

## O pacto brasileiro de alfabetização nos municípios de Dourados-MS e Uberlândia-MG: política educacional e gestão escolar

The Brazilian pact of literacy in municipalities of Dourados-MS and Uberlândia-MG: educational policy and scholastic management

El pacto brasileño en la alfabetización en los municipios de Dourados-MS y Uberlândia-MG: política educacional y gestión escolar

**Maria Alice de Miranda Aranda\***

Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD

### RESUMO

Decorrente de pesquisa realizada por ocasião de estágio pós-doutoral e sob a ótica da política educacional e da gestão escolar o artigo analisa o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) nos Municípios de Dourados-MS e Uberlândia-MG, com vistas a pontuar expectativas, dificuldades e desafios. Metodologicamente, pauta-se na pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Considera-se que o PNAIC, política educacional recente, incita expectativas positivas, entretanto as dificuldades indicam a necessidade de superação de desafios de várias ordens: tempo para estudo, melhorias na carreira docente, condições de trabalho, articulação entre docência e gestão pedagógica, concepção de alfabetização e de avaliação. Se a gestão do PNAIC, dos espaços mais amplos até o escolar, oportunizar reflexão sobre os desafios mencionados, vislumbra-se uma direção para superar contradições presentes na condução da gestão democrática da educação e na luta por uma política de Estado para a alfabetização da criança.

**Palavras-chave:** Política educacional. Gestão escolar. Alfabetização da criança

### ABSTRACT

As a result of post-PhD research and from the perspective of educational policy and scholastic management the article analyzes the National Pact for Literacy at Right Age (NPLRA) in the municipalities of Dourados-MS and Uberlândia-MG, with views to scoring expectations, difficulties and challenges. Methodologically, it is guided in bibliographical, documental and field research. It is considered that the NPLRA, recent education policy, encourages positive expectations, however the difficulties indicate the need to overcome the challenges of various orders: time to study, improvements in the teaching profession, working conditions, articulation between teaching and educational management, conception of literacy and evaluation. If management NPLRA, from wider spaces to the school, creates opportunities reflection on the challenges mentioned, glimpses a direction to overcome contradictions in the conduct of democratic management of education and the struggle for a state policy for child literacy.

**Keywords:** Educational policy. Scholastic management. Literacy of children.

### RESUMEN

Como resultado de la investigación de pasantía posdoctoral y bajo la óptica de la política educacional y de la gestión escolar, este artículo analiza el Pacto Nacional por la Alfabetización en la Edad Correcta (PNAIC) en los Municipios de Dourados-MS y Uberlândia-MG, con vista a puntuar expectativas, dificultades y desafíos. Metodológicamente, se basa en la investigación bibliográfica, documental y de campo. Se considera que el PNAIC, política educacional reciente, incita expectativas positivas, mientras las dificultades indican la necesidad de superación de los desafíos de varias órdenes: tiempo para estudios, mejorías en la carrera docente, condiciones de trabajo, articulación entre docencia y gestión pedagógica, concepción de la alfabetización y evaluación. Si la gestión del PNAIC, de los espacios más amplios hasta el escolar, posibilita reflexión sobre los desafíos mencionados, se vislumbra una dirección para superar contradicciones presentes en la conducción de la gestión democrática de la educación y en la lucha por una política de Estado para la alfabetización del niño.

**Palabras-clave:** Política Educacional. Gestión Escolar. Alfabetización del niño.

## Introdução

**A** gestão pública brasileira, e, mais especificamente a gestão educacional e nesta a escolar, se constitui no movimento educacional por meio das concepções de seus gestores quanto ao entendimento de mundo, de sociedade, de sujeitos, enfim, de fundamentação resultante de estudos teóricos e de práticas vivenciadas. Todavia, é definida pela legislação a viabilização de uma “gestão democrática da educação”, compromisso constitucionalmente definido pelo Estado e pela sociedade. Entretanto, frente a uma infinidade de concepções de democracia que fundamentam formas de gestão presentes no campo educacional, é preciso estar atento: gestão democrática da educação sim, mas qual democracia? Nesse estudo, tem-se como horizonte uma gestão democrática da educação com fundamentos em uma democracia participativa, de caráter popular, voltada para promoção humana, para uma sociedade mais justa e igualitária e com vistas a uma educação de qualidade social que prioriza o ser humano em oposição à qualidade total, cujo foco é o mercado.

Nesses termos, entende-se que é por meio desta gestão democrática da educação que deve ser viabilizada uma política educacional, tanto num espaço mais localizado como no processo mais amplo de elaboração, de implantação, de implementação e de avaliação. Portanto, a gestão democrática da educação não se restringe apenas ao espaço escolar. A política educacional brasileira se movimenta no meio educacional, entre outros âmbitos e processos, por meio da gestão de Leis, Programas, Projetos, Pactos, lançados periodicamente pelo Estado com vistas à melhoria da qualidade da educação e do ensino. Assim, são ações nominadas na prática, em linhas gerais, de Políticas Públicas, que se constituem ao longo do tempo por meio da materialização dada pelos sujeitos históricos e assim recebem a conotação para além de uma política governamental, ou seja, adquirindo a devida legitimação no movimento social, político, econômico e cultural e, de fato, se transformam em uma política de caráter estatal. Segundo Palumbo (1998 p. 35-36):

[...] uma política é como um alvo em movimento [...] tem que ser inferida a partir de uma série de ações e comportamentos intencionais de muitas agências e funcionários governamentais envolvidos na execução [...] ao longo do tempo. Política é um processo, ou uma série histórica de intenções, ações e comportamentos de muitos participantes. Uma lei aprovada no Congresso pode ser observada, uma decisão tomada [...] pode ser lida [...], mas esses elementos sozinhos não constituem uma política. Uma política pública [...] é complexa, invisível e elusiva [...] e não algo que possa ser identificado, considerando-se um único evento ou uma única decisão.

