



Maria Elizabete Neves Ramos

**O PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO
NA IDADE CERTA (PNAIC) NO RIO DE
JANEIRO: implementação e (re)formulação da
política**

Tese de Doutorado

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em
Educação da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do
grau de Doutora em Educação.

Orientadora: Prof^a. Alicia Maria Catalano de Bonamino

Rio de Janeiro
Fevereiro de 2020



Maria Elizabete Neves Ramos

**O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade
Certa (PNAIC) no Rio de Janeiro:
implementação e (re)formulação da política**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Ciências Humanas – Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação do Departamento de Educação do Centro de Teologia e Ciências Humanas da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo.

Prof^a. Alicia Maria Catalano de Bonamino
Orientadora
Departamento de Educação – PUC-Rio

Prof^a. Cynthia Paes de Carvalho
Departamento de Educação – PUC-Rio

Prof^a. Naira da Costa Muylaert Lima
Departamento de Educação – PUC-Rio

Prof^a. Hilda Aparecida Linhares da Silva Micarello
Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF

Prof^a. Gabriela Spanghero Lotta
Fundação Getúlio Vargas – FGV-SP

Rio de Janeiro, 07 de fevereiro de 2020.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização do autor, do orientador e da universidade.

Maria Elizabete Neves Ramos

Psicóloga pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) com os títulos de bacharelado, licenciatura e formação em Psicologia. No mestrado em Educação, realizado no Programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), pesquisou sobre a influência das redes religiosas no acesso e permanência em escolas públicas com bons resultados escolares. Concluiu a especialização em Filosofia Moderna e Contemporânea pela Faculdade de São Bento, do Rio de Janeiro, com o trabalho intitulado “Spinoza e a imanência”. Atualmente, pesquisa e publica trabalhos sobre políticas públicas educacionais e relação ensino-aprendizagem. Desde 2017, é integrante do Laboratório de Avaliação da Educação (LAEd), vinculado ao PPGE da PUC-Rio. Atua como psicóloga clínica há mais de 25 anos.

Ficha Catalográfica

Ramos, Maria Elizabete Neves

O pacto nacional pela alfabetização na idade certa (PNAIC) no Rio de Janeiro : implementação e (re)formulação da política / Maria Elizabete Neves Ramos ; orientadora: Alicia Maria Catalano de Bonamino. – 2020.

202 f. : il. ; 30 cm

Tese (doutorado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, 2020.

Inclui bibliografia

1. Educação – Teses. 2. PNAIC. 3. Implementação de política pública. 4. Regime de colaboração. I. Bonamino, Alicia Maria Catalano de. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Educação. III. Título.

CDD: 370

Aos profissionais que se comprometem com
uma educação pública, gratuita e de
qualidade para todos.

Agradecimentos

À minha querida orientadora, Alícia Bonamino, pelo acolhimento, pelos ensinamentos, por toda delicadeza na condução da orientação e por estar comigo neste percurso.

Às professoras da banca, pela leitura em primeira mão deste trabalho e pelas proveitosas críticas e sugestões.

À equipe PNAIC-Rio pelas vezes que me recebeu e porque me permitiu participar dos diversos eventos em que estive presente. Agradeço ainda a carona de van pelo interior do Estado, por ocasião dos seminários regionais.

A todas as pessoas que aceitaram ser entrevistadas devido à sua atuação junto ao PNAIC. Sou imensamente grata pela confiança e entusiasmo.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da PUC-Rio, pelos ensinamentos e incentivo à pesquisa – toda a minha admiração.

Aos professores Rodrigo Rosistolato e Liana Biar, com quem fiz disciplinas externas, respectivamente, Questões Epistemológicas da Educação (FE/UFRJ) e Metodologias da Pesquisa Qualitativa (Departamento de Letras – PUC-Rio).

A todos os funcionários do Departamento de Educação da PUC-Rio, por estarem sempre dispostos a ajudar.

Aos meus colegas do grupo de pesquisa, em especial a Naira Muylaert – parceira querida em tantas viagens acadêmicas –, Diana Cuervo, Maria Océlia Mota e Maria Elisa Almeida.

Aos meus colegas de curso, em especial a André Regis, Ana Maria Santos e Mirna Juliana Fonseca, pela amizade e presença.

À minha querida prima Patrícia Neves Ribeiro, pela generosidade na interlocução.

Aos meus alunos e colegas professores com quem convivi nos inesquecíveis anos em que morei na Bahia.

Aos meus pais, Manuel e Amélia, meus irmãos, Katia e Henrique, meu cunhado Paulo, e meus sobrinhos, Thiago, Matheus e Augusto, pelas alegrias e tantas coisas.

Ao meu lindo e querido filho, João Marcos, pelo apoio e admiração.

Ao querido Marcus Tadeu Daniel Ribeiro, pelo apoio no empréstimo de alguns livros e pela inspiração e alegria nas suas aulas de História da Arte. Um privilégio.

Aos meus queridos André Franco, Elza Savaget e Dom Basílio, pela amizade e pelo fôlego renovado nos nossos encontros semanais. Um verdadeiro refúgio!

À Capes, ao CNPq e à PUC-Rio, pelos auxílios concedidos. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes) – código de financiamento 001.

Que Deus, a quem minha mais sincera gratidão se dirige, complete esses agradecimentos.

Resumo

Ramos, Maria Elizabete Neves; Bonamino, Alícia Maria Catalano de. **O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) no Rio de Janeiro: implementação e (re)formulação da política.** Rio de Janeiro, 2020. 202p. Tese de Doutorado – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta pesquisa busca compreender o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) e suas mudanças no período 2013-2019, tendo como fio condutor a percepção de seus atores e como *locus* o Estado do Rio de Janeiro. Como política de âmbito nacional, o PNAIC foi instituído pelo MEC como um compromisso formal assumido pelos governos Federal, Distrito Federal, Estados e Municípios, em regime de colaboração, com o objetivo de que todas as crianças fossem alfabetizadas até a conclusão do ciclo de alfabetização. Envolveu, assim, relações federativas complexas e uma multiplicidade de organizações. A tese dialoga com parte da literatura sobre implementação, especialmente com os modelos de Matland (1995) sobre ambiguidade e conflito na implementação de políticas públicas, e adota uma abordagem interpretativista (YANOW, 2000) para investigar os sentidos construídos pelos atores em relação ao PNAIC, com ênfase nas principais mudanças que aconteceram na sua configuração entre 2013 e 2018. No caso específico do Estado do Rio de Janeiro, a despeito da descontinuidade do PNAIC em âmbito nacional, a implementação da política foi sustentada em 2019 por iniciativa do Comitê Gestor estadual, junto a 75 dos 92 municípios fluminenses. Entre os resultados da implementação do PNAIC no Estado do Rio de Janeiro constatou-se que muitos municípios criaram em suas próprias secretarias um departamento ou seção de alfabetização, e que grande parte dos professores alfabetizadores foi em busca de mais formação, tanto em nível de graduação como de pós-graduação. Como principais conclusões, pode-se atribuir aos sentidos construídos pelos atores em relação ao PNAIC algumas modificações na própria configuração da política, ocorridas ao longo do tempo. Desde o seu lançamento, a ideia de Pacto suscitou uma mobilização dos diversos atores e instituições em torno do compromisso com a alfabetização, e exerceu um papel de convocação à participação e à adesão dos Estados e Municípios. No âmbito federal, a mudança da primeira para a segunda configuração do PNAIC atribuiu

gestão um lugar de destaque com o objetivo de que a formação continuada de professores alfabetizadores ganhasse capilaridade e alcançasse os Municípios mais distantes, e conferiu a coordenação geral às Secretarias Estaduais em lugar das universidades. No tocante à coordenação de formação do PNAIC no Estado do Rio de Janeiro, as interpretações dos agentes implementadores sobre formação continuada estavam vinculadas à promoção da autonomia do professor e a formas de interação mais horizontais entre universidade e escola, privilegiando a formação continuada como intercâmbio de experiência. Esses também eram princípios e valores que vinham norteando o trabalho da UFRJ com a formação de professores de tal forma que se pode afirmar que as interpretações e experiências formativas da UFRJ pautaram as atividades de formação continuada do PNAIC no Estado do Rio de Janeiro. Por fim, os sentidos dados pelos atores envolvidos na coordenação do PNAIC fizeram com que a Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro, a UNDIME e a UFRJ se articulassem em torno de um projeto para dar continuidade ao Pacto pela alfabetização no Estado do Rio de Janeiro.

Palavras-chave

PNAIC; Implementação de política pública; Regime de colaboração.

Abstract

Ramos, Maria Elizabete Neves; Bonamino, Alícia Maria Catalano de (Advisor). **The National Pact for Literacy at the Right Age (PNAIC) in Rio de Janeiro: implementation and (re) formulation of policy.** Rio de Janeiro, 2020. 202p. Tese de Doutorado – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This research aims to understand the National Pact for Literacy at the Right Age (PNAIC) and its changes in the period 2013-2019, having as a guideline the perception of its actors and as a *locus* the State of Rio de Janeiro. As a national policy, the PNAIC was instituted by the MEC as a formal commitment made by the Federal government, the Federal District, the States and the Municipalities, in a collaborative system, with the goal that all children should be literate until the end of the literacy cycle. Thus, it involved complex federative relationships and a multiplicity of organizations. The thesis dialogues with part of the literature on implementation, especially with Matland's (1995) models of ambiguity and conflict in public policy implementation, and adopts an interpretative approach (YANOW, 2000) to investigate the meanings constructed by actors about the PNAIC, with emphasis on the main changes that took place in its configuration between 2013 and 2018. In the specific case of the State of Rio de Janeiro, despite the discontinuity of the PNAIC nationwide, the implementation of the policy was sustained in 2019 by the state Steering Committee initiative, with 75 of the 92 municipalities of Rio de Janeiro. Among the results of the implementation of the PNAIC in the state of Rio de Janeiro, it was found that many municipalities created in their own secretariats a department or section of literacy, and that most of the literacy teachers were looking for more training, both in graduation and post-graduation level. As main conclusions, it can be attributed to the meanings constructed by the actors in relation to the PNAIC some changes in the policy configuration itself, which occurred over time. Since its inception, the idea of the Pact has prompted a mobilization of various actors and institutions around the commitment to literacy and it has played an important role motivating the participation and adherence of States and Municipalities. At the federal level, the change from the first to the second PNAIC configuration gave management a prominent place, aiming that the continuing education of literacy teachers would

get capillarity and reach the most distant municipalities, assigning the overall coordination to the State Secretariats in place of the universities. Regarding the coordination of formation of the PNAIC in the State of Rio de Janeiro, the interpretations of the implementing agents on continuing education were linked to the promotion of teacher autonomy and to more horizontal forms of interaction between university and school, favoring continuing education as exchange of experience. These were also principles and values that had been guiding UFRJ's work with teacher training in such a way that it can be stated that the interpretations and formative experiences of UFRJ guided the PNAIC's continuing education activities in the State of Rio de Janeiro. Finally, the meanings given by the actors involved in the coordination of the PNAIC, led the Rio de Janeiro State Secretariat of Education, UNDIME and UFRJ to articulate themselves around a project to continue the Pact for Literacy in Rio de Janeiro.

Keywords

PNAIC; Implementation of public policy; Collaboration system.

Résumé

Ramos, Maria Elizabete Neves; Bonamino, Alícia Maria Catalano de (Directeur de thèse). **Le Pacte National pour l'Alphabétisation au Bon Âge (PNAIC) à Rio de Janeiro: mise en œuvre et (re) formulation de la politique.** Rio de Janeiro, 2020. 202p. Tese de Doutorado – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Cette recherche vise à comprendre le Pacte National pour l'Alphabétisation au Bon Âge (PNAIC) et ses évolutions au cours de la période 2013-2019, ayant pour fil conducteur la perception de ses acteurs et comme lieu l'état de Rio de Janeiro. En tant que politique nationale, le PNAIC a été institué par le MEC en tant qu'engagement formel pris par le gouvernement fédéral, le district fédéral, les états et les municipalités, de manière collaborative, dans le but que tous les enfants soient alphabétisés jusqu'à la fin du cycle d'alphabétisation. Elle a donc impliqué des relations fédératives complexes et une multitude d'organisations. La thèse dialogue avec une partie de la littérature à propos de la mise en œuvre, en particulier avec les modèles d'ambiguïté et de conflit de Matland (1995) dans la mise en œuvre des politiques publiques, et adopte une approche interprétative (YANOW, 2000) pour étudier les significations construites par les acteurs par rapport au PNAIC, en mettant l'accent sur les principaux changements intervenus dans sa configuration entre 2013 et 2018. Dans le cas spécifique de l'état de Rio de Janeiro, malgré la discontinuité du PNAIC à l'échelle nationale, la mise en œuvre de la politique s'est poursuivie en 2019 à l'initiative du Comité de pilotage de l'état, avec 75 des 92 municipalités de Rio de Janeiro. Parmi les résultats de la mise en œuvre du PNAIC dans l'état de Rio de Janeiro, on a constaté que de nombreuses municipalités créaient dans leurs propres secrétariats un département ou une section d'alphabétisation, et que la plupart des alphabétiseurs recherchaient une formation supplémentaire, soit au niveau du premier cycle ou comme étudiant diplômé. Comme principales conclusions, on peut attribuer aux significations construites par les acteurs par rapport au PNAIC certains changements dans la configuration politique elle-même, qui se sont produits au fil du temps. Depuis sa création, l'idée du Pacte a suscité une mobilisation de divers acteurs et institutions autour de l'engagement en faveur de l'alphabétisation et a joué un rôle déterminant dans la participation et l'adhésion des états et des municipalités. Au niveau

fédéral, le passage de la première à la deuxième configuration PNAIC a donné à la direction une place de choix avec l'objectif que la formation continue des alphabétiseurs atteigne la capillarité et atteigne les municipalités les plus éloignées, et a donné une coordination globale aux secrétaires d'état en place des universités. Concernant la coordination de la formation du PNAIC dans l'état de Rio de Janeiro, les interprétations des agents d'exécution sur la formation continue étaient liées à la promotion de l'autonomie des enseignants et à des formes plus horizontales d'interaction entre l'université et l'école, privilégiant la formation continue comme échange d'expériences. Ce sont également des principes et des valeurs qui ont guidé le travail de l'UFRJ avec la formation des enseignants de telle manière que l'on peut affirmer que les interprétations et les expériences formatrices de l'UFRJ ont guidé les activités de formation continue du PNAIC dans l'état de Rio de Janeiro. Enfin, les significations données par les acteurs impliqués dans la coordination du PNAIC ont conduit le Secrétariat d'état à l'éducation de Rio de Janeiro, UNDIME et l'UFRJ à s'articuler autour d'un projet de poursuite du Pacte d'alphabétisation dans l'état de Rio de Janeiro.

Mots-clefs

PNAIC; Mise en œuvre des politiques publiques; Régime de collaboration.

