brasil, o termo letramento se alicerçou atendendo às novas necessidades educacionais, uma vez que não bastava definir alfabetizado como “aquele que aprendeu a ler e escrever” (SOARES, 2002, p. 20). Era necessário contextualizar a condição daquele que sabia ler e escrever e, mesmo assim, não utilizava a leitura e a escrita.

No caso de alfabetismo, só recentemente temos a compreensão da sua especificidade, pois, se antes apenas saber ler e escrever bastava, com o avanço das exigências de leitura e de escrita em todos os espaços da sociedade, isso é insuficiente. Entretanto, mesmo tendo a definição da palavra alfabetismo na língua, seu uso não era utilizado, uma vez que o caso sempre foi investigado pela ausência, ou seja, pela expressão analfabetismo.

De acordo com Ferreiro e Teberosky (1999) a implantação dos estudos construtivistas na escola representou um avanço para a alfabetização. Isto porque a psicogênese da língua escrita compreendia a escrita não apenas como mera decifração de um código, um ato mecânico, como pensavam os adeptos dos métodos tradicionais de alfabetização, mas como algo que transcende os muros da escola e faz da escrita um elemento imprescindível nas relações que se estabelecem na sociedade.

Segundo Soares (2004), embora a perspectiva psicogenética tenha alterado a concepção do processo de construção da representação da língua escrita pela criança, esta conduziu grandes equívocos entre os professores. Uma delas é a ideia de que a apropriação da escrita se daria de forma natural, ou seja, apenas a interação com os diferentes portadores de textos seria suficiente para que a criança se alfabetizasse.

Os trabalhos de Ferreiro e Teberosky (1999) tiveram grandes influências sobre as novas práticas de alfabetização, evidenciando que a aquisição da escrita alfabética não era a partir de repetição e memorização, mas que as crianças precisariam entender como esse sistema funciona. Para tanto, deveriam compreender que a escrita é um sistema notacional, ou seja, a grafia representa os sons das partes das palavras e que acontece quando se examinam os segmentos sonoros – os fonemas.

Desta perspectiva, a concepção de língua contrapõe-se aos tradicionais métodos de alfabetização, pois não é concebida como objeto sem significado a ser apreendido pelos alunos. Como consequência, é por meio da participação nas relações estabelecidas em um ambiente

alfabetizador, com materiais escritos diversificados, que as crianças poderão ter uma compreensão do significado da escrita.

Uma das especificidades da década de 1980 foi a busca por teorias que não apenas atendessem à pedagogia oficial, mas que se contrapusessem a ela. Conforme Saviani (2003, p. 400), eis o problema que emergiu naquele momento: a necessidade de se construírem pedagogias contra hegemônicas, isto é, que em lugar de servir aos interesses dominantes se articulassem com os interesses dos dominados.

Para Saviani (2013), do ponto de vista econômico, a década de 1980 foi considerada perdida, entretanto os educadores se organizaram em associações que fortaleceram os movimentos docentes, mesmo esses sendo marcados por contradições e defesa de interesses corporativos. Os processos de abertura à democracia, a campanha por eleições diretas, a transição do governo do País para um governo civil e as conferências de educação, possibilitaram que essa década se transformasse em um momento importante para o surgimento de ideias contra hegemônicas.

De acordo com Frigotto (1996, p. 38), após a Constituição de 1988, “houve o fortalecimento das propostas neoliberais e perda dos direitos sociais. Paradoxalmente os professores iniciam seu processo de luta pela identidade de classe”. A Carta Magna de 1988 avança em algumas questões referentes à educação, se considerada às constituições passadas. Entretanto, segundo Saviani (2013, p. 215), “reproduzindo um fenômeno que vinha desde a Constituinte de 1933-34, também na Constituinte de 1987-88 a discussão referente à educação foi polarizada pelo conflito ensino público versus ensino privado”.

Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 assegura que a educação no Brasil é um direito de todos e dever do Estado e da família (Art. 205), garantindo a oferta pública em regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Art. 211) e o ensino livre à iniciativa privada (Art. 209). O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é um direito público subjetivo, sendo o poder público responsabilizado pelo não oferecimento ou oferta irregular (Art. 208, VII, § 1º).