Além disso, observa o autor que para definir uma ação como sendo uma política pública, primeiro alguns termos precisam ser esclarecidos: (1) funções do governo (atividades gerais consideradas como legítimas, no caso, pode-se citar na educação, o processo de alfabetização da criança); (2) políticas (as intenções que dirigem a ação na busca dessas funções); (3) agências (unidades governamentais responsáveis pela formulação e implementação das políticas); (4) leis (atos específicos aprovados por legisladores) que visam a política; (5) regulamentos (regras expedidas por agências administrativas) com vistas à implementação de uma política; (6) decisões (escolhas específicas feitas na formulação e implementação de uma política pública); e (7) programas (atividades específicas nas quais os sujeitos se envolvem durante a implementação de uma política).

Analisa Palumbo (1998) que esses termos estão inter-relacionados e de maneira complexa envolvem vários âmbitos e processos que possibilitam definir uma política pública. Não é ainda

uma política pública um programa, um projeto, um pacto, uma lei visto em separado de uma política, mas são instrumentos que podem ser definidos como um dos meios “específico adotado para colocar uma política em prática” (p.37). Nesses termos, como ilustração, está o Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE), em especial, com destaque para a Meta 5: “alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental”. Na mesma direção e anteriores ao PNE em processo, faz-se destaque ao Programa de Metas Compromisso de Todos pela Educação (BRASIL, 2007), bem como o Plano de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2007) e, no caso deste estudo, o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (BRASIL, 2012). São ações que olhados no conjunto indicam a existência de uma política pública de educação.

Assim, decorrente de pesquisa realizada durante estágio pós-doutoral dentro do Programa Nacional de Pós Doutorado, instituído pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (PNPD/CAPES), na Universidade Federal de Uberlândia, no estado de Minas Gerais, sob a ótica da política educacional e da gestão escolar, o artigo analisa a implementação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) em dois municípios brasileiros pontuando expectativas, dificuldades e desafios colocados pelos sujeitos envolvidos no processo de implantação e implementação do mesmo. Metodologicamente, com base em uma postura pautada nos critérios da cientificidade e da crítica, a pesquisa bibliográfica, documental e de campo foi o norte da investigação, cujos resultados materializam o presente artigo.

## O pacto nacional pela alfabetização na idade certa: breve descrição

O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) foi instituído no Brasil pela Portaria nº. 867, de 4 de julho de 2012, decorre de compromisso nacional de alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, ao final do 3º ano do Ensino Fundamental (BRASIL, 2012). O Documento que o apresenta anuncia que “o Brasil está pronto para concretizar o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa [...], ação inédita que conta com a participação articulada do governo federal e dos governos estaduais e municipais” (BRASIL, 2012, p. 13). Assim, “pacto” vem representar a articulação entre atores representantes do nacional e do local, unidos num mesmo propósito que é suprimir uma demanda de baixo nível de alfabetização que vem sendo discutido há algumas décadas no País e que a escola por si só, considerando questões mais amplas, não tem como resolver considerando apenas o local.

Analisa Faleiros (1991, p. 28, grifo no original) que considerando “à profunda desigualdade de classes, as políticas sociais não são de acesso universal [...]. São políticas ‘categoriais’, isto é, que tem como alvo certas categorias específicas da população [...]”. Nesses termos, o PNAIC, pela sua amplitude, pretende, no conjunto com outras grandes ações, ser uma política educacional de alfabetização de acesso universal. Sistematizado em cadernos produzidos pelo Ministério da Educação (MEC), o PNAIC está sustentado em 4 eixos: 1. Formação continuada para os professores alfabetizadores e seus orientadores de estudo; 2. Materiais didáticos; 3. Avaliações sistemáticas; e 4. Gestão, controle social e mobilização. O propósito maior do PNAIC é a alfabetização em Língua Portuguesa e Matemática, denotando forte orientação para a garantia dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento nestas áreas, frente a aferição dada pelas avaliações externas. Portanto, a ênfase do PNAIC recai no Eixo 1- Formação Continuada de Professores Alfabetizadores. Para monitorar os cursos de formação continuada o MEC desenvolveu o Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SISMEC), articulado ao Programa de Ações Articuladas (PAR).

Os professores alfabetizadores e demais envolvidos recebem incentivo financeiro mensal, previsto na Portaria nº. 1.458, de 14 de dezembro de 2012 (Brasil, 2012). Os materiais didáticos (Eixo 2) são disponibilizados aos cursistas e escolas participantes pelo MEC, de acordo com o número de turmas de alfabetização. O Eixo 3 trata das avaliações externas e tem o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) como responsável pela realização. O Eixo 4 trata da Gestão, controle social e mobilização, é composto por quatro instâncias: Comitê Gestor Nacional; Coordenação Institucional em cada estado; Coordenação Estadual, responsável pela implementação e monitoramento das ações em sua rede e pelo apoio à implementação nos municípios; e Coordenação Municipal, responsável pela implementação e monitoramento das ações na sua rede de ensino. São instâncias de gestão do PNAIC: o MEC, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, cujas atribuições estão abaixo sintetizadas.