Sumário

1 Introdução	20
2 O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa	25
2.1 Os programas de formação de professores alfabetizadores	27
2.2 O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)	30
2.3 A primeira versão do PNAIC	38
2.4 A segunda versão do PNAIC	42
2.5 O que dizem as pesquisas sobre o PNAIC	51
3 Referenciais teóricos e metodológicos	55
3.1 Referenciais teóricos e conceituais	58
3.1.1 Arranjo institucional de implementação	60
3.1.2 Instituições habitadas	62
3.1.3 A atuação dos atores	66
3.1.4 Contextos de implementação: conflito e ambiguidade	69
3.2 Metodologia	74
4 A compreensão acerca do PNAIC	82
4.1 O desenho da política	85
4.1.1 O Estado do Rio de Janeiro e suas especificidades	91
4.2 Negociação	100
4.3 Ambiguidade	105
4.4 Conflito	108
5 O Estado do Rio de Janeiro e seus municípios	118
5.1 O PNAIC no município do Rio de Janeiro	127
5.2 A criação de departamentos de alfabetização nos municípios	134
5.3 A busca por mais formação	136
6 O Estado do Rio de Janeiro: um terceiro arranjo?	139
7 Considerações finais	155
8 Referências bibliográficas	163
Anexos	172
Apêndices	188

Lista de Tabelas

Tabela 1: Participação dos municípios, formadores e professores alfabetizadores	40
Tabela 2: Distribuição de matrículas no Estado do Rio de Janeiro, segundo dependência administrativa, em 2013	118
Tabela 3: Distribuição de matrículas do Estado do Rio de Janeiro, segundo dependência administrativa e etapa de ensino, em 2013	119
Tabela 4: Resultado da ANA no Estado do Rio de Janeiro	121
Tabela 5: Quantitativo de profissionais envolvidos	131
Tabela 6: Quantitativo de escolas por Coordenadorias Regionais de Educação	132

Lista de Figuras

Figura 1: Organograma da formação	35
Figura 2: Abordagem dos arranjos institucionais de implementação	60
Figura 3: Organograma de formação do PNAIC (2013-2016)	85
Figura 4: Organograma de formação do PNAIC (2017-2018)	86
Figura 5: Estado do Rio de Janeiro, dividido em Municípios, e em polos regionais	123
Figura 6: Organograma de formação do PNAIC (2018-2019)	147

Lista de Quadros

Quadro 1: Programas do Governo Federal voltados à alfabetização no Brasil	29
Quadro 2: Atores no nível municipal e descrição da função a eles atribuída	37
Quadro 3: Desenho institucional para gestão das ações do Pacto	49
Quadro 4: Contextos da ambiguidade e do conflito	72
Quadro 5: Caracterização dos entrevistados, por função no PNAIC	78
Quadro 6: Atores envolvidos no Pacto Nacional de Alfabetização na Idade Certa	90
Quadro 7: Perfis e atribuições dos atores envolvidos	150

Lista de Abreviaturas e Siglas

ANA	Avaliação Nacional de Alfabetização
BDTD	Biblioteca Digital de Teses e Dissertações
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEALE	Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita
CEEL	Centro de Estudos de Educação e Linguagem
CF/88	Constituição Federal de 1988
CIAP	Curso integrado de atualização de professores na escola
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CRE	Coordenadoria Regional de Educação
DCN	Diretrizes Curriculares Nacionais
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FEARJ	Fórum Estadual de Alfabetização do Rio de Janeiro
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GESTAR	Programa Gestão da Aprendizagem Escolar
GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IES	Instituição de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LIA	Laboratório integrado de estudos de alfabetização e linguagem
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAIC	Programa pela Alfabetização na Idade Certa
PAR	Plano de Ações Articuladas
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB	Produto interno bruto

PIP	Programa de Intervenção Pedagógica
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios
PNAIC	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PNME	Programa Novo Mais Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PRALER	Programa de Apoio à Leitura e à Escrita
PROFA	Programa de Formação de Professores Alfabetizadores
PRÓ- LETRAMENTO	Programa de Formação Continuada de Professores dos Anos/Séries Iniciais do Ensino Fundamental – Alfabetização e Linguagem
PT	Partido dos Trabalhadores
RENAFOR	Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SciELO	Scientific Electronic Library Online
SEEDUC	Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
SISPACTO	Módulo do SIMEC para acompanhamento e monitoramento das ações do PNAIC
SISPNAIC	Sistema de Monitoramento disponibilizados pela UFRJ
SME	Secretaria Municipal de Educação
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCU	Tribunal de Contas da União
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNDIME	União dos Dirigentes Municipais em Educação
UNCME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIRIO	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

*Há dez mil modos de se pertencer à vida
e de se lutar por ela.*

Nise da Silveira

1 Introdução

O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) foi criado como uma política do Ministério da Educação (MEC) de âmbito nacional, com o objetivo de que todas as crianças fossem alfabetizadas até a conclusão do ciclo de alfabetização, até os oito anos de idade. Com foco na formação de professores alfabetizadores, essa política apresentava uma estrutura bastante complexa, em que múltiplos atores de diferentes níveis de governo atuavam.

O PNAIC se constituiu como uma ação abrangente do Governo Federal, resultante de uma série de referências, como as experiências anteriores com programas nacionais dirigidos à formação de professores alfabetizadores, a experiência do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), no Estado do Ceará, os resultados preocupantes da avaliação da alfabetização, e a agenda de atores não estatais participantes do movimento “Todos pela Educação”. Trata-se de uma das estratégias para o alcance dos objetivos e metas do Plano de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, s.d., 2007a) e do Plano Nacional de Educação (2014-2024), que considera especificamente a proposta da meta cinco “[...] alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental” (BRASIL, 2014b, p. 10).

Pensado inicialmente para ter duração de dois anos, 2013-2014, permaneceu até 2018, apesar do contingenciamento de recursos que sofreu em função do cenário político nacional que paralisou o país.

O PNAIC é tributário do arranjo político-institucional consagrado a partir da Constituição Federal de 1988, que instituiu um federalismo tripartite, com autonomia política até mesmo para municípios, em um sistema político multipartidário e fragmentado.

Nessa perspectiva, o PNAIC envolveu atores políticos dos governos federal, estadual e municipal, e burocracias implementadoras de diferentes secretarias de educação estaduais e municipais e de universidades federais, além de atores não estatais.

Por um lado, a coordenação do PNAIC precisou promover a adesão e o regime de colaboração junto a estados e municípios, que têm competência

territorial, autonomia e legitimidade para tomar decisões, e mandato legítimo para aderir ou não à política, e também para reformulá-la (HILL; HUPE, 2003).

Por outro lado, o PNAIC precisou considerar as relações hierárquicas entre atores vinculados a secretarias estaduais e municipais de educação que não têm autonomia para alterar decisões relativas à política (HILL; HUPE, 2003).

Para alcançar o objetivo de que todas as crianças fossem alfabetizadas até a conclusão do ciclo de alfabetização, as ações do PNAIC se concentraram em quatro eixos: formação continuada de professores alfabetizadores; material didático e pedagógico; avaliação sistemática (Avaliação Nacional de Alfabetização); gestão, controle e mobilização social.

Entre as estratégias de adesão à política (cooperação intergovernamental e regulação dos níveis hierárquicos e agentes implementadores), estavam os recursos para as formações, as bolsas para os professores alfabetizadores e para os formadores da universidade, além de um lugar de destaque simbólico para as universidades federais que, além da formação continuada de professores, foram também responsáveis pela gestão dos recursos do Pacto. Em programas anteriores de formação continuada promovidos pelo governo federal como o PROFA¹, por exemplo, a participação das universidades esteve restrita à formação continuada de professores e à produção de material pedagógico.

O PNAIC foi implementado pelo Governo Federal em 2013 e encerrado em 2018 como resultado da confluência de elementos da trajetória da própria política, mas também de fatores conjunturais de natureza econômica e política. Nesse período foi possível identificar duas versões da política, que ensejaram dois arranjos institucionais distintos: o primeiro, entre 2013 e 2016, e o segundo no período de 2017 a 2018. No caso do Estado do Rio de Janeiro, a despeito da descontinuidade do PNAIC em nível nacional, foi sustentada a implementação de uma nova versão da política ao longo de todo o ano de 2019, que se fez presente na grande maioria dos municípios fluminenses, construída a partir de uma parceria entre a Secretaria Estadual de Educação (SEEDUC), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), o que parece confirmar a premissa de que a implementação

¹ O PROFA estabelecia uma parceria por meio de um Termo de Cooperação Técnica entre o MEC, as secretarias de educação, as universidades, as escolas de Magistério e organizações não governamentais, e o curso de formação continuada tinha frequência anual e contemplava professores que alfabetizavam tanto crianças como jovens e adultos.

é mais do que a mera tradução das decisões tomadas no contexto da formulação pelo governo federal.

Em linha com os estudos de Menicucci e Lotta (2018) e Lotta (2019), assumimos como premissa nesta tese que a implementação está duplamente conectada à formulação, e que esta duplicidade implica, por um lado, em investigar como o desenho do PNAIC considerou os recursos, os atores estatais e não estatais e as organizações envolvidas na implementação, e, por outro, também as decisões dos atores durante o processo de adaptação do PNAIC a elementos exógenos e endógenos que interferiram na implementação do Pacto e que levaram à sua reformulação.

Em particular, as mudanças exógenas aconteceram no governo federal e no governo do Estado do Rio de Janeiro e levaram à alteração da formulação e do contexto de implementação das organizações educacionais vinculadas ao PNAIC (secretarias de educação e universidades). É nessa conjuntura que o Estado do Rio de Janeiro toma a decisão de sustentar o PNAIC apesar de sua descontinuidade pelo MEC. Um dos autores clássicos para investigar uma política com essas características é Matland (1995), autor que propõe um modelo para analisar contextos de implementação tendo como base duas variáveis centrais para entender processos em políticas públicas: ambiguidade e conflito (LOTTA *et al*, 2019). Para o autor, todo contexto de política pública é marcado por diferentes graus de conflito e ambiguidade, e a interdependência entre estes dois elementos é o que leva a contextos mais ou menos propícios a ter implementações resolutivas e efetivas (LOTTA *et al*, 2019).

Além disso, os processos de formulação e de implementação do PNAIC têm natureza multidimensional e há diversos elementos endógenos vinculados às organizações, aos atores e aos sentidos que eles atribuem ao PNAIC e à sua provisão, e que interagem entre si e com os contextos locais durante o processo de implementação, tomando decisões que promovem mudanças na formulação da política. Em razão dessas características e da trajetória específica do PNAIC no Estado do Rio de Janeiro passei a questionar os sentidos construídos pelos diversos atores na apreensão do PNAIC e suas possíveis influências nas reformulações observadas nos arranjos e na implementação da política. Mais especificamente, passei a indagar de que forma a percepção dos atores envolvidos poderia ter interferido ou promovido mudanças no arranjo institucional de

implementação do PNAIC e também na sua adaptação e continuidade no Estado do Rio de Janeiro.

Esta tese tem, assim, o objetivo geral de investigar os sentidos construídos por diversos atores na apreensão do PNAIC, que se dão pelas interações em ambientes institucionais, e as mudanças na política nacional e estadual que podem ter resultado dessa construção. A compreensão dos sentidos, tal como definido por Orlandi (2007), envolve o entendimento de que os sentidos são produzidos nas e pelas relações sociais.

Além desta introdução, a tese está organizada em sete capítulos. No próximo capítulo, apresento uma descrição do PNAIC, expondo o contexto em que foi pensado desde a sua formulação, contemplando seus eixos, objetivos e seu arranjo de implementação. Nesse capítulo, apresento a primeira e a segunda versão do programa. Apresento também a revisão de literatura sobre o PNAIC e indico, a partir dela, a perspectiva teórica e metodológica desta pesquisa e as possíveis contribuições das análises realizadas. Considero assim, tanto os arranjos institucionais formais que permitem a pactuação das principais estratégias de implementação das políticas, quanto as dimensões formais e informais que caracterizam a atuação da burocracia nos seus vários escalões, incluindo suas concepções da política, modos de operação da discricionariedade e seus estilos de implementação (CAVALCANTE; LOTTA, 2015; LOTTA, 2010, 2012a, 2012b; PIRES, 2012).

No terceiro capítulo apresento o referencial teórico e metodológico. Por entender que a atuação de diferentes atores, incluindo sua discricionariedade e estilos de implementação, depende do entendimento e das percepções de cada um sobre os objetivos do PNAIC e de suas decisões alocativas, busquei ouvir os atores envolvidos em cada nível de atuação. O referencial teórico adotado baseia-se na premissa de que todo o *policy process* pode ser concebido como processo discursivo e interpretativo (YANOW, 1996). Por esse motivo, nesse capítulo, busquei identificar os atores estatais e não estatais envolvidos no processo de produção do PNAIC.

No quarto capítulo desenvolvo o conceito de implementação a partir do campo das análises de políticas públicas, e apresento as categorias a partir das quais fiz as análises das entrevistas e dos documentos, em especial, as categorias de ambiguidade e conflito.

No quinto capítulo desenvolvo a análise da política à luz das categorias definidas no capítulo anterior. Destaco as especificidades do Rio de Janeiro, cuja implementação nas duas versões acabou por ensejar dois arranjos institucionais diferentes. Neste capítulo, investigo como são construídos discursivamente os argumentos dos atores acerca do processo de implementação do PNAIC no Rio de Janeiro, sobretudo no que concerne às situações de conflito e às negociações que ensejaram, e também às situações de ambiguidade, que dão margem às ações discricionárias dos agentes implementadores.

No sexto capítulo apresento uma análise descritiva do PNAIC nos municípios, elencando alguns desdobramentos da política.

O sétimo capítulo é dedicado ao que pode ser considerado um terceiro arranjo da política: uma versão mais independente do PNAIC implementada no Estado do Rio de Janeiro e conduzida pelo Comitê Estadual do Rio de Janeiro (UFRJ, SEEDUC e UNDIME). Se por um lado o PNAIC havia sido descontinuado pelo governo federal em 2018, por outro lado, ele permanecia em alguns estados, como no caso do Estado do Rio de Janeiro. Isso gerou um questionamento acerca de qual deveria ser a opção pelo tempo verbal para se referir a essa política. Entretanto, no Seminário Estadual ocorrido no início de dezembro de 2019, foi anunciado que o MEC estava exigindo do Comitê Estadual do Rio de Janeiro não apenas a finalização do PNAIC, como também a devolução do recurso remanescente. Diante dessa informação, minha opção nesse texto foi pelo tempo verbal no pretérito para fazer referência ao PNAIC.

O oitavo capítulo é dedicado às considerações finais deste texto.

2

O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa

A formação docente é um dos temas que possuem maior destaque no campo educacional, tanto no que concerne à formação inicial quanto à formação continuada. A LDB 9.394/96 propôs a formação de professores para a Educação Básica nos Institutos Superiores de Educação e nas Escolas Normais Superiores (BRASIL, 1996), uma vez que a profissionalização docente demanda formação inicial consistente – o que não dispensa formação continuada como ampliação e atualização (GATTI *et al*, 2019) para a realização de práticas educativas intencionalmente mais interativas e eficazes, com o objetivo de garantir uma distribuição mais equitativa dos saberes escolares. No âmbito do Plano Nacional de Educação (PNE), a preocupação com o nível de formação dos professores da educação básica é expressa na Meta 15:

Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de um ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam. (BRASIL, 2014)

O PNE tem força de lei e estabelece diretrizes, metas e estratégias para a educação nacional. Com vigência de dez anos (2014-2024), prevê que as diferentes unidades da federação devam ter seus planos aprovados em consonância consigo.

A meta 15 do PNE prevê que os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam, e que devem atuar na área em que se formaram.

Segundo os dados do Observatório do PNE, até o ano de 2017 havia um total de 78,2% professores com nível superior atuando na educação básica no Brasil. No Estado do Rio de Janeiro, o percentual era de 69,6% dos professores com nível superior na educação básica. Entre os professores dos anos finais do ensino fundamental havia um total de 47,3% com nível superior na área em que lecionam no Brasil, e um total de 67,5% com nível superior na área em que

lecionam no Estado Rio de Janeiro. Esses dados apontam para a importância de políticas de formação de professores.

Em relação à alfabetização, o PNE também estabelece, na meta cinco, *Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do Ensino Fundamental* até 2024. Com o objetivo de atingir essa meta, o MEC estabeleceu como uma das estratégias investir na formação de profissionais que atuavam nessa etapa escolar, o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) foi instituído² pelo MEC, constituindo um compromisso formal assumido pelos governos Federal, Distrito Federal, Estados e Municípios, no sentido de assegurar que todas as crianças estejam alfabetizadas até a conclusão do Ciclo de Alfabetização.