As reformas educacionais empreendidas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, quando assumiu o primeiro mandato em 1995, colocaram a educação diante uma nova ordem, tanto pedagógica como legal. Do ponto de vista legal, as reformas neoliberais trouxeram a educação para uma nova realidade, pois na concepção educativa do governo, a escola passou a ser o local social privilegiado da formação do novo homem para uma nova cultura, isto é, a

cultura urbano-industrial que tem na organização do mundo do trabalho e do capital um dos seus principais determinantes. O caráter minimalista da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e o papel do Estado na universalização da educação nacional, caracterizam a proposta educacional do governo como neoliberal.

No campo da alfabetização surgiu o termo letramento, complementando o conceito de alfabetização, uma vez que este se tornou insatisfatório para conceituar o processo de construção da escrita pela criança. Isto porque nossa sociedade é constituída pelo uso da escrita e exige de seus indivíduos diversas formas de exercer as práticas sociais de leitura e escrita no mundo que o cerca. Letrado é aquele que além de saber ler e escrever faz uso competente da leitura e da escrita.

Ao apresentar o pressuposto de que não há como dissociar a concepção do letramento da compreensão de gêneros discursivos, pois estes são representativos das ações em que indivíduos se comunicam, a alfabetização passou a contar com vários portadores de textos para desenvolver ações relacionadas à capacidade da aquisição do sistema linguístico. De acordo com Soares (2008), para entrar no mundo letrado é preciso que haja, primeiramente, escolarização real e efetiva da criança e, em segundo lugar, deve haver disponibilidade de material de leitura, ou seja, ter acesso a livros, revistas, jornais, livrarias e bibliotecas.

Aspectos históricos da formação continuada

A educação no Brasil tem passado por profundas mudanças, ganhando força a implementação de políticas de formação continuada, com a perspectiva de superação dos resultados das avaliações em que a maioria das crianças não consegue avançar no processo de construção da alfabetização.

De acordo com Gatti (2012, p. 31), as questões ligadas à formação de professores emergem, principalmente, a partir dos anos 2000, em decorrência das políticas de avaliação educacional resultantes dos processos de reformas educativas, tanto em âmbito nacional quanto no dos estados e municípios.

O fracasso apresentado pela escola e as demandas apontadas por uma sociedade em transformação, se evidencia nos reflexos desta sociedade e no trabalho dos professores, que exige cada vez mais uma formação que possibilite resolver as questões relativas ao baixo desempenho dos estudantes.

A ampliação do acesso à escola por grupos sociais que não tinham acesso a ela, revelou novas faces das desigualdades sociais que se refletiram nas dinâmicas internas da escola, tais como: problemas sociais da sociedade globalizada, violência, novas configurações familiares, novos processos de produção e uso acelerado dos recursos tecnológicos.

Nessa perspectiva, faz-se necessário que o professor tenha uma formação que possa atender uma sociedade em constante transformação. As preocupações mais gerais centram-se nos processos de construção do conhecimento profissional, saberes e identidade do professor, profissionalização docente, professor crítico e reflexivo e desenvolvimento profissional do professor, atendendo especificidades diferenciadas, mas que convergem suas contribuições na busca de novos referenciais teóricos e metodológicos, procurando suplantando os velhos paradigmas de formação.

Ainda desvelando novas concepções formativas, estudiosos como Nóvoa (2009), Zeichner (1993), Alarcão (1996), Canário (1994, 1999) e Garrido; Pimenta; Moura (2000), têm ressaltado que o desenvolvimento profissional ocorre durante a vida do professor, na sua interação com a prática, com o coletivo escolar e com os contextos organizacionais nos quais está inserido.

Em 1990, em Jomtien, na Tailândia, foi realizada a Conferência Mundial de Educação para Todos, convocada pela Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e pelo Banco Mundial, conforme o relatório da UNESCO (1993), com o objetivo de reunir esforços para proporcionar educação adequada a toda população em seus diferentes níveis de ensino, ficando estabelecido, ao final, que cada país elaboraria seu Plano Decenal com características próprias, prioridades e grau de desenvolvimento.

Na Declaração de New Delhi sobre Educação para Todos (UNESCO, 1993) esses países se comprometeram em cumprir as metas definidas pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos e em atender as necessidades básicas de aprendizagem de todos os povos, tornando universal a Educação Básica e ampliando as oportunidades de aprendizagem para crianças, jovens e adultos. Assumiram ainda o compromisso de que a cooperação de todos os países presentes resultaria nos esforços para a obtenção da meta global de educação para todos.

Em atendimento ao que ficou definido na Conferência Mundial de Educação para Todos, o Ministério da Educação estabeleceu o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), com o objetivo de traçar metas para a oferta de uma educação com qualidade e equidade.