#### Quadro 1 – Atribuições das Instâncias Gestoras do PNAIC

MEC	Estados, Distrito Federal e Municípios
Promover, em parceria com as instituições públicas de ensino superior a formação dos professores alfabetizadores e dos orientadores de estudo.	Aderir o PNAIC.
Conceder bolsas de apoio para os orientadores de estudo e professores alfabetizadores	Gerenciar e monitorar a implementação do PNAIC.
Fornecer os materiais didáticos, literários, jogos e tecnologias.	Fomentar e garantir a participação dos professores alfabetizadores nas atividades de formação e indicar os orientadores de estudo de sua rede de ensino.
Aplicar as avaliações externas do nível de alfabetização em Língua Portuguesa e Matemática	Promover a participação das escolas nas avaliações externas realizadas pelo INEP e aplicar a Provinha Brasil.
Distribuir a Provinha Brasil.	Designar coordenadores para se dedicarem ao programa e disponibilizar assistência técnica.
Disponibilizar o sistema informatizado para coleta e tratamento dos resultados da Provinha Brasil.	Promover a articulação do PNAIC com o Programa Mais Educação.

**Fonte:** Organizado a partir do Documento Sistematizador do PNAIC (BRASIL, 2012).

O PNAIC foi implantado nas Redes Públicas de Ensino que oferecem os anos iniciais do ensino fundamental no ano de 2012, em todo o território brasileiro, portanto a relevância desse estudo em dois Municípios brasileiros selecionados por compor campo de pesquisa desta pesquisadora: o Município de Uberlândia, localizado no estado de Minas Gerais e Município de Dourados, no estado de Mato Grosso do Sul.

### O lócus da pesquisa: Uberlândia-MG e Dourados-MS

O Brasil está dividido em 5 grandes regiões: Região Norte, Região Nordeste, Região Sul, Região Sudeste e Região Centro-Oeste. O Município de Uberlândia está situado na Região Sudeste e o de Dourados, na Região Centro-Oeste. Com base em dados coletados no Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (BRASIL, 2013) com o foco voltado para os critérios de qualidade em termos de melhor, igual ou pior em relação aos indicadores de população, de educação, de habitação, de saúde, de trabalho, de renda e de vulnerabilidade, o Município de Uberlândia ocupa a 71ª posição, em relação aos 5.565 municípios do Brasil, sendo que 70

(1,26%) municípios estão em situação melhor e 5.495 (98,74%) municípios estão em situação igual ou pior. Em relação aos 853 outros municípios do estado de Minas Gerais, do qual é parte, ocupa a 3ª posição, sendo que 2 (0,23%) municípios estão em situação melhor e 851 (99,77%) municípios estão em situação pior ou igual.

No mesmo viés descritivo, o Município de Dourados ocupa a 599ª posição em relação aos 5.565 municípios do Brasil, sendo que 598 (10,75%) municípios estão em situação melhor e 4.967 (89,25%) municípios estão em situação igual ou pior. Em relação aos 78 outros municípios do estado de Mato Grosso do Sul, do qual é parte, também ocupa a 3ª posição, sendo que 2 (2,56%) municípios estão em situação melhor e 76 (97,44%) municípios estão em situação pior ou igual. Cabe destacar que nos dois Municípios, segundo a mesma fonte de coleta de dados, entre 2000 e 2010, a dimensão que mais cresceu em termos absolutos foi a da Educação, sendo que para Uberlândia o crescimento foi de 0,129 seguida por Longevidade e por Renda e Dourados com crescimento de 0,170, também seguida por Longevidade e por Renda. O quadro a seguir amplia esta breve apresentação, sintetizando dados considerados importantes, a exemplo da área, da população e do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), bem como destaca o ano de instalação de cada um deles e o quantitativo de escolas públicas municipais que atendem aos anos iniciais do Ensino Fundamental (EF), etapa de interesse na investigação.

#### Quadro 2– Caracterização dos municípios da pesquisa

Caracterização	Uberlândia - MG	Dourados - MS
<b>Área</b>	4120,92 km <sup>2</sup>	4096,35 km <sup>2</sup>
<b>IDHM 2010</b>	0,789	0,747
<b>Faixa do IDHM</b>	Alto (IDHM entre 0,7 e 0,799)	Alto (IDHM entre 0,7 e 0,799)
<b>População (Censo 2010)</b>	604.013 hab.	196.035 hab.
<b>Ano de instalação</b>	1888	1935
<b>Quantitativo de Unidades Educacionais e de Crianças Atendidas</b>	117 Unidades e 55.000 crianças (destas Unidades 53 atendem aos anos iniciais do EF público Municipal)	78 Unidades e 23.000 crianças (destas Unidades 44 atendem aos anos iniciais do EF público Municipal)

**Fonte:** Elaborado para esta pesquisa a partir de dados coletados no site <http://www.atlasbrasil.org.br/2013> e nos sites das Secretarias Municipais de Educação dos dois Municípios. Acesso em 15.05.2017.

O Município de Uberlândia com uma área de 4120,92 km<sup>2</sup> e com 604.013 habitantes em relação ao Município de Dourados que tem uma área de 4096,35 km<sup>2</sup> e 196.035 habitantes. O Município de Uberlândia foi instalado 47 anos antes do Município de Dourados, o que explica que mesmo não tendo uma discrepância tão grande em relação à área, a diferença no quantitativo populacional é expressiva, por isso hoje já considerado grande metrópole. Um ponto importante é que na questão do IDHM, assim como na área, a diferença não é grande, enquanto no Município de Uberlândia é de 0,789, no Município de Dourados é de 0,747, numa demonstração que ambos estão situados na faixa de Desenvolvimento Humano Alto, que situa entre 0,7 e 0,799.