A ideia de um pacto supõe o compartilhamento de ações entre o nível federal, estadual, distrital e municipal para a alfabetização das crianças. Em um sistema federativo como o brasileiro, o PNAIC é exemplo de política pública, no qual a União busca o diálogo e a parceria com os Estados e Municípios, tornando-os parceiros em iniciativas que os afetam diretamente. A oferta de Educação Básica deve se dar com base no regime de colaboração, mediante o compartilhamento de atribuições, conforme estabelece a CF/88 e a LDB/96, respectivamente:

Art. 214. A lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: Erradicação do analfabetismo; Universalização do atendimento escolar; Melhoria da qualidade do ensino; Formação para o trabalho; Promoção humanística, científica e tecnológica do País; Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (BRASIL, 1988)

Art. 8º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. (BRASIL, 1996)

² Portaria nº 867, de 04 de julho de 2012.

Desde a redemocratização do país, as políticas públicas formuladas para a etapa da alfabetização estão focadas em ações voltadas para a formação inicial e continuada de professores.

Dada a sua importância, a formação de professores, um tema clássico no campo da Educação, se tornou o foco principal na grande maioria das políticas públicas pensadas para a etapa referente à alfabetização.

2.1

Os programas de formação de professores alfabetizadores

No âmbito das políticas públicas de formação de professores, verifica-se desde a redemocratização do país um grande investimento em políticas públicas de alfabetização, em comparação a outras etapas de escolarização.

Os Parâmetros Curriculares Nacionais em Ação-Alfabetização (PCN em Ação), lançados pelo Governo Federal em 1999, orientaram os trabalhos dos professores que alfabetizam, tanto na Educação Infantil quanto no Ensino Fundamental, crianças e adultos. A responsabilidade de executar o projeto ficava a cargo das secretarias estaduais e municipais: na organização dos grupos de estudo; preparação de local e de recursos materiais para o desenvolvimento dos trabalhos; formulação de cronograma local de desenvolvimento das ações, de forma a possibilitar que professores e especialistas em educação tivessem condições de participar; também eram responsáveis pela distribuição do material; avaliação e acompanhamento da ação (BRASIL, 1999).

O Programa Gestão da Aprendizagem Escolar (GESTAR), lançado pelo Governo Federal em 2000, tinha como público os professores habilitados para atuar da 1ª à 4ª série ou do 2º ao 5º ano do Ensino Fundamental em exercício nas escolas públicas do Brasil. Os formadores e tutores eram responsáveis por orientar o conjunto de professores das escolas sob sua responsabilidade. O objetivo era instaurar um processo que valorizasse a formação inicial e a prática do professor, sem reduzir esse processo a um treinamento de caráter tecnicista. Foi desenvolvido na modalidade de educação à distância e de atividades presenciais.

O Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (PROFA), lançado pelo Governo Federal em 2001, estabelecia uma parceria por meio de um Termo

de Cooperação Técnica entre o MEC, as secretarias de educação, as universidades, as escolas de Magistério e organizações não governamentais. A formação era anual e destinada especialmente a professores que ensinam a ler e escrever na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, aos professores que alfabetizam tanto crianças quanto jovens e adultos.

O Programa de Apoio à Leitura e à Escrita (PRALER), lançado em 2003, especificou as condições para o estabelecimento de parcerias entre os três principais agentes de execução – MEC/SEIF/DPE/Fundescola, Secretarias de Educação Estaduais e Municipais, e Escola polo (local da formação continuada). O objetivo era oferecer formação continuada aos professores das séries iniciais do Ensino Fundamental, e a modalidade de ensino era semipresencial, desenvolvida ao longo de dois semestres.

O Programa de Formação Continuada de Professores dos Anos/Séries Iniciais do Ensino Fundamental, Alfabetização e Linguagem (Pró-Letramento), lançado pelo Governo Federal em 2005, é um programa de formação continuada, direcionado aos professores em exercício nas séries iniciais do ensino fundamental das escolas públicas. O coordenador nacional do programa é o MEC, responsável por elaborar as diretrizes e os critérios para organização dos cursos, a proposta de implementação e garantir recursos financeiros para a formação dos orientadores/tutores e para a elaboração e reprodução dos materiais. A responsabilidade pelo desenvolvimento e produção dos materiais dos cursos, formação e orientação do professor orientador/tutor ficava por conta das Universidades, com o objetivo de oferecer suporte à ação pedagógica.

O Pró-Letramento contava com a participação de cinco atores essenciais: o coordenador Geral do Programa (profissional vinculado a universidade parceira); o formador (preferencialmente um profissional vinculado a Universidade formadora e responsável pela formação dos orientadores de estudos); o coordenador administrativo (profissional da Secretaria de Educação, responsável pela organização do Programa no Município e pela articulação entre a Instituição de Ensino Superior – IES – e a Secretaria de Educação); o orientador de estudos (professor efetivo do município, que recebe a formação da Universidade, considerado peça-chave no programa, pois ele será o articulador entre a Universidade e os cursistas); e, por último, o professor cursista (professor dos anos iniciais do ensino fundamental com atuação em sala de aula). O Pró-

Letramento inova com a abertura da concessão de bolsas para os atores responsáveis pela execução das ações, que envolveu os seguintes setores: Universidade, Redes de Ensino, MEC e orientadores de estudos do programa. Em 2008, o Pró-Letramento passa a ser articulado à Provinha Brasil³, então lançada pelo MEC. Os programas do governo federal voltados à alfabetização com foco na formação de professores desde a Constituição Federal de 1988 acima descritos são brevemente apresentados a seguir no Quadro 1.

Quadro 1: Programas do Governo Federal voltados à alfabetização no Brasil

Programa	Ano	Responsável	Público alvo	Formato
PCN em Ação	1999	Secretarias estaduais e municipais.	Professores de crianças e adultos.	Curso presencial.
GESTAR	2000	Cada formador foi responsável por orientar o conjunto de professores das escolas sob sua responsabilidade.	Professores habilitados para atuar da 1ª à 4ª série ou do 2º ao 5º ano.	Educação à distância e de atividades presenciais.
PROFA	2001	Parceria por meio de um Termo de Cooperação Técnica, entre o MEC e as secretarias de educação, universidades, escolas de Magistério ou organizações não governamentais.	Professores que alfabetizam tanto crianças como também jovens e adultos.	Curso anual de educação continuada. Presencial.
PRALER	2003	Parcerias entre os três principais agentes de execução – MEC/SEIF/DPE/Fundescola, Secretarias de Educação Estaduais e Municipais, Escola polo (local da formação continuada).	Professores das séries iniciais do Ensino Fundamental.	Semipresencial, desenvolvida ao longo de dois semestres.
PRÓ-LETRAMENTO	2005	O programa é realizado pelo MEC, em parceria com universidades que integram a Rede Nacional de Formação Continuada e com adesão dos Estados e Municípios.	Professor das séries ou anos iniciais do ensino fundamental, atuando em sala de aula.	Semipresencial, com atividades presenciais e a distância, acompanhadas por professores orientadores (tutores).
PNAIC	2012	Envolve a participação das universidades, secretarias estaduais e municipais, e UNDIME.	Professor alfabetizador das crianças do Ciclo de Alfabetização.	Formação presencial em serviço.

Fonte: Organização da autora com base na documentação dos respectivos programas.

³ A Provinha Brasil é um instrumento diagnóstico para atender às demandas de informação sobre o nível de alfabetização dos alunos, de modo a subsidiar as intervenções pedagógicas e administrativas que balizem o redirecionamento das práticas alfabetizadoras com base na análise das respostas dos alunos (<http://portal.inep.gov.br/provinha-brasil>). Foi instituído pela Portaria Normativa Nº 10, de 26 de abril de 2007 e aplicado pela primeira vez em abril de 2008.

Além desses programas, Estados e Municípios também têm seus programas próprios, uma vez que os Municípios, sobretudo, têm a responsabilidade definida por lei de ofertar essa etapa específica de escolarização.

Entre as motivações para o surgimento do PNAIC, havia também uma **agenda transnacional** que se consolidava com os seguintes movimentos: declaração do “ano internacional da alfabetização” (1990) pela UNESCO; Declaração de Jomtien⁴ (1990); Declaração de Dakar⁵ “educação para todos” (2000); Objetivos de Desenvolvimento do Milênio⁶ (2000); Iniciativa de alfabetização para o empoderamento⁷ (2005); década das Nações Unidas para a Alfabetização⁸ (2003-2012).

Entre os programas do Governo Federal voltados à alfabetização no Brasil, o PROFA, o Pró-Letramento e o PNAIC se distinguiram por incluir as universidades no desenho da política.

2.2

O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)

O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), lançado pelo Governo Federal em 2012, teve origem em iniciativas nacionais prévias de formação de professores alfabetizadores relatadas na seção anterior e, principalmente, na experiência do Estado do Ceará.

Em linha com programas anteriores, o PNAIC manteve o foco na formação de professores alfabetizadores, esteve sob a coordenação do MEC e contou com o

⁴ A Declaração de Jomtien ou Declaração Mundial de Educação para Todos, aprovada pela Conferência de Jomtien (realizada na Tailândia, em 1990), estabeleceu compromissos mundiais para garantir a todas as pessoas os instrumentos essenciais para a aprendizagem e exercício da cidadania.

⁵ Os participantes da Cúpula Mundial de Educação, reunidos em Dakar (Senegal), *reafirmaram o compromisso* de alcançar os objetivos e as metas de Educação Para Todos para cada cidadão e cada sociedade.

⁶ Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) ou, simplesmente, Objetivos do Milênio, são um conjunto de medidas e metas elaborado no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) para promover um melhor desenvolvimento das sociedades até o ano de 2015.

⁷ A iniciativa de alfabetização para o empoderamento (LIFE: Literacy Initiative for Empowerment) foi liderada e coordenada pela UNESCO, como uma iniciativa de apoio aos países, para que pudessem melhorar em 50% suas taxas de adultos alfabetizados considerando como marco estratégico o período de 10 anos (2006-2015).

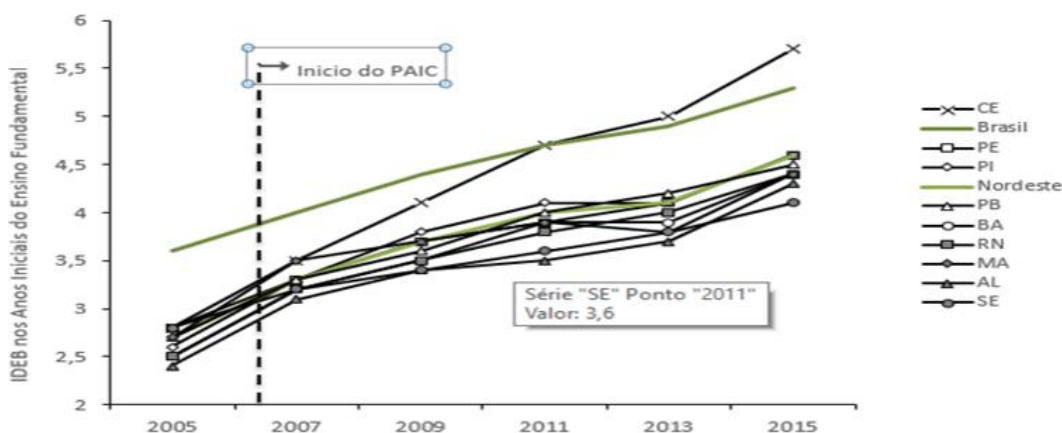
⁸ A Década das Nações Unidas para a Alfabetização teve por objetivo levar educação a todos, e o papel de coordenação das atividades em nível internacional coube a UNESCO, que definiu as recomendações para o sucesso da implementação dessa década (período entre 2003-2012).

envolvimento de Estados, Municípios e Universidades. Principalmente, a experiência positiva com o Pró-Letramento em algumas regiões do Brasil, fez com que se valorizassem políticas de formação continuada.

É explícita a inspiração do PNAIC no PAIC, do Estado do Ceará. O PAIC foi implementado em 2007, em função dos resultados relativos aos elevados níveis de analfabetismo absoluto e analfabetismo funcional, encontrados entre as crianças cearenses dos anos iniciais do ensino fundamental.

Com a implementação do PAIC, os resultados o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica⁹ (IDEB) dos anos iniciais do ensino fundamental começam a evidenciar significativa melhoria. Se em 2005 o Ceará ocupava a 21ª colocação entre os 27 Estados do Brasil, dez anos depois, em 2015, estava posicionado entre os cinco Estados com melhores resultados nacionais nos anos iniciais do ensino fundamental (CORREA, 2018, p. 86). O gráfico 1 apresenta os resultados do IDEB dos estados do Nordeste, entre 2005 e 2015.

Gráfico 1: IDEB dos Estados do Nordeste entre 2005 e 2015



Fonte: Correa (2018) a partir dos dados do INEP.

⁹ O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi criado pelo INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – em 2007 e representa a iniciativa pioneira de reunir – em um só indicador – dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. Ele agrega ao enfoque pedagógico dos resultados das avaliações em larga escala do INEP a possibilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, e que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho nas avaliações do INEP, o SAEB – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os Municípios. (<http://portal.inep.gov.br>)

Utilizando dados do IDEB referentes aos anos 2005, 2007, 2009, 2011, 2013 e 2015, o gráfico 1 apresenta não apenas os resultados no IDEB dos anos iniciais dos nove estados nordestinos, como também permite contrastá-los com a evolução do indicador na Região Nordeste e no Brasil. Em 2005, o IDEB do Ceará era de 2,8 – próximo à média da região nordeste que era de 2,7. Em 2005, a média nacional era de 3,6. A partir de 2007, ano de implementação do PAIC, os resultados do Ceará fazem uma inclinação ascendente no gráfico, chegando a um resultado igual a 5,7 em 2015 – resultado acima da média nacional que em 2015 foi de 5,3 e superior à média da região nordeste que em 2015 foi de 4,6 pontos.

Um dos diferenciais da política educacional do Ceará que ajuda a explicar esses resultados é a maior colaboração entre o Estado e os Municípios, o que envolve assessoria técnica e pedagógica aos Municípios, formação de professores, distribuição de material didático e indução financeira para a adesão dos Municípios. De acordo com Correa (2018), trata-se de uma grande concertação em que agentes políticos ocupantes do governo do estado e de 184 prefeituras entram em uma coalização de esforços para fazer com que o Ceará saia do histórico de baixos resultados educacionais.

Se o MEC já possuía experiência acumulada no desenho de programas de formação continuada de professores alfabetizadores, a experiência exitosa do Ceará nesse campo fez o MEC buscar nela um modelo de gestão compartilhada.

O regime de colaboração é característica basilar do atual modelo de federalismo brasileiro e implica no compartilhamento de competências entre os entes federados para a oferta da Educação Básica. Para a implementação do PNAIC foram feitos pactos estaduais para articular as ações entre os três níveis da Federação, de forma tal que o Município só poderia aderir ao programa se o respectivo Estado também tivesse aderido a um Comitê com representantes “da sociedade civil, da União Nacional de Conselhos Municipais de Educação (UNCME), da UNDIME e do MEC para o auxílio na coordenação estadual” (SEGATTO, 2015, p. 76).

Nesse sentido, o PNAIC inova em relação aos programas federais anteriores e pode ser inscrito no contexto das mudanças nas relações intergovernamentais ocorridas desde a Constituição Federal de 1988. Essas mudanças estão fundamentadas no regime de colaboração e definiram as competências dos entes federados, ao mesmo tempo em que aumentaram a coordenação das ações e dos

atores pelo Governo Federal por meio de diretrizes e regulamentações nacionais, programas federais, sistemas de avaliação e informação, e fundos de redistribuição de recursos, como aponta Segatto (2015).

Desde a Constituição Federal de 1988, políticas passaram a ser formuladas pela União e implementadas pelos Estados e Municípios, mediante adesão.