Qualidade que só poderia ser alcançada com investimentos em políticas educacionais que atendessem à necessidade formativa dos professores, possibilitando assim alcançar equidade (BRASIL, 1993).

Esse Plano foi elaborado para ser um instrumento guia na luta pela recuperação da Educação Básica do país, propondo, para tanto, metas claras para a efetiva valorização e reconhecimento público do magistério. Essas metas deveriam ser divididas conjuntamente pela união, estados e municípios no âmbito de suas responsabilidades constitucionais, indicando as diretrizes da política educacional para ser aperfeiçoada e adequada nos estados e municípios por meio da elaboração dos planos estaduais e municipais de educação.

Para que todos os estudantes brasileiros tivessem uma educação de qualidade, foi sancionada, em dezembro de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que consolidou a responsabilidade do governo federal para coordenar e formular as políticas nacionais de educação.

Para Gatti (2008, p. 2), o surgimento de tantos tipos de formação não é gratuito. Tem base histórica em condições emergentes na sociedade contemporânea, nos desafios colocados aos currículos e ao ensino, nos desafios postos ao sistema, pelo acolhimento cada vez maior de crianças e jovens, nas dificuldades do dia a dia nos sistemas de ensino, bem como aquelas enfrentadas por gestores e professores.

Nesses documentos está presente a ideia da necessidade de preparar o professor para formar as novas gerações para uma economia mundial em ascensão e para a qual, por vezes, nem a escola nem o professor foram preparados.

Nos anos 2000, novos documentos e políticas públicas buscaram propor e ampliar a melhoria da qualidade na educação, por meio da formação de professores. Em 2008, na Conferência Nacional da Educação Básica (CONEB) foram estabelecidas políticas e programas nacionais para o estabelecimento de programas de formação continuada em parcerias com os entes federados. A Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, instalada em 2009, conferiu à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), a organização em regime de parcerias com Universidades a formação inicial e continuada dos profissionais da Educação Básica.

Em 2010 a Conferência Nacional de Educação (CONAE) reiterou que as políticas de formação continuada tenham em suas bases a inclusão e a diversidade, reconhecendo e

valorizando as diferenças no combate a toda forma de discriminação. A Meta 5 do Plano Nacional de Educação (2014-2024), na estratégia 5.6, aponta como tarefa do governo federal:

Promover e estimular a formação inicial e continuada de professores (as) para a alfabetização de crianças, com o conhecimento de novas tecnologias educacionais e práticas pedagógicas inovadoras, estimulando a articulação entre programas de pós-graduação *stricto sensu* e ações de formação continuada de professores (as) para a alfabetização. (BRASIL, 2014, s/p).

No entanto, a formação inicial e continuada, os planos de carreira, as condições de trabalho e valorização desses profissionais, entre outros aspectos, ainda são desafios para as políticas educacionais no Brasil.

Formação continuada de professores dos anos iniciais do Ensino Fundamental

A formação continuada no Brasil foi proposta como forma de combater os altos índices de reprovação, sobretudo nos anos iniciais do Ensino Fundamental (primeiro ao quinto ano). Conforme previsto nos artigos 8, 9, 62 e 64 da LDBEN, o governo federal, por meio da portaria n. 1.403, de 09 de junho de 2003, instituiu o Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores da Educação Básica, na perspectiva de estabelecer parâmetros de formação e valorização dos professores.

Em 2004, foi estabelecida pelo MEC a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica, uma política de formação com o propósito de articular pesquisa e produção acadêmica à formação docente e, sobretudo, com o objetivo de proporcionar um avanço na qualidade da aprendizagem dos estudantes. Essa Rede contou com a participação de centros de pesquisa e desenvolvimento da educação e os sistemas de ensino.

A qualidade da educação oferecida às crianças do Ensino Fundamental ganhou destaque a partir da década de 1980, fazendo com que as discussões se voltassem para a formação inicial e continuada de professores, tendo em vista as transformações de uma sociedade globalizada. As políticas de formação, em seus vários aspectos, têm suscitado grandes debates nas universidades, apresentando limitações e possibilidades de conquistas.

Nesse período, as políticas de formação no Brasil tinham como proposta considerar as necessidades do ensino e as demandas dos professores, devendo ser assegurado conteúdos relacionados ao conhecimento profissional, de forma a proporcionar o desenvolvimento das competências para a atuação docente nos momentos de formulação das atividades.