Como destacado no quadro acima, o atendimento a etapa da Educação Básica denominada de Ensino Fundamental, mostra que o Município de Uberlândia possui 117 Unidades Escolares, atendendo aproximadamente 55 mil crianças de 0 (zero) a 14 (catorze) anos e o Município de

Dourados possui 78 Unidades Escolares e aproximadamente 23.000 crianças dentro da mesma faixa etária. Em relação aos anos iniciais do Ensino Fundamental, são respectivamente, 53 e 44 Escolas Públicas Municipais. Segundo dados do IBGE, ainda no ano de 2010, 15% das crianças no Brasil não estavam alfabetizadas. Na região Nordeste 25,4%; na região Norte 27,3 %; na região Centro-Oeste 9,0 %; na região Sudeste 7,8%; e na região Sul 5,6%. Os dados evidenciam que o número de crianças não alfabetizadas com 8 (oito) anos de idade varia de região para região demonstrando diferenças e diversidades presentes nas escolas brasileiras como decorrência de recursos econômicos como as regiões Norte e Nordeste que apresentam um resultado em percentual maior.

Segundo o pesquisador Dourado (2005, p. 11) "o Brasil apresenta estrutura educacional descentralizada e fortemente marcada por disparidades entre as cinco regiões [...]", ponto que não pode ser descartado, pois influencia no processo de aprendizagem da criança, considerando a realidade em que vive. Segundo dados do INEP (2012), são números da alfabetização no Brasil hoje: 7.980.786 alunos do 1º, 2º e 3º anos do Ensino Fundamental, distribuídos em 400.069 turmas/salas de aula, atendidos em 108.733 escolas públicas. Cabe ressaltar que além da pesquisa documental, vários outros instrumentos foram utilizados na busca dos dados, a saber: visitas, conversas informais e formais, participação em formações, entrevistas e questionários. Os dados empíricos foram buscados junto aos sujeitos envolvidos no PNAIC, iniciando pelas Universidades responsáveis pela Coordenação Geral nos dois Municípios, pelos formadores de estudos sobre o PNAIC, passando pelas duas Secretarias Municipais de Educação e alcançando os sujeitos das escolas que atuam como orientadores de estudo, bem como os professores alfabetizadores.

Os sujeitos da pesquisa não estão nominalmente especificados. Foram distribuídos 50 questionários entre os vários segmentos participantes do PNAIC, em cada um dos dois municípios e registra-se grande êxito na devolutiva dos mesmos. A investigação não se estendeu até a gestão em nível nacional. Para este estudo, em igual medida, utilizou-se a sistematização dos dados focalizando as respostas que permitiram analisar a implementação do PNAIC em termos de expectativas, dificuldades e desafios.

## **Expectativas, dificuldades e desafios na implementação do PNAIC**

Decorrente de adesão feita no início do ano de 2012, firmando junto ao Ministério da Educação no Brasil, o MEC, a participação no PNAIC, de acordo com os dados levantados registra-se que o Município de Uberlândia está entre os 95 municípios, cuja Coordenação Geral está com Universidade Federal situada no mesmo, a Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e o Município de Dourados está entre os 74 Municípios coordenados também por Universidade Federal situada na capital do estado do qual é parte, a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Segundo informações gerais dadas pelos sujeitos da pesquisa que atuam em âmbito geral, são coordenações que ficam a cargo de um Docente efetivo indicado pela Universidade parceira do MEC, cujo critério está baseado numa formação em Pós-Graduação (Doutorado) voltada para as questões da alfabetização, seguido do grupo também efetivo na Universidade, formado por Coordenadores Adjuntos, Supervisores de Avaliação e Professores Formadores.

Os Professores Formadores capacitam os Professores Orientadores responsáveis pela Formação Continuada destinada aos Professores Alfabetizadores, Eixo 1 do Programa. Os Professores Orientadores são selecionados pelo Coordenador local, lotados nas respectivas Secretarias Municipais de Educação. Inclusive, cabe destacar que tanto o Técnico responsável pelo PNAIC quanto os Professores Orientadores obedeceram ao critério de participação anterior no Pró-Letramento, Programa Nacional que antecedeu ao PNAIC. Quanto ao segmento "Professor

Orientador” o critério de seleção para atuar no PNAIC passa também pelos seguintes indicadores: “fomos indicados pela relevância do nosso trabalho no município, representando as redes públicas de educação”. Outra afirmação indica que “Participei de uma seleção de currículos”. Seguida de outra que destaca “a vivência na alfabetização”.

Quanto às expectativas, aqui referidas ao que se espera do PNAIC, no geral, os sujeitos dos dois Municípios, de todos os segmentos envolvidos, não apresentaram discrepância nas respostas dadas. Mencionaram que visualizam uma maior aproximação da Educação Básica Pública com a Universidade; mais oportunidade de pesquisas para a Pós-Graduação com o tema da alfabetização no viés da gestão e da política educacional; criação de grupos de estudos e pesquisas sobre a alfabetização no viés da política pública; o repensar da teoria e da prática da alfabetização não mais individualmente, mas no coletivo (não só no espaço local, mas pensando também o espaço nacional); melhoria nos índices solicitados pelas avaliações nacionais. Destaque de uma Formadora: “Penso que o PNAIC não é uma ação isolada, pois se sedimenta a partir de pesquisas de desempenho do estudante (Provinha Brasil, Prova Brasil, Avaliação Nacional de Alfabetização, por ex.), tem relação com outros programas [...] no contexto do Programa de Desenvolvimento da Educação (PDE)”. Depreende-se dessa afirmação que as avaliações externas são definidoras de políticas de formação continuada e nesse sentido tem forte ênfase.