De acordo com Mortatti (2013), no Brasil, as discussões sobre a necessidade de definição de políticas públicas para educação e alfabetização se intensificaram já no final da década de 1980, como resultado do processo de redemocratização do país que culminou com a elaboração da Constituição de 1988. No Brasil, o acesso ao ensino fundamental foi considerado universalizado somente no final dos anos de 1990, década em que foi sancionada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9.394/96). Mas foi a partir da votação do Plano Nacional de Educação (PNE) pelo Congresso Nacional, em 2001, que as políticas públicas para a educação e a alfabetização foram definidas, conforme previstas constitucionalmente e em cumprimento a compromissos e metas estabelecidos por acordos internacionais que tiveram a adesão do Brasil.

Nessa direção, também a Lei nº 11.274 de 2006 passou a regulamentar o Ensino Fundamental obrigatório, com duração de 09 (nove) anos e gratuito na escola pública, iniciando-se aos seis anos de idade, e a Emenda Constitucional 59 de 2009 passou a estabelecer a matrícula compulsória na educação básica para o corte etário de 4 a 17 anos.

Nesse contexto de expansão do acesso ao Ensino Fundamental, o MEC divulgou, em 2010, o Mapa da Alfabetização. O mesmo mostrava que em 38,7% de todo o território brasileiro, menos de 85% das crianças estavam alfabetizadas aos oito anos de idade, e que apenas em 26,3% de todo o território nacional, mais de 95% das crianças estavam alfabetizadas nessa idade. Esses resultados mostraram também as desigualdades entre as regiões brasileiras. Em 2011, começa-se a pensar uma proposta nacional pela alfabetização escolar com o objetivo principal de reverter essa situação de analfabetismo, como um pacto de mobilização no país, que incluiu o movimento Todos pela Educação¹⁰, cuja meta dois é alfabetizar todas as crianças até oito anos de idade. Muitas pesquisas

¹⁰ Fundado em 2006, o movimento Todos pela Educação é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, plural e suprapartidária, que congrega representantes de diferentes setores da sociedade, pessoas ou organizações sociais que são comprometidas com a garantia do direito a uma Educação de qualidade.

(ALVES, 2009; COSTA RIBEIRO, 2009; FERNANDES; GREMAUD, 2009; RIBEIRO, 1991) vinham mostrando a importância de se corrigir a distorção idade-série o mais cedo possível. Dessa forma, a idade de oito anos foi definida como marco regulatório da política educacional voltada à alfabetização de maneira que toda a criança fosse alfabetizada nos três primeiros anos do ensino fundamental, que constituíam o ciclo de alfabetização¹¹.

Além de ter as suas ações direcionadas por quatro eixos de atuação – formação continuada; material didático; avaliação sistemática; e gestão, controle e mobilização social – o PNAIC teve seu foco voltado para a alfabetização em língua portuguesa e matemática, com a previsão de realização de avaliações da alfabetização pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). O PNAIC previa, também, o apoio gerencial, técnico e financeiro aos entes que tivessem aderido às ações do programa.

Por meio do PNAIC, o MEC passou a apoiar sistemas públicos de ensino na alfabetização e no letramento dos estudantes, abrangendo escolas urbanas e rurais dos mais longínquos lugares do país. Para citar um exemplo, as caixas de livros¹² de literatura infantil eram distribuídas pelo Governo Federal diretamente para as escolas, pelos Correios.

As ações desenvolvidas no âmbito do PNAIC se caracterizaram: pela integração e estruturação de ações de formação, de produção de materiais pedagógicos e de referenciais curriculares voltados para a alfabetização e o letramento; pelo compartilhamento da gestão do programa entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios; e pela garantia dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento, a serem aferidos por meio de avaliações externas, mais especificamente pela Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA).

A ANA foi instituída em 2013 e foi conduzida com o objetivo de garantir que todos os estudantes dos sistemas públicos de ensino estivessem alfabetizados, em Língua Portuguesa e em Matemática, até o final do 3º ano do ensino fundamental (BRASIL, 2013a). Vinculando-a ao PNAIC, a ANA foi apresentada como uma das ferramentas à disposição do professor para monitorar as aprendizagens das crianças, no contexto da oferta de formação continuada de

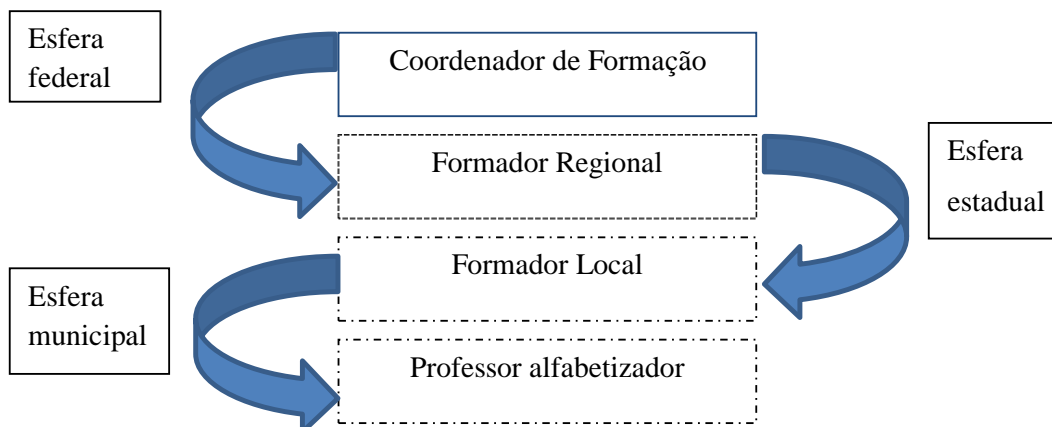
¹¹ Posteriormente, em dezembro de 2017, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) estabeleceu que o fim do ciclo de alfabetização passasse a ser no 2º ano e não mais no 3º ano do ensino fundamental (<http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/saeb>).

¹² A lista dos livros infantis que constavam nessas caixas está no Anexo C.

professores alfabetizadores pelo PNAIC. Os resultados divulgados pelas primeiras edições da ANA, antes dessa avaliação vir a ser descontinuada, mostraram um quadro muito grave de analfabetismo entre as crianças que frequentavam os três anos iniciais do Ensino Fundamental, reforçando a importância do PNAIC para a melhoria desse quadro por meio da formação do professor alfabetizador.

Com foco na alfabetização em língua portuguesa e em matemática, o PNAIC envolveu a constituição de uma rede de professores de natureza multiplicadora. Por meio dela, as universidades federais qualificavam o formador regional que ministrava o curso de formação aos orientadores de estudos¹³ (ou formadores locais) que, por sua vez, ministravam a formação aos professores alfabetizadores (Figura 1). A seleção dos formadores regionais¹⁴ também era atribuição das universidades.

Figura 1: Organograma da formação



Fonte: Elaboração da autora com base nos documentos do PNAIC.

O orientador de estudos (ou formador local) é o professor efetivo da rede, que recebe a formação da parte do formador regional, e é responsável por ministrar a formação continuada aos professores alfabetizadores. Cada orientador de estudos desenvolve a formação com um grupo de 25 professores alfabetizadores, podendo chegar a no máximo trinta e quatro docentes.

¹³ A Portaria 90 de 06 de fevereiro de 2013 e a Portaria 1093 de 30 de setembro de 2016 definem esses profissionais como **orientadores de estudo**. A Resolução 12 de 06 de setembro de 2017 define esses mesmos profissionais como **formadores locais**. A função e tarefa que eles desenvolvem é a mesma, apenas a denominação da função muda das Portarias de 2013 e 2016 para a Resolução de 2017.

¹⁴ Os formadores regionais no Estado do Rio de Janeiro eram escolhidos pela coordenação de formação, por meio de edital, respeitando-se os pré-requisitos exigidos no respectivo edital.

Os dados do Censo Escolar do INEP eram a referência para o cálculo da quantidade máxima de professores alfabetizadores e orientadores de estudos (BRASIL, 2014a).

Havia critérios que deveriam ser atendidos entre os professores da rede para exercerem a função de orientadores de estudos¹⁵, que eram escolhidos pelo coordenador local, em processo de seleção público, entre candidatos que reunissem os requisitos definidos pela formulação do PNAIC¹⁶ para a seleção desses profissionais, a saber:

I – ser professor efetivo da rede pública de ensino que promove a seleção;

II – ter participado de programas de formação continuada de professores nos últimos três anos ou ser professor alfabetizador com resultados reconhecidos na escola e na rede de ensino onde atua;

III – ter disponibilidade para dedicar-se ao curso e à multiplicação junto aos professores alfabetizadores.

O coordenador local¹⁷ era responsável por toda a logística da formação no Município, e era quem fazia a interlocução entre o Município e o Estado e a Instituição de Ensino Superior (IES) formadora. Também estava ao seu cargo o cumprimento da carga horária entre os orientadores de estudos e professores alfabetizadores, e a articulação das ações pedagógicas no Município.

No Quadro 2, são apresentadas a descrição da função e as atribuições de cada agente implementador que atuava no nível municipal, a saber: os professores alfabetizadores, os orientadores de estudos e o coordenador local.

¹⁵ Esses professores participaram de um curso inicial de quarenta horas e mais quatro seminários de vinte e quatro horas, nos quais foram retomadas algumas discussões introduzidas no Programa Pró-Letramento, tais como as concepções de alfabetização; o currículo nos anos iniciais do Ensino Fundamental; Direitos de aprendizagem nos anos iniciais do Ensino Fundamental; avaliação na alfabetização, exploração de conhecimento sobre os materiais distribuídos pelo MEC para uso em sala de aula.

¹⁶ Portaria do MEC nº 1.458, de 14 de dezembro de 2012, Portaria do MEC nº 1.094, de 30 de setembro de 2016, e Portaria do MEC nº 826 de 07 de julho de 2017.

¹⁷ O mais comum é haver um coordenador local para cada Município com até 50 orientadores de estudos. No caso de Estados e Municípios com mais de cinquenta orientadores de estudos é facultado designar mais de um coordenador local, respeitando os múltiplos de 50, ou seja, dois coordenadores locais para 100 orientadores de estudos, três coordenadores locais para 150 orientadores de estudos, e assim sucessivamente (BRASIL, 2014a).

Quadro 2: Atores no nível municipal e descrição da função a eles atribuída

Atores	Função
Coordenador local	Responsável por cadastrar os Orientadores de Estudo e os Professores Alfabetizadores nos sistemas disponibilizados pelo MEC; Apoiar as IES na organização do calendário acadêmico, na definição dos polos de formação e na adequação das instalações físicas para a realização dos encontros presenciais; Monitorar a realização dos encontros presenciais ministrados pelos Orientadores de Estudo junto aos Professores Alfabetizadores; Assegurar, junto à Secretaria de Educação, as condições de deslocamento, alimentação e hospedagem dos Orientadores de Estudo e dos Professores Alfabetizadores para participação nos encontros presenciais, sempre que necessário; Articular-se com os Gestores escolares visando ao fortalecimento da formação para os Professores Alfabetizadores; Organizar e coordenar o seminário de socialização de experiências no próprio Município, Estado ou Distrito Federal; Monitorar o recebimento e devida utilização dos materiais pedagógicos previstos nas Ações do Pacto; Acompanhar as ações da Secretaria de Educação na aplicação da Provinha Brasil no início e no final do 2º ano, e o registro dos resultados, pelos Professores Alfabetizadores, em sistema disponibilizado pelo MEC; Acompanhar as ações da Secretaria de Educação na aplicação da avaliação externa no final do 3º ano do ensino fundamental, assegurando as condições logísticas necessárias; Manter canal de comunicação permanente com o Conselho Estadual ou Municipal de Educação e com os Conselhos Escolares, visando disseminar as Ações do Pacto, prestar os esclarecimentos necessários e encaminhar eventuais demandas junto à Secretaria de Educação e ao MEC; e Reunir-se constantemente com o titular da Secretaria de Educação com o intuito de avaliar a implementação das Ações do Pacto e implantar as medidas corretivas eventualmente necessárias (BRASIL, 2013c).
Orientador de estudos ¹⁸	Responsável por participar dos encontros presenciais junto às IES, alcançando no mínimo 75% de presença; assegurar que todos os professores alfabetizadores sob sua responsabilidade assinem o Termo de Compromisso do Bolsista; ministrar a formação aos professores alfabetizadores em seu Município ou polo de formação; planejar e avaliar os encontros de formação junto aos professores alfabetizadores; acompanhar a prática pedagógica dos professores alfabetizadores; avaliar os professores alfabetizadores cursistas quanto à frequência, à participação e ao acompanhamento dos estudantes, registrando as informações no SISPACTO ¹⁹ ; efetuar e manter atualizados os dados cadastrais dos professores alfabetizadores; analisar os relatórios das turmas de professores alfabetizadores e orientar os encaminhamentos; manter registro de atividades dos professores alfabetizadores em suas turmas de alfabetização; avaliar, no SISPACTO, a atuação dos formadores, dos coordenadores das ações do Pacto no Distrito Federal, nos Estados e nos Municípios e do suporte dado pelas IES; e apresentar à IES formadora os relatórios pedagógico e gerencial das atividades referentes à formação dos professores alfabetizadores (BRASIL, 2013c).
Professor alfabetizador	Ator principal no programa, o que assegurará que as crianças estejam alfabetizadas aos oito anos de idade, isto é, que os alunos sejam capazes de interagir por meio de textos escritos em diferentes situações e propósitos, compreendendo o sistema alfabético de escrita. Além disso, devem ser capazes de ler e escrever, com autonomia, textos de circulação social que tratem de temáticas familiares ao aprendiz, nas diferentes áreas do conhecimento, considerando a língua materna e a capacidade de resolver problemas matemáticos elementares. Como o orientador de estudos, o professor alfabetizador também deve ter 75% de presença nos encontros presenciais. Em Municípios com menos de dez professores alfabetizadores em sua rede, devem-se formar turmas mistas com professores de outros Municípios ou solicitar o atendimento pela Rede Estadual. Nesse caso, o coordenador local do Município não receberá bolsa de estudos, já que não haverá atividades formativas e de gestão a serem realizadas (BRASIL, 2014a).

Fonte: Organização da autora a partir dos documentos do PNAIC.

¹⁸ A função denominada Orientador de Estudos na primeira versão do PNAIC passou a ser denominada Formador Local, na segunda versão do PNAIC.

¹⁹ Módulo do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC) desenvolvido pelo MEC para acompanhamento e monitoramento das ações de formação do PNAIC.

Formulado na esfera do Governo Federal, o PNAIC previa o repasse de recursos financeiros na forma de bolsas e a oferta de assistência técnico-pedagógica aos Estados e Municípios que aderissem ao programa. A gestão acadêmica e pedagógica das formações do PNAIC era atribuição das universidades federais, que certificavam os formadores e os professores alfabetizadores que concluíssem o curso de formação. A certificação²⁰ e as bolsas de estudos representaram importantes incentivos à participação no PNAIC.

O PNAIC sofreu reformulações²¹ ao longo do tempo e, em 2017, no âmbito do Programa Novo Mais Educação²² (PNME) – instituído com o objetivo de melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e em matemática no ensino fundamental, por meio da ampliação da jornada escolar de crianças e adolescentes, quando profissionais da pré-escola e coordenadores pedagógicos passam a integrar as atividades formativas do PNAIC. O PNAIC teve duas versões: a primeira com início em 2012 e a segunda em 2017.

2.3

A primeira versão do PNAIC

As principais características que podem ser identificadas nos documentos normativos referentes à primeira versão do PNAIC se referem à integração e estruturação, a partir da formação continuada de professores alfabetizadores, de diversas ações, envolvendo: i. a produção de materiais pedagógicos e de referências curriculares pelo MEC que visavam contribuir para a alfabetização; ii. o compartilhamento da gestão do programa entre Governo Federal, Estados e Municípios; iii. a orientação de se garantirem os direitos de aprendizagem das crianças a serem aferidos pelas avaliações anuais.