Em 1997, foram lançados os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN's), em que o governo assumia o compromisso de nortear os currículos da Educação Básica com conteúdos mínimos a serem trabalhados. O documento lançava a importância de um currículo com uma base nacional comum e com a complementação de conteúdo de base diversificada que atendesse as solicitações dos estados e municípios. Os PCN's objetivavam ajudar o estudante a enfrentar a sociedade atual como cidadão participativo, reflexivo e autônomo, conhecedor de seus direitos e deveres. (BRASIL, 1977, p. 13).

Em 2000, o governo lançou a Proposta de Diretrizes para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica em cursos de nível superior. O documento informava que as mudanças propostas para a Educação Básica no Brasil traziam enormes desafios à formação de professores.

A implantação pelo governo federal de Programas de Formação Continuada para professores do Ensino Fundamental, é considerada aspectos estratégicos para o alcance da qualidade do ensino e para a melhoria dos resultados das avaliações.

Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa

Em 2012, o governo federal instituiu o PNAIC, tendo como objetivo consolidar uma das diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, lançado em 2007, de alfabetizar todas as crianças até os 08 anos de idade.

Os Programas de Formação Continuada para Professores do Ensino Fundamental sempre tiveram como objetivo resolver as questões do fracasso apresentado pelas crianças no ciclo de alfabetização, principalmente das classes menos favorecidas, conforme a Portaria n. 867, de 4 de julho de 2012, que preconiza a necessidade de “alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental”. (BRASIL, 2012, p. 22).

A ênfase do PNAIC baseou-se na formação em Língua Portuguesa em 2013, e na formação em Matemática em 2014, com ampliação para as demais áreas do conhecimento em 2015. Em 2013, a adesão ao PNAIC foi de 5.420 municípios das 26 unidades federativas e do Distrito Federal, 38 Instituições Públicas do Ensino Superior, sendo 32 universidades federais e 06 estaduais, 15 mil orientadores de estudo, 360 mil professores alfabetizadores, para um universo de 07 milhões de estudantes dos três anos do ciclo de alfabetização em 108 mil escolas. (BRASIL, 2015, p. 25).

Essas ações convergem com o objetivo central do PNAIC, em que todas as crianças até oito anos deverão ter compreendido o funcionamento do sistema de escrita, que corresponde ao ciclo de alfabetização concebido pelo MEC. Nesse sentido, Dickel (2016, p. 199) afirma que o PNAIC surge no contexto da ineficácia escolar às habilidades básicas em leitura, escrita e matemática.

A Portaria n. 1.458, de 14 de dezembro de 2012, estabeleceu os critérios e o perfil para a seleção dos participantes, definindo suas responsabilidades na execução do Programa. As ações do PNAIC apoiam-se em quatro eixos de atuação: 01. Formação continuada presencial para professores alfabetizadores e seus orientadores de estudo; 02. Materiais didáticos, obras literárias, obras de apoio pedagógico, jogos e tecnologias educacionais; 03. Avaliações sistemáticas; 04. Gestão, controle social e mobilização. (BRASIL, 2012d).

O trabalho com os professores alfabetizadores na formação do PNAIC utilizou um conjunto de cadernos com a finalidade de ampliar as discussões sobre a alfabetização na perspectiva do letramento, em uma abordagem interdisciplinar, apresentando reflexões acerca do contexto de criação do programa e a trajetória para a implementação de uma política de formação continuada de professores alfabetizadores.

A formação está distribuída em 08 unidades, de acordo com os conteúdos para cada ano de escolaridade, além de 08 cadernos de formação acerca da Educação do Campo, totalizando 32 volumes, que foram distribuídos para as secretarias de educação municipais e estaduais, que deveriam entregar um *kit* completo para os orientadores de estudo e um *kit* do ano de atuação para o professor alfabetizador. Todos os cadernos estavam disponíveis no portal do Ministério da Educação para consulta ou impressão, porém, foram retirados do site.

Para Alves (2015), o acesso a materiais ou textos didáticos que são considerados de melhor qualidade não é condição suficiente para alterar a dinâmica das salas de aula e do trabalho do professor. Qualquer curso de formação que utilize cadernos formativos que não considere as especificidades de professores e estudantes e as experiências das práticas das escolas serão infrutíferas, pois esse modelo exige a formulação de um projeto político que dê conta de superar a organização manufatureira do trabalho didático como um todo.