A relação do PNAIC com as avaliações externas indica que as expectativas dos docentes podem ser direcionadas para melhores resultados educacionais como mera prestação de contas ou como competitividade (AFONSO, 2012), sem considerar fatores como condições sociais e econômicas, e, ainda, a concepção de alfabetização e de avaliação num sentido democrático. Os respondentes esperam, ainda, que o PNAIC não entre no rol de outras políticas para a alfabetização historicamente marcadas pela “continuidade descontínua”, ou seja, apenas uma política de governo em oposição a uma política de Estado, pois, registra uma professora alfabetizadora: “avaliamos grande impacto da realização do programa, principalmente em municípios que não possuem sistema próprio de formação continuada de professores”.

Dourado (2007) analisa a constituição e a trajetória histórica das políticas educacionais no Brasil, bem como e os processos de organização e gestão da educação básica nacional e adverte que esses processos são marcados “hegemonicamente pela lógica da descontinuidade, por carência de planejamento de longo prazo que evidenciasse políticas de Estado em detrimento de políticas conjunturais de governo” (p. 925). Em que pese à análise do autor, no geral, as expectativas são apresentadas com uma conotação de muita euforia pelos Professores Alfabetizadores, como exemplos: “Estou encantada com a proposta do PNAIC. O material elaborado traz o estudo de uma teoria fundamentada em pesquisa e [...] uma prática estimulante capaz de proporcionar um pensamento mais elaborado das nossas crianças”. Complementando com outro Professor: “PNAIC, para mim, é sinônimo de oportunidade de estudo, troca de experiência e conscientização da importância de se utilizar materiais não estruturados e estruturados [...]”. Ou ainda: “Importantíssimo, principalmente pela perspectiva de enfrentamento da necessidade de formação continuada nos municípios, gerando uma ‘cultura’ dessa formação baseada nas questões conceituais, em perspectiva de atualização dos professores, e de questões postas por sua própria prática”. Explicação elucidativa é a que segue dada por uma formadora do PNAIC:

Entendo ser o PNAIC um programa ‘de massa’, uma política pública para todo o país, agregando uma grande heterogeneidade de necessidades formativas. Assim, entendo que o material foi produzido da melhor forma possível, buscando atender a necessidades nacionais, mas a Universidade tem o papel de tentar articular necessidades gerais com as específicas em seu

planejamento, bem como gerar articulação com as possibilidades de ação nos municípios, ou o programa estará fadado ao fracasso. Assim, o PNAIC não é um programa prescritivo, mas gera possibilidades de realização de um trabalho de qualidade. Me dá esperanças ter um programa tão grande e com perspectivas de continuidade, com um bom financiamento, coisa que realmente nunca havíamos vivenciado [...].

Na concepção dos sujeitos o PNAIC é percebido como uma política pública considerando que a implementação está ocorrendo e nesse ponto volta-se a Palumbo (1998) quando este define uma "política como o princípio orientador por trás de regulamentos, leis e programas [...]" (p.38). Quanto às dificuldades, são destaques também mencionados no geral pelos sujeitos da pesquisa: a questão da falta de tempo institucionalizado para estudo, para o planejamento das ações encaminhadas nas formações; para a catalogação, conservação e disponibilização dos materiais didáticos oriundos do PNAIC; a preocupação com as avaliações em larga escala destinadas às crianças, que além da Provinha Brasil, agora também a Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA); atrelado a todas essas dificuldades foi destaque a afirmação da ausência da gestão administrativa e pedagógica da escola nas formações do PNAIC, representados pela Direção Escolar e Coordenação Pedagógica.

Em relação à gestão da Direção, registra uma Formadora: "Figura excluída pelo programa, mas de grande importância para sua implementação". E também em relação à gestão do Coordenador Pedagógico: "Talvez fosse o maior responsável pelo sucesso ou fracasso do PNAIC se incluído no programa. Acho o maior erro conceitual do programa essa exclusão". E ainda: "O PNAIC simplesmente anulou este ATOR do processo, o coordenador pedagógico não participa da formação, há uma dicotomia entre o fazer da escola e o fazer da formação". E mais, segundo uma Orientadora de Estudo: "[...] o Coordenador Pedagógico é o mediador das ações na escola, articulador do Projeto Político Pedagógico, estrategicamente, está entre o Diretor e o Professor por fazer a ponte para que o ensino e a aprendizagem aconteçam nas salas de aula". Quanto a esta afirmação relacionada à figura do Coordenador Pedagógico, o Município de Dourados, no estado de Mato Grosso do Sul, nos primeiros momentos de implantação do PNAIC, teve a preocupação quanto a inserção desse profissional de educação, conforme explicação elaborada por uma Orientadora de Estudo:

O lugar do Coordenador é fundamental, não só no acompanhamento da participação dos professores alfabetizadores de sua escola nas atividades de formação, mas também no acompanhamento às execuções dos trabalhos. O Município de Dourados inovou ao possibilitar aos coordenadores a participação na formação, com bolsa paga pela SEMED. No entanto, a participação foi mínima diante do quadro de Coordenadores da REDE. Entendo que a participação do Coordenador é importante pelo fato de estarem sempre em contato com os professores, pais, alunos e com os pares. Seria uma oportunidade a mais para ampliar a comunicação desse profissional com os professores alfabetizadores, ao estímulo, a troca de experiências e intervenções qualitativas no processo de ensino e aprendizagem no ciclo de alfabetização.