²⁰ O modelo dessas certificações está no Anexo E.

²¹ O PNAIC foi reestruturado através da Portaria nº 826, de 07 de julho de 2017.

²² O Programa Novo Mais Educação foi instituído com o objetivo de melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental, por meio da ampliação da jornada escolar de crianças e adolescentes. Com isso, o programa teve por finalidade contribuir para: i) alfabetização, ampliação do letramento e melhoria do desempenho em língua portuguesa e matemática das crianças e dos adolescentes, por meio de acompanhamento pedagógico específico; ii) redução do abandono, da reprovação, da distorção idade/ano, mediante a implementação de ações pedagógicas para melhoria do rendimento e desempenho escolar; iii) melhoria dos resultados de aprendizagem do ensino fundamental, nos anos iniciais e finais; e; iv) ampliação do período de permanência dos alunos na escola (BRASIL, 2016).

Para tanto, a formação continuada para os professores alfabetizadores, com foco na alfabetização, deveria ser presencial, com previsão de incentivo aos professores para participar da formação. O PNAIC não propõe um método específico, não obstante, apresenta várias sugestões metodológicas (BRASIL, 2015).

O eixo referente a materiais didáticos, obras literárias, obras de apoio pedagógico, jogos e tecnologias educacionais era formado por conjuntos de materiais específicos para alfabetização, tais como: livros didáticos (fornecidos pelo PNLD) e respectivos manuais do professor; obras pedagógicas complementares aos livros didáticos e acervos de dicionários de Língua Portuguesa (também distribuídos pelo PNLD); jogos pedagógicos de apoio à alfabetização; obras de referência, de literatura e de pesquisa (entregues pelo PNBE); obras de apoio pedagógico aos professores; e tecnologias educacionais de apoio à alfabetização. Além de novos conteúdos para alfabetização, muda também a quantidade de materiais entregues às escolas, cujos acervos são calculados por número de turmas de alfabetização e não por escola, possibilitando aos docentes e alunos explorar melhor os conteúdos. (BRASIL, 2015, p. 22).

Os recursos materiais distribuídos pelo MEC eram voltados para a alfabetização e o letramento, e representaram um aumento da quantidade de materiais didáticos que passou a ser entregue por sala de aula e não mais por escola. Além das avaliações processuais desenvolvidas continuamente pelo professor, o PNAIC também previa avaliações sistemáticas realizadas pelo INEP, com finalidade diagnóstica, de modo a possibilitar a implementação pelas redes de “medidas e políticas corretivas” (BRASIL, 2015, p. 22). Por sua vez, a gestão e o monitoramento do programa deveriam ocorrer em colaboração entre Estados e Municípios. A adesão dos Municípios envolvia um compromisso com a alfabetização e a realização das avaliações anuais junto aos concluintes do 3º ano do Ensino Fundamental e apoio gerencial dos Estados para os Municípios que tivessem aderido ao PNAIC.

Segundo informações do MEC, o PNAIC formou mais de 58 mil orientadores de estudos e mais de um milhão de professores alfabetizadores, nos 5.570 Municípios do país, entre 2013 a 2016.

Tabela 1: Participação dos municípios, formadores e professores alfabetizadores

Ano	Municípios que aderiram	Orientadores de estudos	Professores alfabetizadores
2013	5.276	15.953	281.725
2014	5.489	15.146	267.375
2015	5.222	14.691	235.983
2016	5.360	13.198	226.808

Fonte: MEC (2016)²³.

No entanto, os dados da Tabela 1 não podem ser contabilizados de maneira cumulativa tal como informado no site do MEC, pois os mesmos professores podem ter participado das formações do PNAIC em todos os anos. Inclusive, embora os professores pudessem mudar a série em que lecionavam, de um ano para o outro, havia entre as orientações do PNAIC, no que concerne à formação continuada dos professores alfabetizadores, a recomendação da permanência desses profissionais no ciclo de alfabetização com o objetivo de estimular a consolidação do processo de aperfeiçoamento da prática pedagógica.

[...] o Professor Alfabetizador que tenha concluído a formação em Linguagem em 2013 permaneça atuando em turmas do Ciclo de Alfabetização em 2014 (turmas do 1º, 2º, 3º ano) e, se possível, continue participando do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, na condição de bolsista ou não bolsista, visando assegurar a continuidade dos trabalhos durante os três primeiros anos do ensino fundamental (BRASIL, 2014b, p. 16).

Vale ressaltar que, em que pese a continuidade do PNAIC, não é possível afirmar que os professores alfabetizadores após participarem do PNAIC tenham permanecido no ciclo de alfabetização, de modo a atender a recomendação do documento de 2014. Mas é fato que a Tabela 1 mostra a capilaridade do programa, indicando em cada ano quantos municípios aderiram ao programa e quantos professores participaram das formações do PNAIC, cujo público alvo eram os professores do ciclo de alfabetização (1º a 3º ano do ensino fundamental).

Em sua primeira versão, a estrutura do PNAIC contava com a participação de diversos agentes, cujo perfil foi definido por Portarias que estabeleciam quem seriam os atores responsáveis pelo Pacto e suas atribuições. Os atores definidos na primeira versão eram: coordenador geral da IES, coordenador adjunto da IES, coordenador local, formadores regionais, orientadores de estudo e professores alfabetizadores.

²³ Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/36271>>. Acessado em fevereiro de 2019.

Para o acompanhamento e monitoramento das ações de formação, o MEC desenvolveu um módulo denominado de SISPACTO, que faz parte do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC), e que podia ser acessado de qualquer computador conectado à rede mundial de computadores. Trata-se de importante ferramenta tecnológica destinada a proporcionar “agilidade e transparência aos processos de elaboração, análise e monitoramento das ações do Pacto” (BRASIL, 2012b).

A coordenação institucional, cujo *locus* era o Comitê Gestor do Programa, esteve constituída por um colegiado estadual composto por representantes do MEC, da SEEDUC, da UNDIME (União dos Dirigentes Municipais em Educação) estadual, da IES formadora, da UNCME (União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação) e do Conselho Estadual de Educação. Suas principais atribuições eram a mobilização política em torno do programa, assim como a solução de questões de nível estratégico no âmbito do Estado. Além disso, uma coordenação estadual a cargo de cada secretaria estadual de educação constituiu o espaço de gestão do programa, no âmbito da rede estadual de ensino, e de apoio à implementação do PNAIC nos Municípios, além de se responsabilizar pelo monitoramento da rede de implementação do programa em todo o Estado.

A coordenação municipal a cargo das secretarias municipais de educação constituiu o espaço de gestão do programa no âmbito da rede municipal, cabendo a ela a relação preferencial com as escolas, o monitoramento de todas as ações e a interlocução com a coordenação estadual, no âmbito regional e central.

No período entre 2013 e 2016, as universidades federais, que integravam a Coordenação Institucional do PNAIC, foram as responsáveis pela coordenação estadual do Pacto. Ou seja, as universidades federais eram responsáveis não apenas pela formação continuada dos professores, como é recorrente na maioria dos programas federais que envolvem a formação de professores²⁴, mas também pela gestão do programa, o que incluía o controle da concessão das bolsas de estudos e a administração dos recursos do PNAIC para todo o Estado.

²⁴ O PROFA, lançado pelo governo federal em 2001, estabeleceu em bases de parceria por meio de um Termo de Cooperação Técnica, entre o MEC e as secretarias de educação, universidades, escolas de Magistério ou organizações não governamentais, como curso anual de educação continuada e destinado a professores que alfabetizam tanto crianças como também jovens e adultos. A universidade era parceira com função de cooperação técnica (BRASIL, 2001).

Aos Estados, nessa primeira configuração do PNAIC, cabia a função de gestão, supervisão, monitoramento no âmbito da rede estadual e o apoio à implementação das ações do Pacto nos Municípios.

2.4 A segunda versão do PNAIC

Na segunda versão, que compreendeu o período de 2017 a 2018, o desenho original do PNAIC foi alterado e as Secretarias Estaduais substituíram as universidades na coordenação geral, o que envolveu a coordenação de gestão dos recursos para as atividades formativas e a liberação das bolsas mediante autorização no SISPACTO. Dessa forma, o Comitê Gestor Estadual para a Alfabetização e o Letramento passou a priorizar a gestão compartilhada entre Estados e Municípios.

Essa nova configuração do PNAIC se situa no contexto nacional mais geral marcado por uma crise política de grandes dimensões, que culminou no impedimento da continuidade do mandato de Dilma Rousseff como presidente. Essa crise paralisou o país e instalou um cenário de instabilidade política, social e econômica. Entre os muitos desdobramentos dessa crise, um dos aspectos mais severos foi o contingenciamento progressivo de recursos que resultou na Emenda Constitucional nº 95 (BRASIL, 2016) de 15 de dezembro de 2016 – uma medida que limitou os gastos públicos com educação e saúde por 20 anos. Esse contingenciamento, assim como o estabelecimento de um teto para os gastos públicos, levou, logo depois, à descontinuidade de programas federais, como a ANA²⁵ e o próprio PNAIC, entre outros. Vale lembrar que a ANA é um dos instrumentos do SAEB que mede os níveis de alfabetização e letramento em

²⁵ A ANA foi integrada ao Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) pela portaria 482 de 07 de junho de 2013, mas sua aplicação não foi regular durante os anos, sendo aplicada apenas em 2013, 2014 e 2016. Em 2018 foi anunciado que o SAEB mudaria na sua próxima edição, a começar pelo nome. A Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC, também conhecida como Prova Brasil) deixariam de existir com essa nomenclatura. E a partir de 2019, todas as avaliações externas serão identificadas como SAEB, e as diferenças estão na indicação da etapa e das áreas do conhecimento avaliadas. O 3º ano do Fundamental, que era coberto pela ANA, deixa de ser avaliado. E essa mudança acontece por causa da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), que estabelece o fim do ciclo de alfabetização no 2º ano e não mais no 3º ano. As aplicações se concentrarão nos anos ímpares e a divulgação dos resultados nos anos pares. Mesmo com as alterações, o sistema não perderá a comparabilidade entre edições. (<http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/saeb>)

língua portuguesa, a alfabetização em matemática e as condições de oferta do ciclo de alfabetização das redes públicas. Passavam por essa avaliação todos os estudantes do terceiro ano do ensino fundamental matriculados nas escolas públicas no ano da aplicação, de acordo com os dados do Censo Escolar (portal.mec.gov.br). A avaliação integrava o PNAIC com o objetivo de monitorar o compromisso de alfabetizar todas as crianças até os oito anos de idade, ao fim do terceiro ano do ensino fundamental.

Assim, a passagem da primeira para a segunda versão do PNAIC se dá em um momento em que os mecanismos de coordenação federal que mais influenciam as políticas municipais de educação, tais como a redistribuição de recursos, os programas federais e os sistemas de avaliação, também sofrem as restrições impostas pela crise política e financeira do país. É importante ressaltar que, mesmo em conjunturas mais favoráveis e estáveis, as ações de indução e coordenação do governo federal, no sentido de atuar para melhorar o desempenho dos governos municipais e reduzir desigualdades intermunicipais, não têm sido suficientes para o alcance desses objetivos, tornando necessário incluir os Estados nessa “equação coordenadora” (SEGATTO, 2015, p. 6).

Além dessa, há uma série de outras razões que justificam a importância da atuação dos Estados junto aos Municípios no Brasil. Os Municípios são considerados entes federados e têm um elevado grau de autonomia nas políticas sociais. São responsáveis pela Educação, que têm competências exclusivas e, ao mesmo tempo, comuns com os Estados. Os Municípios brasileiros apresentam, em geral, baixas capacidades estatais e altas desigualdades sociais e educacionais (ABRUCIO, 2010; ARRETCHE, 2012, 2010, 2002; SOUZA, 2005; entre outros).

Assim, ao mesmo tempo em que há autonomia entre os entes federados, há, também, interdependência entre o Estado e os Municípios, e, portanto, relações intergovernamentais que se constituem em mecanismos de compatibilização entre “a autonomia e a igualdade na oferta e no acesso às políticas sociais em países federativos” como o Brasil (SEGATTO, 2015, p. 160).

A Constituição Federal de 1988 determinou que Estados e Municípios têm competências comuns na oferta de ensino fundamental e que devem estabelecer cooperação entre si. No entanto, o regime de colaboração não foi regulamentado e há diferentes modelos de cooperação entre as esferas estadual e municipal, que ensejam resultados educacionais também distintos, como evidencia a pesquisa de

Segatto (2015). Conforme previsto no artigo 211 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), a organização dos sistemas de ensino supõe o regime de colaboração, de forma que os Municípios ficam responsáveis pela oferta de Educação Infantil e Ensino Fundamental, e os Estados se responsabilizam, prioritariamente, pelo Ensino Médio. A responsabilidade de ofertar ajuda técnica e financeira aos Municípios e Estado que não conseguirem garantir a oferta é da União:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º. Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (BRASIL, 1988).

Nos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (1994 – 2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2002 – 2010) foram criados e fortalecidos mecanismos de coordenação articulados à distribuição de recursos (FUNDEF), ao estabelecimento de padrões (SAEB) e diretrizes nacionais (PCNs ou DCNs) e à regulamentação nacional (LDBEN 9.394/96). Para grande parte dos municípios, os programas federais, como o PNAIC, constituem o conteúdo principal das políticas locais. Ainda que a coordenação federal tenha sido fortalecida nas últimas décadas, ela ainda não foi suficiente para melhorar e diminuir desigualdades na oferta educacional municipal. Neste quadro mais geral, o Ceará é o único Estado em que há coordenação estadual e em que se busca estabelecer condições institucionais iguais entre os Municípios.

Assim, outro elemento que ajuda a compreender a passagem da coordenação do PNAIC das universidades federais para as secretarias estaduais de educação é o fato de esta política estar inspirada no PAIC do Ceará. Nesse Estado, o regime de colaboração com os Municípios tem seu foco principal na implementação do PAIC. Ceará é, segundo o estudo de Segatto (2015), o Estado em que há maior colaboração com os Municípios. Há outro grupo de Estados que não apresenta essa coordenação, embora alguns deles possuam “programas conjuntos em parceria com os Municípios que envolvem, principalmente, sistemas de avaliações, formações, matrículas, calendários e assessoria técnica” (SEGATTO, 2015, p. 162-163). O terceiro grupo caracterizado por Segatto (2015) possui relações ainda menos institucionalizadas e, em alguns casos, uma cooperação incipiente.

O Estado do Rio de Janeiro é parte, junto com os Estados do Amapá, Maranhão, Pará, Rio Grande do Norte, Roraima e Santa Catarina, do grupo em que não há colaboração expressiva entre Estados e Municípios e no qual prevalecem as políticas independentes. Embora exista relacionamento intergovernamental, não houve historicamente no Rio de Janeiro a construção de uma política conjunta, mais ou menos horizontal e institucionalizada, mas sim uma série de políticas estaduais e municipais independentes.

Na sua primeira versão, o PNAIC contou com a coordenação das universidades federais, o que fez com que o acompanhamento do programa pelos Estados não fosse tão próximo do modelo de cooperação do PAIC. Na segunda versão, há uma tentativa de induzir os governos estaduais a ocupar o papel das universidades federais. Segatto afirma que o PNAIC promoveu mudanças nas relações intergovernamentais, no sentido do estabelecimento de ações de implementação de política com base no regime de colaboração. A isto se soma a estratégia de condicionar a adesão do Município à adesão do Estado ao PNAIC, o que de alguma forma expressa o reconhecimento da importância que o Estado tem na coordenação das políticas municipais.