A universalização efetiva das crianças na escola só será alcançada em uma sociedade em que a meta principal não seja o acúmulo desenfreado de capital, que a distribuição igualitária de bens possa ser alcançada e os avanços científicos possam ser utilizados no desenvolvimento da humanidade.

De acordo com o Caderno de Apresentação da Formação, para que a criança produza e leia textos com autonomia ao final do terceiro ano do Ensino Fundamental e tenha se apropriado de conhecimentos que ampliem seu universo de referências culturais, impõem-se alguns compromissos a serem firmados entre as diferentes esferas educacionais: federal, estaduais e municipais. Desse modo, é necessário garantir nas formações continuadas o cotidiano da sala de aula, ou seja, que a prática docente seja objeto central de atenção.

A universalização das matrículas trouxe as camadas populares à escola, exigindo dos professores a compreensão de todos os desafios da criança dessa classe social, o repensar sobre a mediação do processo de aprendizagem e a formação integral dessas crianças; mas também os educadores foram impulsionados a criar as condições para que de fato essa aprendizagem ocorra, não deixando de considerar todos esses fatores.

A aprendizagem não é responsabilidade apenas do professor, não se limita apenas a um ano escolar, nem ao seu sucesso ou insucesso, pois na lógica social as decisões a serem tomadas sobre a vida escolar dos estudantes pertencem ao coletivo ao qual este está inserido. É preciso considerar todos esses desafios dentro de uma perspectiva em que a criança é única e adentra a escola com tantos sentidos e significados, com a necessidade de discutir as dificuldades de forma específica.

No início das formações os conteúdos e as discussões presentes nos cadernos foram resultados de reuniões entre o MEC e as universidades, desconsiderando o professor que está atuando com essa criança que ainda não domina os elementos necessários para sua alfabetização. Porém, no decorrer do processo os professores foram envolvidos na escrita dos relatos dos trabalhos desenvolvidos com as crianças.

Essas descrições não deixam claro quem participou da avaliação dos primeiros cadernos, nem mesmo de que forma foi realizada a avaliação. Contudo, os cadernos contemplam relatos de experiências de professores de alguns estados do Brasil.

Os relatos de experiências dos professores alfabetizadores se constituem em uma das estratégias fundamentais da proposta de formação de professores do PNAIC e têm como propósito fornecer incentivos ao desenvolvimento do trabalho, pois a partir de sua leitura, espera-se que o professor reflita sobre a situação vivida por outros colegas, identifique-se com a experiência, adapte para a sua sala de aula e analise sua própria prática.

Os relatos apresentados também possibilitam aos professores exemplos de práticas que mobilizam as crianças em torno das atividades e de práticas colaborativas que extrapolam o

planejamento elaborado, porém, não retratam situações reais vividas por cada professor alfabetizador em sua sala de aula, considerando as especificidades de cada região do Brasil.

De acordo com o caderno de Apresentação da Formação do Professor Alfabetizador, para que as crianças estejam alfabetizadas até os oito anos de idade, é necessário promover o ensino do sistema de escrita desde o primeiro ano do Ensino Fundamental e garantir que os conhecimentos relativos às correspondências grafofônicas sejam consolidadas nos dois anos seguintes. (BRASIL, 2012c).

A correspondência grafofônica define as relações de correspondência entre letras (grafemas) e sons. Os sons ocorrem na modalidade oral da linguagem e as letras ocorrem na modalidade escrita da linguagem. Algumas letras ou sequências de letras sistematicamente correspondem a um único som.

O Caderno de Apresentação da Formação do Professor Alfabetizador (BRASIL, 2012c) orienta que a criança, ao final do terceiro ano do Ensino Fundamental, deve produzir e ler textos com autonomia e apropriar-se de conhecimentos que ampliem seu universo de referências culturais, o que se impõem compromissos a serem firmados entre as diferentes esferas educacionais.

Dentre outras propostas, os cadernos de formação propõem reflexões pedagógicas e o reconhecimento da perspectiva da inclusão no ensino, seja na alfabetização, avaliação, planejamento e currículo. A concepção da educação inclusiva é pautada no respeito à heterogeneidade, no alfabetizar, no currículo multicultural e na diversidade, entre outros.

No início do programa, a Formação Continuada de Professores Alfabetizadores foi organizada em curso presencial de 02 anos, com carga-horária de 120 horas por ano, com proposta metodológica de estudos e atividades práticas. Os encontros com os professores alfabetizadores foram ministrados por orientadores de estudo.