Depreende-se dessa análise a visível necessidade da intervenção do Estado, por meio do governo, de implementar programas em direção a uma política pública, que segundo Azevedo (2003, p. 38) "[...] é tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões". No caso da política pública "educacional" nos moldes do PNAIC está uma dessas omissões: a ausência da gestão escolar nos encaminhamentos. Se a centralidade do programa é garantir direitos sociais negados historicamente pela via da



alfabetização é preciso analisar a importância que a gestão tem frente ao conceito de alfabetização escolar:

[...] processo de ensino e aprendizagem da leitura e escrita em língua materna, na fase inicial de escolarização de crianças – é um processo complexo e multifacetado que envolve ações especificamente humanas e, portanto, políticas, caracterizando-se como dever do Estado e direito constitucional do cidadão. Em sociedades letradas contemporâneas, essa relação tanto impõe a necessidade de inserção/inclusão dos não alfabetizados no mundo público da cultura escrita e nas instâncias públicas de uso da linguagem, quanto demanda a formulação de meios e modos mais eficientes e eficazes para implementar ações, visando concretizar essa inserção/inclusão, a serviço de determinadas urgências políticas, sociais e educacionais (MORTATTI, 2010, p. 329).

Por ser a alfabetização um “processo complexo e multifacetado que envolve ações especificamente humanas”, em análise feita nos Documentos do PNAIC constatou-se que um profissional da educação de suma importância na gestão do processo alfabetizador não teve lugar garantido junto ao trabalho pedagógico do professor alfabetizador: o coordenador pedagógico. Este não foi incluído como participante da formação no programa, ele é até citado, mas conforme segue:

Os coordenadores pedagógicos das escolas que oferecem um ou mais anos do ciclo de alfabetização e que estejam em exercício na escola, poderão participar do curso de formação, na condição de orientador de estudo ou de professor alfabetizador (se estiver lecionando) e, na respectiva condição, receber a bolsa de estudo (BRASIL, 2012, p. 28).

Entende-se a gestão escolar do processo alfabetizador como um princípio orientador das ações, no caso, ações decorrentes da política educacional vigente, desde a concepção, os indicativos para sistematizar uma proposição no tocante à elaboração, implantação, implementação, avaliação e em termos: pedagógico, administrativo, político, cultural e de financiamento. Abarca, portanto, os seguintes gestores: o próprio professor, o coordenador pedagógico e também o diretor da escola, este último não deve ter a sua ação limitada exclusivamente ao fazer burocrático e administrativo. Nesses termos, articulado ao desenvolvimento do exercício da docência está a gestão escolar do coordenador pedagógico, este faz a organização das políticas públicas para a educação básica de forma mais localizada criando as “condições para que a escola cumpra a sua função que é a de ensinar, de forma que todos os alunos consigam aprender” (LIMA; GOMES, 2005, p. 20).

De acordo com Waltrick (2008, p. 29) “[...] a coordenação pedagógica é uma função de gestão educacional que tem o papel de mediação e articulação coletiva dos projetos e práticas educativas realizadas em escolas ou outras instituições”. E no caso da gestão do processo alfabetizador o acompanhamento do coordenador pedagógico se faz necessário, principalmente na efervescência dos dias atuais que exige preparação para acompanhar as mudanças visíveis na sociedade e na educação, como é o caso do PNAIC e também do PNE 2014-2024, instrumentos da gestão da educação que indicam uma meta comum: alfabetizar todas as crianças até o 3º ano do ensino fundamental, ou seja, até os oito anos de idade.

Meta esta que indica uma grande problemática para a gestão escolar democrática, pois coloca a efetivação de um resultado satisfatório, não importando princípios voltados para as diferenças e para as diversidades. É também nessa direção que se questiona a ausência do coordenador

pedagógico nas proposições do PNAIC. Cabe lembrar que em um dos cadernos do PNAIC, há um breve registro sobre a importância de se estabelecer uma política de formação continuada não só para os docentes, mas também para “[...] gestores e profissionais de apoio à docência [...]” (BRASIL, 2012, p. 13). Nesse sentido, é preciso avançar teoricamente de modo a ser condizente com os princípios da gestão democrática da educação e do ensino. Gestão democrática compreendida como:

[...] processo de aprendizado e de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa, mas vislumbra nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e de aprendizado do jogo democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas (DOURADO, 2006, p. 79).

Quanto aos desafios, é elucidativa a seguinte análise quanto a gestão do PNAIC, sintetizada por umas das Coordenadoras Gerais:

Um dos maiores desafios é trabalhar com os prazos do MEC, com as dificuldades operacionais e técnicas – como questões do SisPacto que só podem ser resolvidas pelo MEC e não somos informados de que aparecerão, mas nós (Universidades) somos os interlocutores dos municípios. Outra grande dificuldade diz respeito aos atrasos no pagamento de bolsas e no envio dos materiais para os municípios, o que gera desconfiância no trabalho do MEC, e desgosto dos municípios pela falta de consideração pelo trabalho desenvolvido. E um terceiro, mas não último desafio diz respeito à gestão financeira dentro da Universidade, que engessa nossas possibilidades de aplicação financeira do valor recebido, mesmo que tenhamos recebido aval do MEC para que os gastos sejam realizados nas rubricas necessárias (por ex, contratação de funcionários administrativos, dificuldade para compra de materiais pedagógicos que não são usuais (tintas e papeis que não sejam sulfite ou guache, jogos e materiais pedagógicos que não podem ser solicitados por marca, por ex,)), dificultando a realização de atividades necessárias. Entretanto, no ano de 2013 foram realizadas exatas 58 reuniões de formação dos formadores de linguagem, demonstrando nosso comprometimento com a qualidade do trabalho desenvolvido.