De acordo com a Resolução nº 12 de 06 de setembro de 2017, as Secretarias Estaduais de Educação assumiram a coordenação geral, relacionada não apenas à formação continuada como também à gestão do programa, o que incluía o controle da concessão das bolsas e a administração dos recursos para o PNAIC no Estado. A coordenação geral passa para as Secretarias Estaduais, com base na

gestão compartilhada entre Estados e Municípios, promovida pelo Comitê Gestor Estadual para a Alfabetização e o Letramento. A formação continuada poderia continuar a ser realizada pela universidade, a convite da Secretaria Estadual, e não mais como instituição integrante do desenho da política, como era na primeira versão do PNAIC.

No Estado do Rio de Janeiro manteve-se o arranjo inicial, dando sequência ao projeto que já vinha sendo desenvolvido sob a coordenação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Dessa forma, a universidade continuou responsável não apenas pela formação continuada como também pela gestão do programa, o que incluía a administração dos recursos para o PNAIC no Estado, embora toda a decisão fosse tomada pelo Comitê Gestor. No entanto, coube a SEEDUC o controle da concessão das bolsas, que antes também ficava a cargo da UFRJ. A estrutura do PNAIC passou a contar com a participação de outros agentes na esfera estadual de gestão, tais como o coordenador de gestão e o coordenador regional. Nesse momento também as bolsas de estudo e pesquisa para os participantes da formação continuada deixaram de contemplar os professores alfabetizadores, público-alvo do PNAIC definido como tal desde a formulação inicial da política. Alguns dos entrevistados pela pesquisa relataram que, nesse momento, o PNAIC foi descontinuado em diferentes Estados, como resultado de conflitos com as universidades e da consequente retirada de sua participação do programa.

O Comitê Gestor, formado por um coordenador estadual, que representa o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), um coordenador municipal, que representa a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), além de coordenadores regionais e locais (um por Município), deveria assegurar capilaridade, mobilização e controle social, além de fortalecer a responsabilização das estruturas estaduais, regionais e locais de gestão por meio da definição de metas e do acompanhamento das ações, com um enfoque mais prático dirigido para a realidade da sala de aula.

O PNAIC apresentava um arranjo institucional complexo ao envolver atores políticos da administração pública federal, estadual e municipal, entes federados que possuem autoridade, legitimidade decisória e competência territorial, com mandato legítimo para transformar a política e reformulá-la (HILL; HUPE, 2003), como ilustra a continuidade do programa no Estado do Rio de Janeiro.

O desenho da política do PNAIC supõe mecanismos de coordenação que envolvem a distribuição de recursos, a regulamentação nacional e o estabelecimento de padrões nacionais. No âmbito das Ações do Pacto, entre as atribuições²⁶ do MEC constam o fornecimento de materiais didáticos; a distribuição de bolsas de apoio para os professores e formadores durante o curso de formação, como incentivo à sua adesão; e a aplicação de avaliações como mecanismo de controle dos resultados. A implementação de uma política educacional de abrangência nacional como o PNAIC requer tanto a definição do financiamento quanto a definição das funções dos entes federados nas ações de gestão. O apoio técnico e financeiro foi garantido com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (BRASIL, 2012b).

A capacidade política se refere à habilidade de interlocução e negociação com os diferentes atores envolvidos e diz respeito ao processamento dos conflitos e à formação de coalizões políticas de suporte para os objetivos e as estratégias a serem adotadas. Ou seja, a capacidade política diz respeito à i) existência e formas de interações das burocracias do Executivo com os agentes do sistema político-representativo (o Congresso Nacional, seus parlamentares, dirigentes dos governos subnacionais – governadores e prefeitos – e seus partidos políticos); ii) existência e operação efetiva de formas de participação social (conselhos, conferências, ouvidorias, audiências e consultas públicas, entre outras); e iii) atuação dos órgãos de controle (sejam eles internos ou externos). Entre as atribuições²⁷ dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estão a adesão ao

²⁶ As atribuições do MEC eram: I) Promover, em parceria com as IES, a formação dos professores alfabetizadores e dos orientadores de estudo; II) Conceder bolsas de apoio para os orientadores de estudo e os professores alfabetizadores durante o curso de formação; III) Fornecer os materiais didáticos, literários, jogos e tecnologias previstos na Portaria nº 867, de 04/07/2012, que institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa; IV) Aplicar as avaliações externas do nível de alfabetização em língua portuguesa e em matemática para alunos concluintes do 3º ano do ensino fundamental; V) Distribuir a Provinha Brasil para aplicação pelas próprias redes junto aos alunos ingressantes e concluintes do 2º ano do ensino fundamental e disponibilizar às redes de ensino um sistema informatizado para coleta e tratamento dos resultados da Provinha Brasil (BRASIL, 2013c).

²⁷ As principais atribuições dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios eram: I) Aderir ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa; II) Gerenciar e monitorar a implementação das Ações do Pacto em sua rede; III) Fomentar e garantir a participação dos professores alfabetizadores de sua rede de ensino nas atividades de formação, sem prejuízo da carga horária em sala de aula, custeando o deslocamento e a hospedagem sempre que necessário; IV) Indicar os orientadores de estudo de sua rede de ensino e custear o seu deslocamento e a sua hospedagem para os eventos de formação; V) Promover a participação das escolas da sua rede de ensino nas avaliações externas realizadas pelo INEP junto aos alunos concluintes do 3º ano do ensino fundamental; VI) Aplicar a Provinha Brasil em sua rede de ensino, no início e no final do 2º ano do ensino fundamental, e informar os resultados por meio de sistema informatizado específico a

PNAIC e a colaboração na implementação, gerenciando e monitorando as ações do programa em sua rede.

Desde a primeira versão, no que concerne à gestão das ações do Pacto, quatro instâncias de coordenação foram definidas (BRASIL, 2012b): um Comitê Gestor Nacional; uma Coordenação Institucional em cada Estado e no Distrito Federal, composta por diversas entidades, com atribuições estratégicas e de mobilização em torno dos objetivos do Pacto; uma Coordenação Estadual, responsável pela implementação e monitoramento das ações em sua rede e pelo apoio à implementação nos Municípios; e uma Coordenação Municipal, responsável pela implementação e monitoramento das ações na sua rede.

O governo federal mobilizou Estados e Municípios em torno de um pacto que ensejou uma articulação entre os diversos entes federados, que provavelmente sustentou a permanência do PNAIC ao longo dos anos, a despeito das turbulências que essa política enfrentou.

Nos últimos meses nós trabalhamos muito intensamente, com todos os secretários estaduais de educação, sempre acompanhados pela representação da UNDIME e nós conversamos intensamente sobre aquele que talvez seja um dos maiores e mais importantes desafios da educação no Brasil, e que estamos decididos a enfrentar: estamos construindo e vamos colocar em operação nos próximos momentos o Pacto Nacional pela alfabetização na idade certa. [...] Nós fizemos um estudo que mostra que em muitos lugares do Brasil muitas crianças chegam ao final do 3º. ano sem estarem plenamente alfabetizadas. [...] Construído com muito trabalho e muita dedicação, visitando as secretarias estaduais, muitas secretarias municipais, capitais, e entidades representativas do magistério²⁸. (Secretário da Educação Básica, MEC, 2012)

Antes mesmo do lançamento do PNAIC e, inclusive, antes da produção de qualquer documento da própria política, os representantes da UNDIME e do CONSED haviam participado das discussões junto ao MEC, conforme foi relatado por um dos representantes da UNDIME.

ser disponibilizado pelo INEP; VII) Designar coordenadores para se dedicarem ao programa e alocar equipe necessária para a sua gestão, inclusive em suas unidades regionais, se houver; VIII) Monitorar, em colaboração com o Ministério da Educação, a aplicação da Provinha Brasil e da avaliação externa, a entrega e o uso dos materiais de apoio à alfabetização; IX) Disponibilizar assistência técnica às escolas com maiores dificuldades na implementação das ações e na obtenção de resultados positivos de alfabetização; X) Promover a articulação do programa com o programa Mais Educação, onde houver, priorizando o atendimento das crianças do 1º, 2º e 3º ano do ensino fundamental como garantia de educação integral e complementação de apoio pedagógico àquelas com maiores dificuldades. No caso dos Estados, espera-se ainda que viabilizem o funcionamento da coordenação institucional no Estado e apoiem os Municípios com maiores dificuldades. (BRASIL, 2013c)

²⁸ Texto transcrito da 1ª web conferência do PNAIC de 25 de setembro de 2012, disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/webconferencias>>.

Quando a política chega ao Estado, ela é precedida por muita discussão anterior junto ao MEC. Antes do lançamento a UNDIME e o CONSED já haviam participado de muita discussão junto ao MEC. (Marvel, representante da UNDIME).

Conforme se pode observar no Quadro 3, o Comitê composto em cada Estado, que na primeira versão se chamava Coordenação Institucional, passa a se chamar Comitê Gestor Estadual para a Alfabetização e o Letramento na versão de 2017. E a coordenação estadual, que antes era das universidades (ou IES), passa a ser da Secretaria Estadual – que poderia ou não, juntamente com a UNDIME, convidar as universidades para atuar na coordenação de formação.

Quadro 3: Desenho institucional para gestão das ações do Pacto

Nº 867, DE 04 DE JULHO DE 2012 Comitê Gestor Nacional	Nº 826, DE 07 DE JULHO DE 2017 Comitê Gestor Nacional
Responsável pela coordenação e avaliação em âmbito nacional, presidido pela Secretaria Executiva do Ministério da Educação, com participação dos titulares e suplentes da Secretaria de Educação Básica (SEB), da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), do FNDE, do INEP, do Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED), da União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e representantes de outros órgãos e entidades que o Comitê julgar conveniente;	Responsável pela coordenação e avaliação em âmbito nacional, presidido pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação – SEB-MEC, com a participação do Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação – CONSED, da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME e representantes de outros órgãos e entidades que o Comitê julgar conveniente;
Coordenação Institucional	Comitê Gestor Estadual para a Alfabetização e o Letramento
Comitê composto, em cada Estado, por representante do MEC, da Secretaria de Estado da Educação, da UNDIME no Estado, da União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) no Estado, do Conselho Estadual de Educação, da(s) Instituições de Ensino Superior (IES) formadora(s) em atuação no Estado e de outras entidades que a Coordenação julgar conveniente, responsável pela mobilização e a proposição de soluções para temas estratégicos, no âmbito do Estado;	Comitê instituído em cada Estado, composto pelo coordenador estadual, coordenador UNDIME, coordenador de gestão e coordenador de formação , responsáveis por identificar os resultados das escolas públicas da Unidade da Federação – UF nas avaliações externas nacionais e outras avaliações conduzidas pelas unidades federadas, Municípios ou pelas próprias escolas; pelo estabelecimento de metas de desempenho dos alunos; pelo acompanhamento, aprovação e monitoramento das estratégias de gestão e das ações de apoio didático-pedagógico previstas para a formação e pelo compromisso solidário de elevar a qualidade do processo de alfabetização, letramento e aprendizagem na idade certa dos estudantes; No Distrito Federal, o Comitê Gestor para a Alfabetização e o Letramento será composto pelo coordenador estadual, coordenador de gestão e coordenador de formação, responsáveis pelas mesmas atribuições do comitê estadual.

Fonte: Elaboração a partir da Portaria 867 de 2012 e da Portaria 826 de 2017. (Continua)

Quadro 3: Desenho institucional para gestão das ações do Pacto (continuação)

Nº 867, DE 04 DE JULHO DE 2012	Nº 826, DE 07 DE JULHO DE 2017
Estados e Municípios	Estados e Municípios
<p>Coordenação Estadual: a cargo de cada Secretaria de Estado da Educação, responsável pela gestão, supervisão, monitoramento no âmbito da rede estadual e pelo apoio à implementação das ações do Pacto nos Municípios;</p> <p>Coordenação Municipal: a cargo da Secretaria Municipal de Educação, responsável pela gestão, supervisão, monitoramento das ações do Pacto no âmbito da rede municipal e pela interlocução com a coordenação estadual.</p> <p>Definição e disponibilização, pelo MEC, de um sistema de monitoramento das referidas ações do Pacto;</p> <p>Promoção, por meio do Conselho Municipal, dos conselhos escolares, dos conselhos de acompanhamento e controle social da educação e organizações da sociedade civil, do acompanhamento e monitoramento das ações do Pacto, bem como de todas as demais ações de caráter complementar com impacto direto na aprendizagem e permanência da criança na escola;</p> <p>Fortalecimento dos conselhos de educação e escolares envolvidos no acompanhamento e monitoramento das ações do Pacto, visando garantir as condições necessárias para o seu pleno e eficaz desenvolvimento;</p> <p>Mobilização da comunidade escolar, dos conselhos de educação e da sociedade local em torno das ações do Pacto.</p>	<p>Os Comitês Gestores Estaduais e equipes municipais, estaduais e distrital de coordenadores locais, regionais e estaduais formam a instância de gestão compartilhada entre Estados, Municípios e o DF, responsáveis pelo estabelecimento de metas a serem alcançadas em cada escola e pelo monitoramento e avaliação das ações voltadas à pré-escola e ensino fundamental, com foco na alfabetização das crianças do 1º ao 3º ano do ensino fundamental. (BRASIL, 2017, art. 7).</p> <p>Definição e disponibilização, pela SEB, de sistemas de monitoramento das ações pactuadas, sem prejuízo do uso integrado com as ferramentas e protocolos instituídos pelos entes federados com a mesma finalidade;</p> <p>Consolidação da estrutura de governança e gestão voltadas para o acompanhamento das formações e ações nas escolas.</p>

Fonte: Elaboração a partir da Portaria 867 de 2012 e da Portaria 826 de 2017.

Alguns entrevistados reconhecem que desde o início do PNAIC a inspiração na experiência do PAIC se justificava menos pelo modelo de formação continuada de professores que pelo regime de colaboração. Pode-se pensar, inclusive, que o motivo pelo qual o PNAIC tenha permanecido no Estado do Rio de Janeiro, a despeito de ter sido descontinuado pela União, seja justamente a sustentação de ações com base no regime de colaboração entre Estado e Municípios.

Os responsáveis pela formação junto aos professores alfabetizadores, que na primeira versão eram chamados orientadores de estudos passaram a se chamar formadores locais na segunda versão (BRASIL, 2017). Mas, além da mudança no nome, a função também se amplia.

Em 2013, a formação ministrada pelos orientadores de estudos tinha como público alvo apenas os professores das turmas correspondentes ao ciclo de alfabetização das escolas que atendiam do 1º ao 3º ano do ensino fundamental das redes de ensino participantes das ações do Pacto.

Em 2017, a formação continuada ministrada pelos formadores locais foi estendida para atender também os também os seguintes perfis em efetivo exercício: coordenadores pedagógicos de instituições que atendiam do 1º ao 3º ano do ensino fundamental; os professores do 1º ao 3º ano que atuavam em turmas multisseriadas e multietapa; os professores de instituições públicas de educação infantil que atendiam a pré-escola; os coordenadores pedagógicos de instituições públicas de educação infantil que atendiam a educação infantil; os articuladores da escola; além dos mediadores de aprendizagem das escolas das redes públicas de ensino participantes do PNME.

2.5 O que dizem as pesquisas sobre o PNAIC

As pesquisas já desenvolvidas acerca do PNAIC, na sua grande maioria, focalizam a dimensão relativa à formação de professores e são raros os trabalhos que o analisam como política educacional. Utilizando o termo PNAIC, realizamos em 2018, uma busca no banco de dados da Divisão de Bibliotecas e Documentação da PUC-Rio. Nessa busca, identificamos 137 produções, sendo 31 artigos publicados em revistas acadêmicas e 17 teses ou dissertações.

Pela leitura do título, resumo e referências, a seleção dos textos atendeu ao critério daquelas produções que contemplassem pesquisas sobre o PNAIC enquanto política pública de alfabetização.