Os orientadores de estudo foram professores selecionados nas redes estaduais e municipais que participaram das formações ministradas pelas universidades públicas. O orientador teve como função ministrar o curso de formação, acompanhar as atividades pedagógicas dos professores alfabetizadores, bem como monitorar a frequência, a participação e apresentar relatórios pedagógicos e gerenciais das atividades referentes à formação dos professores alfabetizadores nas formações.

Para acompanhamento das atividades do PNAIC, foram organizados dois eixos: Eixo “Avaliação” e Eixo “Gestão, Controle Social e Mobilização”. O Eixo Avaliação reuniu três

componentes principais: 1. Avaliações Processuais, discutidas durante a formação, com a perspectiva de avaliar o trabalho desenvolvido com as crianças como instrumento de acompanhamento; 2. Provinha Brasil, a ser aplicada no início e no final do 2º ano, com o objetivo de diagnosticar o domínio dos conhecimentos sobre o sistema alfabético de escrita e as habilidades de leitura das crianças; e 3. Aplicação de uma Avaliação aos alunos concluintes do 3º ano, visando aferir o nível de alfabetização alcançado ao final do ciclo.

Para atender o Eixo Gestão, Controle Social e Mobilização, foi organizada uma estrutura assim definida: Comitê Gestor Nacional, com coordenação institucional em cada estado, composta por instituições estratégicas com atribuições de mobilização em torno dos objetivos do PNAIC; Coordenação Estadual, responsável pela implementação e monitoramento das ações pelo apoio aos municípios; e Coordenação Municipal, responsável pela implementação e monitoramento das ações na sua rede.

Todas as escolas de Educação Básica foram contempladas pelas ações do PNAIC, tanto as urbanas quanto as do campo. Assim, as especificidades das escolas do campo foram agrupadas no conteúdo da formação e foram organizados cadernos de estudo exclusivos para os professores alfabetizadores das turmas multisseriadas e multietapas.

Para maior definição da abrangência dos aspectos referentes à formação, foi definido o ciclo de alfabetização nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Conforme concepção do grupo que organizou o material, o ciclo é definido como um tempo sequencial de três anos dedicados a inserir a criança no espaço da escola, bem como na aprendizagem da leitura e da escrita, favorecendo a ampliação e a compreensão de textos orais nos vários aspectos do conhecimento.

Ao final do ciclo de alfabetização, espera-se que a criança tenha desenvolvido as competências de saber ler e escrever para se comunicar, atendendo aos diferentes propósitos e considerando que para desenvolver essas aprendizagens é necessária a elaboração de competências complexas. O PNAIC aponta que 03 anos é um período necessário para que a criança desenvolva aprendizagens de apropriação da leitura e da escrita, necessária também à consolidação de conhecimentos e ao desenvolvimento do aprendizado de outros saberes fundamentais estabelecidos nas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental.

De acordo com o Caderno de Apresentação do PNAIC, foram distribuídos materiais específicos para as salas do ciclo da alfabetização, nas quais os professores estavam cadastrados para participarem das formações, tais como: livros didáticos e respectivos manuais do

professor; obras pedagógicas complementares aos livros didáticos e dicionários de língua portuguesa; jogos pedagógicos de apoio à alfabetização; obras de referência, de literatura e de pesquisa e materiais de apoio pedagógico aos professores. (BRASIL, 2015).

Em 2014, a duração do curso foi de 160 horas com o objetivo de ampliar a discussão dos temas tratados em 2013, tendo como princípio o foco na articulação entre os componentes curriculares, mas com destaque para a Matemática.

Em 2015, o PNAIC foi organizado por meio de ações que estimularam a ação reflexiva do professor alfabetizador com foco no currículo inclusivo, o qual defende os direitos de aprendizagem de todas as crianças, fortalecendo as identidades sociais e individuais e a relação entre os componentes curriculares, na perspectiva da organização do trabalho pedagógico com evidência na alfabetização e letramento das crianças.

Em 2016, com objetivo de fortalecer o PNAIC, foram introduzidos na equipe de gestão um representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e um coordenador regional para contribuir com a articulação entre as redes. Os coordenadores da UNDIME, estadual e de formação constituíram o Comitê Gestor Estadual para Alfabetização e Letramento, responsáveis pela organização, funcionamento e acompanhamento das ações do programa em seus respectivos estados.