São também desafios destacados pelos professores alfabetizadores dois pontos que estão presentes no título do Programa em foco: a meta explícita no PNAIC de “alfabetizar todas as crianças até os 8 anos de idade” e a afirmação de que esta é a “idade certa”. Faz-se destaque para a seguinte explicação dada por um Professor Alfabetizador: “Não existe idade certa, mas considero que um ciclo de 3 anos seja suficiente para alfabetização em condições normais, com um processo bem conduzido”. E outra: “Foi estipulado um tempo de escolarização para que as crianças possam ser capazes de ler, escrever e utilizar a escrita numérica com eficiência. Para adquirirem essas habilidades os três anos são necessários, desde que sejam utilizadas metodologias adequadas às necessidades de aprendizagem das crianças”. Cabe também destaque a resposta abaixo, apresentada por uma Orientadora de Estudo quanto ao desafio de “alfabetizar na idade certa”:

Particularmente, creio que o termo ‘Alfabetização na Idade Certa’ foi adotado politicamente, com a intenção de chamar a atenção para a importância de se alfabetizar até os 8 anos de idade, para mostrar a população de que isto está sendo cobrado e que devemos objetivar tal garantia. Se formos analisá-lo

isoladamente, fora do contexto das políticas públicas, pensando somente no processo de ensino e aprendizagem, nós, profissionais da educação, sabemos que devemos considerar a diversidade e que cada educando é um sujeito individual. Cada um tem o seu tempo de aprender, para uns o processo é mais longo, para outros, mais curto. O PACTO aponta dentro dos Cadernos de Formação e nos seus documentos, esses aspectos ligados à diversidade e à inclusão, para que assim, mesmo ciente dessa diversidade existente, se mantenha o foco de garantir os Direitos de Aprendizagens, inclusive garantindo o avanço até do educando que está além do que se espera no final do ciclo de alfabetização. O PACTO apresenta uma proposta para que toda essa diversidade seja explorada e que tais direitos sejam garantidos a todos.

Outro desafio de suma importância foi apontado em unanimidade pelos sujeitos da pesquisa: "necessidade de melhorias na carreira docente e condições de trabalho com salários dignos. Segue uma explicação registrada: "Em relação à estrutura física das escolas muita coisa melhorou depois do PDE Escola (Plano de Desenvolvimento da Escola)". Então, "muito é gasto em educação, mas pouco com os professores e demais profissionais em relação a valorização salarial". Analisa-se, quanto ao desafio acima, que se configura, então, um desequilíbrio, tem-se a manutenção da infraestrutura escolar, porém, um plano de carreira de magistério paupérrimo. A tabela que segue mostra que o salário do professor brasileiro é inferior dentre 21 países.

**Tabela 1**– Ranking de valorização dos professores

POSIÇÃO	PAÍS
1º	China
2º	Grécia
3º	Turquia
4º	Coreia do Sul
5º	Nova Zelândia
6º	Egito
7º	Singapura
8º	Holanda
9º	Estados Unidos
10º	Reino Unido
11º	França
12º	Espanha
13º	Finlândia
14º	Portugal
15º	Suíça
16º	Alemanha
17º	Japão
18º	Itália
19º	República Tcheca
20º	Brasil
21º	Israel

**Fonte:** Varkey Foundation (2017).

A tabela mostra um resultado de pesquisa realizada pela Fundação Internacional *Varkey Gems*, sediada em Londres no ano de 2013. Os 21 países analisados foram selecionados pelo desempenho no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA, na sigla em inglês). Em cada nação foram feitas mil entrevistas que levou em conta o status do professor, a recompensa recebida pelo trabalho e a organização do sistema de ensino. Os países asiáticos tiveram desempenho superior a nações europeias – como Holanda, Reino Unido e França - e aos Estados Unidos, que aparecem no meio da fila. A pesquisa também comparou o status do professor a outras profissões. Em dois terços dos países, eles foram comparados a assistentes sociais. No Brasil, Estados Unidos, França e Turquia, as pessoas pensam que os professores são mais semelhantes a bibliotecários. Apenas na China os entrevistados disseram que acreditam que o professor tem o mesmo status de um médico.

Enquanto na China 50% dos entrevistados disseram que incentivariam seus filhos a seguir carreira no magistério, apenas 8% fariam o mesmo em Israel. Já no Brasil, cerca de 20% afirmou que encorajaria seus filhos a seguir a profissão. Em relação à confiança de que o professor pode ajudar a dar uma boa educação aos alunos, o Brasil liderou as respostas positivas, seguido da Finlândia. Sobre o salário, 95% dos entrevistados em todos os países disseram que acreditam que o educador deve ganhar mais do que recebe atualmente. As expectativas, as dificuldades e os desafios colocados em relação à implementação do PNAIC mostram que as grandes decisões tomadas em direção a uma situação, se não forem seguidas por outras grandes ações relacionadas ao mesmo objetivo, podem entrar a efetivação de uma política pública.