Um ano depois, em 2019, seguindo os mesmos critérios de busca foram encontradas 418 produções acadêmicas, entre as quais 245 artigos publicados em periódicos da área e 98 teses ou dissertações que tratavam do PNAIC. Os resultados obtidos foram divididos entre aqueles disponibilizados no *Scientific Electronic Library Online* (SciELO)²⁹ e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD). Também fiz a busca no Google Acadêmico³⁰ utilizando o mesmo procedimento.

²⁹ O SciELO é caracterizado como uma biblioteca eletrônica, e contempla uma coleção selecionada de periódicos científicos do Brasil e também de outros países.

³⁰ O Google Acadêmico é uma ferramenta de pesquisa do Google que permite pesquisar em trabalhos acadêmicos, literatura escolar, jornais de universidades e artigos variados.

O segundo levantamento, em 2019, mostrou um aumento significativo no número de produções sobre o tema, indicando a importância e relevância do PNAIC no campo da Educação.

Um texto em particular sobre o PNAIC permitiu reforçar a minha percepção de que essa iniciativa não tinha ainda sido estudada como política pública. Trata-se do texto de Alferes e Mainardes (2019) intitulado “O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa em ação: revisão de literatura”, no qual os autores, por meio de análise documental, apresentam uma revisão de literatura sobre o PNAIC, abrangendo 64 trabalhos, no período de 2013 até 2016. De modo geral, os textos analisados são sintetizados como pesquisas que descrevem o Programa e analisam documentos, cadernos de formação e a percepção dos atores envolvidos na política – orientadores de estudo e professores – sobre as ações do PNAIC, embora os autores indiquem que são raras as pesquisas que incluem a observação de salas de aula, os antecedentes históricos do PNAIC, suas vinculações com as propostas do Movimento Todos pela Educação e com projetos similares implantados no Brasil, como PAIC, do Estado do Ceará. Alferes e Mainardes (2019) também destacam a ausência de aprofundamento das noções de “pacto”, “idade certa” e “direitos de aprendizagem”, presentes no discurso e nos textos da política e, ainda, as lacunas na análise das relações do PNAIC com o desempenho e com resultados mensurados pelas avaliações em larga escala. Os autores destacam, ainda, a ausência de trabalhos acadêmicos que discutam o PNAIC enquanto política educacional.

De outro lado, Viédes (2015), na dissertação intitulada “Políticas públicas em alfabetização: o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa no Município de Anastácio-MS”, descreve como se deu a política nesse Município, e apresenta um interessante mapeamento dos programas de governo voltados para a alfabetização da criança após a Constituição de 1988, que obedece a diferentes critérios de análise: período de lançamento, responsabilidade de execução, objetivo do programa, público alvo, formato e material.

Para completar, no artigo intitulado “A política educacional de alfabetização da criança consubstanciada pelos programas, projetos e pactos: o novo ou tudo de novo?”, Viédes e Brito (2015) afirmam que todos os programas governamentais voltados à alfabetização da criança desde a CF/88 apresentam o formato voltado à formação continuada de professores alfabetizadores. As autoras destacam que o

PROFA, o Pró-letramento (ambos do governo federal) e o PAIC (do Governo do Estado do Ceará) possuem formatos similares e são caracterizados pelas autoras como ações que inauguram a temática da alfabetização das crianças como política pública em educação.

Segundo as autoras, foi em 2001, a partir do PROFA, que se começou a compreender a necessidade de formulação de políticas públicas voltadas para a formação de professores alfabetizadores, embora reconheçam que o PNAIC, como política de alfabetização para crianças até oito anos de idade, significou um grande avanço em relação às políticas anteriores pelo ineditismo que significou a introdução da pactuação a nível nacional, envolvendo os diferentes entes federados.

Na mesma perspectiva, Alferes e Mainardes (2018), em artigo intitulado “A recontextualização do Pacto Nacional pela Alfabetização na idade certa-PNAIC: uma análise dos contextos macro, meso e micro”, focalizam a recontextualização das ações de formação continuada (nível meso) e no contexto da sala de aula (nível micro), cuja metodologia envolveu análise documental, entrevistas e observação participante de encontros de estudo e da prática pedagógica na sala de aula. A observação das práticas pedagógicas desenvolvidas por professoras dos três anos iniciais do Ensino Fundamental ocorreu em duas escolas do Município de Ponta Grossa (Paraná) e as entrevistas foram realizadas com: uma coordenadora geral do PNAIC; uma coordenadora local do PNAIC; uma formadora da IES; uma orientadora de estudo, duas diretoras e três pedagogas; e seis professoras alfabetizadoras. Os autores afirmam que dos quatro eixos de atuação do PNAIC, o eixo de formação continuada de professores alfabetizadores foi o mais relevante, pois ofereceu uma formação de caráter mais contínuo e sistemático, por meio de encontros presenciais.

Alferes e Mainardes (2018) também afirmam que o PNAIC permitiu uma retomada das discussões sobre metodologias de alfabetização e o início da discussão sobre os Direitos de Aprendizagem. Reconhecem, no entanto, a falta de um espaço democrático para debater publicamente o PNAIC, em relação ao seu formato, resultados e continuidade, que envolvesse os professores que atuam na alfabetização. Os autores concluem que o PNAIC é recontextualizado nas instâncias meso e micro, configurando diferentes sentidos e possibilidades no processo de atuação.

Apesar de encontrar alguns trabalhos que abordam o PNAIC enquanto política pública, não me deparei, nessa revisão, com nenhum trabalho que analisasse a política pela perspectiva da percepção dos atores sobre suas possíveis influências na modificação dos arranjos institucionais de implementação.

Nesse contexto, minha pesquisa tem por finalidade mais ampla dar continuidade aos estudos e às análises sobre o PNAIC, considerando aspectos que passam pelas ações cooperativas entre entes federados, seus arranjos institucionais de implementação e as práticas e interações dos atores governamentais e não governamentais na trajetória de implementação da política no Estado do Rio de Janeiro.

Apesar de o Estado do Rio de Janeiro não se caracterizar por manter historicamente relações de colaboração com os Municípios (SEGATTO, 2015), havia indícios de que a adesão estadual ao PNAIC teria incitado parcerias inéditas com a universidade e com os Municípios.

Além disso, de um modo geral, os estudos sobre o PNAIC utilizam referenciais teóricos voltados para a alfabetização e para a formação de professores, e quase sempre consideram o formato inicial da proposta formativa que ocorreu no período de 2012 a 2016.

Não identificamos, na revisão que fizemos, nenhum estudo que colocasse o foco na análise do desenho da política e na atuação de seus agentes implementadores.

Diante dessa lacuna, nossa proposta é analisar o PNAIC a partir da atuação dos agentes implementadores, buscando mapear as práticas e as percepções desses agentes, bem como compreender os arranjos do PNAIC, suas modificações e os diferentes contextos de implementação.

3 Referenciais teóricos e metodológicos

Esta pesquisa investiga a percepção do PNAIC pelos agentes envolvidos na implementação no Estado do Rio de Janeiro e suas possíveis influências nas mudanças que aconteceram na configuração do Pacto entre a primeira e a segunda versão. E esse objetivo está relacionado com o entendimento de que os sentidos atribuídos ao PNAIC pelos atores implementadores orientaram suas ações e contribuíram para as mudanças verificadas na configuração de suas duas versões.

Os estudos sobre implementação de políticas públicas estão relativamente consolidados na literatura internacional e apresentam avanços recentes e expressivos na literatura nacional.

Em que pese às diversas definições do conceito de implementação existentes, essa literatura reconhece a importância da sua análise para o entendimento das possibilidades de transformação da realidade por meio de políticas públicas.

Nessa pauta, esta pesquisa considera que a implementação do PNAIC não corresponde à mera execução do desenho formal da política, mas a um processo interativo de formulação, implementação e reformulação (MAZMANIAN; SABATIER, 1983 apud LIMA; D'ASCENZI, 2013), que envolve um conjunto diversificado de atores, estatais e não estatais, em processos de interação pautados por regras formais e informais (BICHIR, 2018).

Com foco nos atores implementadores, diversos estudos sobre políticas públicas buscaram compreender como a política é interpretada e reformulada por meio de símbolos, objetos e metáforas (YANOW, 1996).

Esses estudos, em particular, destacaram a importância da assimilação discursiva da formulação pelos implementadores, para os quais os significados da política importam e cuja interpretação não depende apenas *do que* a política significa, mas também *de como* a política significa (YANOW, 1993, 1995; YANOW; SCHWARTZ-SHEA, 2015).

Os significados das políticas são importantes, mas a compreensão desses significados não é simples: requer esforços deliberados de interpretação. As interpretações de políticas perguntam não apenas *o que* significa uma política, mas também *como* ela significa. Os intérpretes geralmente descobrem que, para ambas as perguntas, a resposta é plural: uma política significa mais de uma coisa e esses significados são transmitidos de mais de uma forma.³¹ (YANOW, 1995, p. 111)

Nessa perspectiva, a implementação reflete os efeitos da interação e da comunicação (GOGGIN *et al*, 1990) e, fundamentalmente, como ela é determinada pelos limites e possibilidades próprios da linguagem (HILL, 2006; HONIG, 2006; YANOW, 1993, 1996, 2000). A ambiguidade da linguagem é considerada inescapável e não apenas motivada por razões políticas.

As ambiguidades persistem não apenas por razões políticas (como uma estratégia usada, por exemplo, por partes conflitantes para acomodar ou contornar uma à outra), mas também porque a linguagem humana é inevitavelmente ambígua.³² (YANOW, 1995, p. 115)

O campo das análises de políticas públicas é assim inscrito no terreno da argumentação, no qual a persuasão, difusão e construção de coalizões discursivas desafiam o estudo da implementação. Yanow (1993, 1996, 2000) compreende a implementação como interpretação do que significa uma política, ou seja, como ela adquire sentido, para quem ela significa algo, e isto inclui os formuladores, os implementadores e demais atores.

Ao entender a implementação como interpretação pretende-se compreender como o sentido de uma política é transmitido e compartilhado pelas partes interessadas – *stakeholders* – e como as diversas interpretações afetam a implementação. Nesse sentido, para Yanow (1996) todo o *policy process* é concebido como processo discursivo e interpretativo. Deriva dessa concepção a proposta de análise da implementação da política sob a perspectiva interpretativa, a partir do estudo das diferentes visões dos atores sobre sua prática social e das influências das diferentes interpretações no processo de implementação. “A

³¹ Tradução nossa do original: “*Policy meanings are important, but understanding those meanings is not simple: it requires deliberate efforts of interpretation. Policy interpretations ask not only what a policy means, but also how a policy means. Interpreters often discover that for both questions, the answer is plural: a policy means more than one thing, and those meanings are conveyed in more than one way.*”

³² Tradução nossa do original: “*Ambiguities persists not only for political reasons (as a strategy used, e.g., by conflicting parties to accommodate or circumvent one another) but also because human language is inescapably ambiguous.*”

interpretação deixa de ser apenas um objeto de estudo, para ser o próprio método de investigação”³³ (YANOW, 1995, p. 112).

Os discursos, nessa abordagem, determinam a forma pela qual a implementação se desenvolve, ao envolver inter-relações comunicativas através das quais o uso particular de termos corresponde a uma forma de reconhecimento e/ou de pertencimento social.

As construções sociais permanecem embutidas em suas comunidades de origem em um processo contínuo de recriação, manutenção e mudança diárias. Os significados nunca são tratados independentemente dos contextos das pessoas que fazem e dizem as coisas que criaram esses significados.³⁴ (YANOW, 1995, p. 112)

Esse referencial nos leva a conceber o discurso como “instrumento da prática política” (GADET; HAK, 1990 apud ROCHA; DEUSDARÁ, 2006, p. 45), e o processo de implementação como forma de argumentação e de produção de sentido (CAPELLA, 2016), e orienta o interesse da pesquisa em analisar como a percepção e os argumentos dos agentes podem produzir modificações no arranjo institucional de implementação das políticas. Mais especificamente, o foco da pesquisa está na análise dos sentidos dados pelos agentes implementadores ao desenho do PNAIC.

A adoção dessas referências aponta para as seguintes questões de pesquisa:

- Qual é o sentido que os atores de diferentes níveis governamentais e burocráticos, envolvidos com a formulação e a implementação do PNAIC, dão a essa política e como esses sentidos mudam ao longo do tempo?
- De que forma esses diferentes sentidos orientam as ações discricionárias dos atores implementadores e influenciam na modificação do arranjo?

Diante dessas questões, apresento neste capítulo, primeiramente, os referenciais teóricos e conceituais a partir dos quais as categorias de análise dessa pesquisa estão ancoradas. Na segunda parte do capítulo, apresento a metodologia propriamente dita, que incluiu análise documental, observação e entrevistas,

³³ Tradução nossa do original: “interpretation, here, is not only the subject of study but also the method of investigation.”

³⁴ Tradução nossa do original: “*Social constructions remain embedded in their originating communities in an ongoing process of daily re-creation, maintenance, and change. Meanings are never treated independently of the contexts of people doing and saying the things that created those meanings.*”

critérios de seleção dos sujeitos entrevistados, elaboração dos roteiros de entrevistas, elaboração do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), autorização da pesquisa pelo Comitê de Ética da PUC-Rio, bem como os referenciais metodológicos utilizados no desenvolvimento da pesquisa.

3.1 Referenciais teóricos e conceituais

O PNAIC foi uma política educacional que envolveu as três esferas federativas e cuja implementação dependia fortemente da ação dos atores – políticos e burocráticos –, que remetem, respectivamente, a capacidades políticas e capacidades técnicas, em diferentes níveis de governo.

A configuração de formação do PNAIC previa que as atividades formativas pudessem se desdobrar em um nível cada vez mais próximo da escola, suscitando a construção de redes de colaboração para a formação de professores, por meio das estruturas estaduais, regionais e locais de formação e gestão. O regime de colaboração entre os entes públicos deveria favorecer a interlocução para que as atividades formativas chegassem à sala de aula de acordo com as necessidades dos alunos de toda a rede de ensino.

Os diferentes entes federados – governo federal, governos estaduais e governos municipais – são autônomos. O sistema federativo constitui um tipo de processo decisório, em que cada ente tem autonomia para decidir, sem implicar subordinação aos demais, cujo processo de decisão envolve várias camadas com autoridade e mandato para decisão, sem que exista hierarquia entre elas. Trata-se de um processo de decisão *multi-layering* (ou múltiplas camadas), pois envolve a separação de competências entre governos federal, estadual e municipal – cada um com legitimidade decisória e mandato legítimo para transformar a política e reformulá-la (HILL; HUPE, 2003).

As políticas públicas se constituem por meio de diversas camadas decisórias que podem implicar em hierarquia e subordinação, ou não. Hupe e Hill (2003) diferenciam os processos de decisões em dois tipos: *multi-layering* (ou múltiplas camadas) e *multi-level* (ou múltiplos níveis). O primeiro tipo remete a processos que envolvem várias camadas com autonomia para decidir, como é o caso dos

sistemas federativos, que requerem mecanismos de convencimento para levar à adesão, e negociação para a tomada de decisão. Já nos processos de decisões do tipo *multi-level* há vários níveis hierárquicos envolvidos na decisão, que requerem instrumentos de coordenação, assim como mecanismos de incentivo, comando e controle.

A forma como o PNAIC foi concebido envolve tanto a dimensão *multi-layering* – por envolver camadas federativas com autonomia e capacidade decisória –, quanto a dimensão *multi-level*, que supõe uma relação de subordinação. A implementação do PNAIC envolve, portanto, vários atores e interesses: burocracias de diferentes poderes e níveis de governo (federal, estadual e municipal) e organizações (MEC, secretarias estaduais e municipais de educação, universidades, escolas, etc., com seus mandatos, recursos, competências e instrumentos legais diversos), mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores (do governo, do sistema político e da sociedade), além das obrigações de transparência, prestação de contas e controle.