Conforme consta no Documento Orientador das Ações de Formação Continuada de Professores Alfabetizadores, para apoiar os professores e facilitar a articulação entre escolas, instituições formadoras e sistemas de ensino, em 2016 foi intensificado o fortalecimento das estruturas de gestão com a potencialização de uma coordenação institucional ampla em cada estado. (BRASIL, 2016).

A criação do Comitê Gestor Estadual para a Alfabetização e o Letramento foi um exercício do regime de colaboração previsto no Plano Nacional de Educação e um reconhecimento de que os professores, embora diretamente responsáveis pela alfabetização das crianças, precisam do apoio dos dirigentes escolares, das redes de ensino, das instituições formadoras e do MEC. (BRASIL, 2014).

O Comitê Gestor Estadual foi composto por titulares e suplentes da Secretaria Estadual de Educação, da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, representação das instituições formadoras e de outros órgãos que o Comitê julgou conveniente. A relação entre os membros do Comitê foi marcada pelo diálogo, horizontalidade e responsabilidade solidária para assegurar capilaridade, mobilização e controle social. (BRASIL, 2016).

Para o Ministério da Educação a articulação institucional foi fundamental para os objetivos e metas do PNAIC, assim a efetivação do Comitê Gestor Estadual para a Alfabetização e o Letramento constituiu prioridade de todas as instituições participantes para que pudesse ser um espaço de diálogo e trabalho coletivo, de criação de redes de compartilhamento de boas práticas, de formulação de estratégias e mecanismos de acompanhamento e intervenção para o alcance de melhores resultados educacionais.

O documento orientador das ações do PNAIC informou que somente um compromisso coletivo seria capaz de reduzir o percentual médio de 56% de crianças brasileiras que ainda estão nos níveis 01 e 02 de leitura conforme os resultados da ANA, pelo impacto que isso representa nas suas possibilidades de progresso escolar. O ciclo de alfabetização deve ser marcado por uma ação pedagógica intencional e progressiva, que se inicia no 1º ano para muitas crianças, começa ainda na Educação Infantil aprofunda-se no 2º e consolida-se no 3º, preparando uma estrutura sólida para novos aprendizados ao longo da vida. (BRASIL, 2016).

A definição do conteúdo da formação partiu da análise de aspectos decisivos como os resultados apontados pelas avaliações internas e externas, as matrizes da ANA e os direitos de aprendizagem apresentados nos materiais do PNAIC dos anos anteriores. Outro importante dado que o documento apontou é que as mudanças no PNAIC, em 2016, incluíram flexibilidade e respeito à autonomia das redes. Assim, nesse ano, o MEC não encaminhou material e as redes deram continuidade a programas com materiais próprios.

Considerações Finais

As iniciativas de formação, além de serem influenciadas pelos estudos do campo da formação docente e de terem sido definidas a partir de resultados de avaliações externas sobre o desempenho dos estudantes matriculados nos anos iniciais do Ensino Fundamental, também são mediadas pelas definições de políticas transitórias.

É necessário que se pense numa formação que respeitasse a permanência dos professores nesse processo. Essa questão talvez esteja além da política de formação, mas não tem como deixar de ser pensada caso se considere a realidade em que as escolas estão inseridas para que haja continuidade no processo formativo.

São necessárias novas práticas e avanços teórico-metodológicos, tendo como referência um processo formativo e reflexivo que possibilite, ao professor, desenvolver trabalhos em que as crianças tenham o direito de aprender a ler e a escrever com autonomia.

Apesar de ter possibilitado uma nova compreensão para o conceito de alfabetização e de letramento, o PNAIC não considerou o professor como sujeito atuante no seu processo formativo. Uma concepção de formação deve possibilitar a produção de conhecimentos por meio da articulação entre a teoria e a valorização dos saberes docentes em um espaço de escuta ativa. A formação não pode ser vista como uma ação isolada, antes se constitui em uma tarefa complexa que exige o envolvimento das várias esferas formativas: governos federal, estadual e municipal, bem como as Instituições de Ensino Superior.

Referências

ALARCÃO, I. **Formação reflexiva de professores: estratégias de supervisão**. Porto: Porto Editora, 1996.

ALVES, G. L. **Textos Escolares no Brasil: clássicos, compêndios e manuais didáticos**. Coleção Memória da Educação. Campinas: Autores Associados, 2015.

BRASIL. **Documento orientador das ações de formação continuada de professores alfabetizadores**. Brasília, 2016.