## Considerações finais

O Brasil vem passando por grandes mudanças na educação delineadas pelas questões econômicas, sociais e culturais atinentes ao sistema capitalista, cuja repercussão instiga tomada de decisões nacionais que recaem sobre a esfera educacional local e que segundo Vieira (2006, p. 34) estão “expressas tanto na base legal produzida [...] como nos contornos que a gestão passou a assumir desde então”. O Pacto Brasileiro pela Alfabetização é hoje destaque na agenda educacional nacional e local e ilustra os contornos dados à gestão da educação e a política educacional.

Nessa direção, a análise empreendida sobre a implementação do mesmo em dois Municípios brasileiros, Uberlândia, em Minas Gerais e Dourados, no Mato Grosso do sul, fundamentada nos documentos que o sistematiza e nas “falas” dos educadores envolvidos no processo, permite registrar que o PNAIC, programa em implementação, é uma política educacional para a alfabetização da criança. Conclui-se que em tempos de atendimento a meta delineada no Plano Nacional de Educação de alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do ensino fundamental, muitas são as expectativas, dificuldades e desafios decorrentes da implementação do PNAIC.

Assim, no movimento de implementação do mesmo, em que pese as expectativas, as dificuldades latentes indicam a necessidade de superação de desafios de várias ordens, como exemplo: tempo institucionalizado para estudo para os professores alfabetizadores, melhorias na carreira docente, condições para o trabalho pedagógico, necessária articulação entre docência e gestão, aprofundamento da concepção de alfabetização, de avaliação e de gestão. São desafios que ao serem superados podem possibilitar avanços para a materialização de uma política de caráter estatal para a alfabetização da criança, pautada na gestão democrática da educação.

## Referências

- AFONSO, A. J. Para uma conceptualização alternativa de accountability em educação. *Educação & Sociedade*. Campinas, v.33, n.119, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em 12 fev. 2014.
- AZEVEDO, S. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: Santos, O. A. Jr. (et.al). *Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais*. Rio de Janeiro: FASE, 2003.
- BRASIL. *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil 2013*. Dados: Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fundação João Pinheiro. *Online*. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/>. Acesso em 15 maio 2014.
- BRASIL. Ministério da Educação. *O Plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas*. Brasília: MEC, 2007. Disponível em: [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br). Acesso em fev.2014.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Pacto nacional pela alfabetização na idade certa*. Toda criança alfabetizada até 8 anos. Secretaria de Educação Básica. Brasília: Ministério da Educação, 2012. Disponível em: [www.pacto.gov.br](http://www.pacto.gov.br). Acesso em jul. 2014.
- DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.) *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- Dourado, L. F. *Fracasso escolar no Brasil: políticas, programas e estratégias de prevenção ao fracasso escolar*, 2005. Disponível em: [pt.scribd.com/doc/84114219/Brasil](http://pt.scribd.com/doc/84114219/Brasil). Acesso em jun. 2014.
- DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educação & Sociedade*, n. 100, 2007. p. 921-946
- FALEIROS, V. de P. *O que é política social*. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- FREITAS, D. N. T. de; POTT, F. P.; GUSMÃO, M.P. Alfabetização de crianças no ensino fundamental: políticas nacionais e municipais. In: SCAFF, E. A. S.; LIMA, P. G.; ARANDA, M. A. de M.(Orgs.). *Política e gestão da educação básica: desafios à alfabetização*. ISBN 978-85-7935-064-1.1ª. Ed.- São Paulo: Expressão e Arte Editora, 2013. p. 157-167
- IBGE. *Instituto Brasileiro de geografia e estatística*, 2010. Disponível em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em nov. 2013.
- INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Dados da Alfabetização no Brasil*, 2012. Disponível em: [www.edudatabrasil.inep.gov.br](http://www.edudatabrasil.inep.gov.br). Acesso em fev. 2013.
- LIMA M.S. L; GOMES M.O. Redimensionando o papel dos profissionais da educação : Algumas Considerações In: PIMENTA S. G; GHEDIN E. (Orgs.) *Professor reflexivo no Brasil: gênese e crítica de um conceito*. 3 ed. São Paulo: Cortez,2005.
- MORTATTI, M. do R. L. Alfabetização no Brasil: conjecturas sobre as relações entre políticas públicas seus sujeito privados. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, v. 15, n. 44, p. 309-409, Maio/Ago.2010.

PALUMBO, D. J. *A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América*. Belo Horizonte: FAE/IRHJP, 1989. p. 35-61.

VARKEY FOUNDATION. *Global Teacher Status Index*. Disponível em: <https://www.varkeyfoundation.org/sites/default/files/documents/2013GlobalTeacherStatusIndex.pdf>. Acesso em 15.04.2017.

VIEIRA, S. L. Educação e gestão: extraindo significados da base legal. In: LUCE, M.B.; MEDEIROS, I. L. P. *Gestão escolar democrática: concepções e vivências*. Porto Alegre: UFRGS, 2006. p. 27-42

WALTRICK, R.E.L. *O coordenador pedagógico na educação infantil da Rede Municipal de Educação de Florianópolis: marcas de uma experiência democrática*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina Centro de Ciências da Educação - Programa de Pós-Graduação em Educação Florianópolis, 2008.

---

\*Docente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Grande Dourados – Mestrado e Doutorado (PPGEDU/UFGD). Pós- Doutora em Educação pelo Programa Nacional de Pós-Doutorado/Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (PNPD/CAPES) na Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas “Estado, Política e Gestão da Educação” (GEPGE). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre o Conselho Municipal de Educação no Brasil (GEPCMEBr), E-mail: [mariaaranda@ufgd.edu.br](mailto:mariaaranda@ufgd.edu.br)

Recebido em 10/06/2017

Aprovado em 10/08/2017