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN**. Diário Oficial da União. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 4 de fevereiro de 2018.

_____. Lei n. 10.172, de 09 de janeiro de 2001. **Institui o Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF: Senado, 2001a.

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

_____. Ministério da Educação. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**. Caderno de avaliação. Brasília: MEC/SEB, 2012a.

_____. Ministério da Educação. **Proposta Diretrizes para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica**. Brasília: MEC, 2000.

_____. Ministério da Educação. Lei 13.005, de 25 de junho de 2014. **Plano Nacional de Educação**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf>>. Acesso em: novembro de 2022.

_____. **Plano Decenal de educação para todos**. Brasília: MEC, 1993.

_____. Portaria n. 867, de 4 de julho de 2012. **Pacto pela Educação na Idade Certa**. Disponível em: <<http://www.pacto.gov.br>>. Acesso em: 13 de abril de 2022.

_____. Portaria n. 867, de 4 de julho de 2012. **Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais**. Diário Oficial da União. Brasília, 5 jul. 2012b, p. 22.

_____. **Portaria n. 1.458, de 14 de dezembro de 2012**. Diário Oficial da União, n. 243, 18 de dezembro de 2012d. Disponível em: <http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/port_1458_141212.pdf>. Acesso em: 03 de dezembro de 2022.

_____. Portaria nº 1.403, de 09 de junho de 2003. **Institui o Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores**. Brasília: MEC/SEB, 2003.

_____. Secretaria de Educação Básica. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**. Caderno de Apresentação. Brasília: MEC, SEB, 2015.

_____. Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros Curriculares Nacionais: Língua Portuguesa**. Brasília: MEC, SEF, 1997.

_____. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016.

CANÁRIO, R. **Educação de adultos: um campo e uma problemática**. Lisboa: Educa, 1999.

_____. Centros de formação das associações de escolas: Que futuro? In: AMIGUINHO, A.; CANÁRIO, R. (Orgs.). **Escolas e mudança: o papel dos centros de formação**. Lisboa: Educa, 1994.

DICKEL, A. A avaliação Nacional da Alfabetização no contexto do sistema de avaliação da educação básica e do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: responsabilização e controle. **Cad. Cedes**, Campinas, vol. 36, n. 99, p. 193-206, maio-ago. 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v36n99/1678-7110-ccedes-36-99-00193.pdf>>. Acesso em: 04 de junho de 2022.

FERREIRO, E.; TEBERROSKY, A. **Psicogênese da língua escrita**. Porto Alegre: Artmed, 1999.

FRIGOTTO, G. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1996.

GARRIDO, E.; PIMENTA, S. G.; MOURA, M. O. A pesquisa colaborativa na escola como abordagem facilitadora para o desenvolvimento da profissão do professor. In: MARIN, A. J. **Educação continuada: reflexões, alternativas**. Campinas: Papirus, 2000.

GATTI, B. A. Reconhecimento social e as políticas de carreira docente na Educação Básica. **Cadernos de Pesquisa**, Campinas, vol. 42, n. 145, p. 88 – 111, jan./abr. 2012.

_____. Análise das políticas públicas para formação continuada no Brasil, na última década. **Revista Brasileira de Educação**, vol. 13, n. 37, p. 57-70, jan./abr. 2008.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. 2016. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa.html?editoria=sociais>>. Acesso em: 13 de julho de 2022.

NÓVOA, A. **Professores: Imagens do Futuro Presente**. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2009.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação: Trajetórias, Limites e Perspectivas**. Coleção educação contemporânea. Campinas: Autores Associados, 2003.

SOARES, M. Letramento e alfabetização: as muitas facetas. **Revista Brasileira de Educação**, n. 25, p. 04-17, jan.-abr., 2004.

_____. Novas práticas de leitura e escrita: letramento na cibercultura. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 23, n. 81, p. 143- 160, dez. 2002. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 20 de novembro de 2022.

_____. **Alfabetização e letramento**. São Paulo: Contexto, 2008.

UNESCO. **Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos**. New Delhi - Índia: Unesco, 1993. Disponível em: <http://www.unesco.org.br/publica/Doc_Internacionais/declaraNdelhi>. Acesso em: jan. 2022.

ZEICHENNER, M. K. **A formação reflexiva de professores: ideias e práticas**. Lisboa: Educa, 1993.

*Recebido em 03 de abril de 2023.
Aceito em 12 de maio de 2023.
Publicado em 01 de junho de 2023.*