No caso do PNAIC, por exemplo, a atuação do governo federal consistiu em formular, regular e dispor de instrumentos de promoção de adesão, uma vez que o desenho da política envolvia atores incumbidos de tarefas técnicas e outros responsáveis por dimensões políticas. Os atores políticos tinham autoridade, legitimidade, competência em territórios delimitados e capacidade decisória. Eles poderiam ou não acatar a política, porque representam entes federativos autônomos. Entre os atores burocráticos, por outro lado, há hierarquia e subordinação. Dependendo dos mecanismos da condução da política, os atores burocráticos nos múltiplos níveis da política podem ter um maior ou menor grau de discricionariedade para agir.

O processo de implementação do PNAIC no Estado do Rio de Janeiro dependeu fortemente da ação dos atores – políticos e burocráticos – e dos instrumentos de ação estatal. Mas no decorrer do processo, o PNAIC sofreu uma modificação na configuração da política e, a despeito da descontinuidade da política nos outros estados brasileiros, chama a atenção o fato de que no Estado do Rio de Janeiro ela não só permaneceu como se lançou no que poderia ser chamado de “terceiro arranjo”. Por esse contexto, pretendo analisar a influência das percepções e sentidos que os atores deram para essa política e de que maneira essas percepções teriam acarretado modificações no seu desenho.

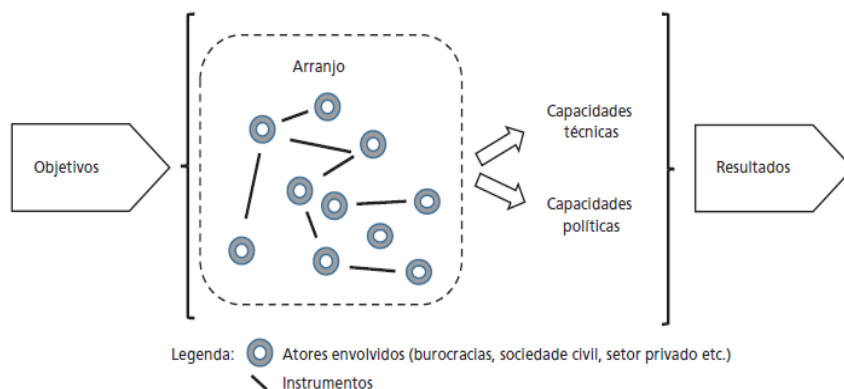
Para compreender como ocorre a relação entre a atuação das burocracias e os mecanismos de controle, participação e instrumentos, importa compreender qual o arranjo institucional de implementação. O conceito de arranjo institucional remete à estrutura da política e corresponde aos objetivos, atores envolvidos e instrumentos utilizados para se alcançar determinado resultado.

3.1.1 Arranjo institucional de implementação

Os arranjos compreendem as regras específicas que os agentes estabelecem para si nas suas relações políticas e sociais particulares, e definem a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, bem como as formas de relações entre os atores.

O conceito de arranjo institucional é entendido como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses numa política pública específica” (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 19). Para esses autores, os objetivos estipulados para uma política (plano, programa, projeto ou ação governamental) dependem de como o arranjo institucional se configura para a consecução de seus resultados. Ou seja, para Gomide e Pires (2014), o arranjo da política define a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica, conforme se pode observar na figura a seguir.

Figura 2: Abordagem dos arranjos institucionais de implementação



Fonte: Pires e Gomide (2018).

Os instrumentos dão estrutura aos arranjos e influenciam diretamente no seu funcionamento, determinando as posições e os recursos disponíveis aos atores, assim como os resultados que o arranjo será capaz ou não de produzir (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007). Entre os instrumentos previstos no arranjo institucional do PNAIC, por exemplo, estão: regulação, incentivos, estratégias de adesão, formação continuada em serviço, monitoramento, avaliação, cooperação intergovernamental e comunicação.

Na primeira versão, havia incentivos materiais e simbólicos para que os professores alfabetizadores aderissem ao programa. Na segunda versão, foi retirado o incentivo material das bolsas de estudo. Permaneceu, no entanto, o incentivo simbólico da certificação da formação pelas universidades. Este teve influência como elemento motivacional e fez com que os professores alfabetizadores, em sua maioria, continuassem a participar das formações em serviço, a despeito da descontinuidade das bolsas destinadas a eles.

O conceito de arranjo institucional de implementação envolve os diferentes níveis de atores, assim como os instrumentos que orientam as suas interações, de tal maneira que são os arranjos que dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos, determinando sua capacidade de implementar políticas públicas, em contextos de escassez de recursos e múltiplas desigualdades socioeconômicas e também em termos de capacidades estatais para provisão dos bens e serviços.

Pires e Gomide (2016b) desenvolveram modelos analíticos para avaliar o resultado de uma política pública com base na capacidade de inovação e no atingimento de metas. A categoria de inovação diz respeito a quanto um projeto se alterou quando comparado ao desenho original. Dessa forma, ao tratar das capacidades estatais, os autores relacionam o cumprimento de metas à capacidade técnica dos atores envolvidos, enquanto a capacidade de inovação de um programa dependeria da capacidade política dos agentes implementadores.

Os estudos sobre implementação buscam compreender a diferença entre os objetivos concebidos nos processos decisórios e os resultados alcançados de fato. Arretche (2001) afirma que a distância entre o que é formulado e o que é implementado diz respeito às contingências da implementação, uma vez que “a implementação modifica as políticas públicas” (p. 46). O campo de estudos sobre implementação de políticas públicas é inaugurado por um estudo seminal

desenvolvido por Pressman e Wildawsky, registrado no lançamento do livro “*Implementation*”, em 1973.

Essa literatura põe luz sobre as percepções dos agentes implementadores a respeito das normas e das escolhas em relação ao que é prioritário. Trata-se de uma forma de olhar o processo de implementação que destaca não apenas a natureza técnica nos seus aspectos organizacionais, incluindo os recursos e as capacidades dos agentes envolvidos, mas que lança também luz sobre uma dimensão interpretativa e cognitiva de produção de sentido dos atores envolvidos com relação à política, o que remete ao seu entendimento e à sua própria vivência organizacional (CAPELLA, 2016; LIMA; D’ASCENZI, 2013).

Tanto as organizações quanto as instituições importam, mas há algo igualmente importante, que é o indivíduo. Além disso, uma instituição não existe sem pessoas. A instituição diz respeito às regras que instituem o comportamento, que não existe sem as pessoas.

Para May (1993), as regras induzem o comportamento dos atores e podem encorajá-los a resolver os problemas construindo a sua própria capacidade de solução, ou usando incentivos para nutrir seu comprometimento com os objetivos. Por outro lado, as regras de caráter mais coercitivo são mais fáceis de implementar, uma vez que “não deixam margem de manobra para os atores”³⁵ (p. 643). Portanto, é preciso entender a relação entre instituição e pessoas, pois as instituições são habitadas por pessoas e por suas interações.

3.1.2 Instituições habitadas

O conceito de “instituição habitada”, proposto por Scully e Creed (1997), é um conceito que funciona como dobradiça, ou seja, como ponto de interseção que busca conciliar a dimensão de estrutura e a dimensão de agência. “Instituições como a burocracia são habitadas por pessoas e por suas interações.”³⁶ (HALLETT; VENTRESCA, 2006, p. 213).

³⁵ Tradução nossa do original: “*Coercive controls leave little room for maneuvering and seek adherence to mandate goals through deterrence*”.

³⁶ Tradução nossa do original: “*Institutions such as bureaucracy are inhabited by people and their interactions.*”

Esse conceito serve como categoria para a pesquisa organizacional, ao trazer de volta as pessoas para o foco da discussão organizacional (HALLETT; VENTRESCA, 2006). Essa relação entre instituições e pessoas se torna importante, sobretudo, quando se compreende que implementação é antes de tudo interação. “Instituições não são categorias desprovidas de sentidos, antes são constituídas por pessoas cujas interações sociais inserem nas instituições força local e significado.”³⁷ (HALLETT; VENTRESCA, 2006, p. 213).

Instituição não é organização. Organização é uma entidade em que se engajam pessoas para um trabalho coordenado. Qualquer grupo pode deslocar-se da posição de organização à de instituição, dependendo de como responde no dia a dia aos desafios, pressões e demandas do ambiente. O termo “instituição” designa um elemento da vida social em que orientações de valor e interesse característicos, que se concentram em aspectos sociais importantes (SILVA *et al*, 1987, p. 613). As instituições prescrevem normas de conduta, contribuindo para a regularidade e estabilidade da organização social. A instituição são as regras que pautam o comportamento, que não existe sem pessoas e, portanto, são as pessoas que habitam as instituições: “Apesar de as instituições influenciarem as organizações, é através da interação social que as instituições são interpretadas e modificadas, uma vez que são as pessoas que coordenam as atividades que impulsionam as instituições.”³⁸ (HALLETT; VENTRESCA, 2006, p. 215).

Ao enfatizarem a dimensão interacional da implementação, Hallett e Ventresca (2006, p. 216) citam Becker (1986): “não é simplesmente o que as pessoas ‘fazem’ que importa, mas como elas fazem isso, juntas.” E endossam seu argumento, ilustrando as três premissas de Blummer (1969): o ser humano age em direção a coisas que compõem as bases de sentidos que essas coisas têm para ele; o sentido é derivado das interações sociais; cada um lida com esses sentidos e eles são acessados e modificados através de um processo interpretativo utilizado pela pessoa que se depara com essas coisas.

Mais do que organizações formais com regras estritas e padrões rígidos de comportamento burocrático, a perspectiva das instituições habitadas (HALLETT;

³⁷ Tradução nossa do original: “*Institutions are not inert categories of meaning; rather they are populated with people whose social interactions suffuse institutions with local force and significance.*”

³⁸ Tradução nossa: “*Although institutions penetrate organizations, it is through social interaction that institutions are interpreted and modified as people coordinate the activities that propel institution forward.*”

VENTRESCA, 2006) pressupõe que indivíduos constroem o significado das regras e das próprias organizações em que se encontram por meio da interação com outros indivíduos, com os quais compartilham o mesmo espaço institucional.

Nessa abordagem, ganha importância o papel das percepções e interpretações dos burocratas sobre os processos dos quais participam em seu cotidiano de trabalho.

Se as pessoas são mais que meras “portadoras” das instituições, e se os sentidos são produto, em parte, das interações sociais, então, as pessoas e as maneiras através das quais elas agem em conjunto são componentes fundamentais das “instituições”.³⁹ (HALLETT; VENTRESCA, 2006, p. 215)

A forma como os implementadores vivenciam as dimensões organizacionais e as relações interpessoais no processo de implementação produzem a (re)construção coletiva do plano apresentado, ou seja, daquilo que fora concebido na sua formulação.

Para Lascoumes e Le Galès (2012, p. 21), os instrumentos organizam as relações e determinam como os atores se comportam, pois são “portadores de valor, de uma interpretação do social e de concepções do modo de regulação considerado”.

Um instrumento de ação pública constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 21).

A escolha dos instrumentos é a escolha da via de ação que vai estruturar, em parte, tanto o processo quanto os resultados. Assim, os instrumentos teriam a capacidade de tornar previsível o comportamento dos atores. No entanto, ao entender que os atores implementadores são atores racionais, supõe-se que mudando o tipo de incentivo, é possível mudar o comportamento dos atores, garantindo, assim, o resultado pretendido pelos formuladores.

Essa forma de conduzir a política, tendo como princípio de que as regras induzem o comportamento, considera que atores são racionais e, portanto, seria apenas uma questão de instrumentalizar esses atores melhor para se atingir os objetivos da política. Ou seja, com o incentivo adequado para mudar o

³⁹ Tradução nossa do original: “*If people are more than mere ‘carriers’ of institutions and if meanings are derived in part from social interactions, then people and the ways in which they do things together are fundamental components of ‘institutions’.*”

comportamento do agente implementador se alcançaria o objetivo pretendido. De acordo com May (1993, p. 636): “Mandatos fazem mais que simplesmente anunciar um conjunto de objetivos ou padrões. Eles facilitam a implementação por meio de vários **incentivos, mudanças de sistema e recursos de capacitação.**”⁴⁰ (Grifo nosso).

Ao citar a teoria da ação social de Coleman (2011), Correa (2018) enumera três componentes básicos: i) os atores e seus interesses; ii) os bens, recursos ou eventos necessários para satisfazer os interesses dos atores; iii) o controle que os atores têm sobre esses recursos. Na perspectiva da ação racional, a dimensão da agência é percebida ao priorizar objetivos e resultados em detrimento dos contextos de implementação. Entretanto, o indivíduo não se move apenas em função de incentivos ou por ação racional, mas sua ação está orientada por suas percepções, crenças e valores. Importa analisar a interpretação que os atores dão para a política, uma vez que a ação dos indivíduos é sempre conformada pela percepção que eles têm sobre a política. A ação dos atores é compreendida na perspectiva dos paradigmas, ideias, percepções sobre a política e dos sentidos que dão para as coisas.

O processo de implementação pode ser, assim, também compreendido como forma de **argumentação e de produção de sentido**. Isso significa olhar não apenas para os aspectos formais e hierárquicos da política, mas também para a forma pela qual os agentes que estão diretamente envolvidos na implementação da política produzem sentido sobre determinada realidade. A **dimensão interpretativa** ganha relevância, uma vez que a forma como os agentes, diretamente envolvidos na implementação da política, produzem sentidos sobre a política formulada faz com que o que antes foi pensado ganhe novos contornos.

Para analisar a implementação, portanto, é necessário entender quem são esses atores, como eles interagem e agem na implementação (LOTTA, 2015). Por um lado, essas ações são conformadas pelas normas e regras institucionais e, por outro, são fundamentadas em crenças e valores individuais. Esse segundo aspecto é denominado pela literatura como exercício da discricionariedade. Embora haja regras e normas que moldem alguns padrões de decisão, ainda assim, esses

⁴⁰ Tradução nossa do original: “*Mandates do more than simply announce a set of goals or standards. They facilitate implementation through various inducements, system changes, and capacity-building features.*”

burocratas possuem certa “autonomia para decidir como aplicá-las e inseri-las nas práticas da implementação” (LOTTA, 2015, p. 46), o que constitui o espaço para a discricionariedade.

A discricionariedade é definida como espaço para ação. E precisa ser analisada a partir da estrutura das regras, parâmetros organizacionais e atuação dos superiores. Os burocratas sob as mesmas regras possuem o mesmo espaço de discricionariedade, que também é acionado para ajustar as normas da política aos contextos locais.

3.1.3 A atuação dos atores

A literatura da ciência política vem desenvolvendo estudos de implementação na perspectiva da agência dos burocratas, cuja questão central é compreender quais são os atores que têm influência no processo de implementação e quais os impactos que cada um deles produz sobre os resultados das políticas. Com o objetivo principal de responder a essa questão, muitos estudos têm focalizado o papel das burocracias nos processos de implementação.

A literatura sobre os modelos analíticos de implementação de políticas públicas vem mostrando que, nas últimas cinco décadas, a implementação vem sendo estudada em diferentes perspectivas. Inicialmente, a política pública é encarada como um processo de tomada de decisões racional, de cima para baixo, ou seja, numa perspectiva *top-down*, cujas análises têm um caráter prescritivo. Com o desenvolvimento da abordagem *bottom-up*, passou-se a considerar a capacidade de agência dos diversos atores envolvidos na implementação de políticas, e também a diversidade de estratégias e ações das unidades organizacionais. Num terceiro momento, surgem os modelos de síntese, considerando tanto a perspectiva *top-down* como a *bottom-up*.

Para explicar melhor as “duas abordagens hegemônicas”, Lima e D’Ascenzi (2013) apresentam o modelo *top-down*, entendido a partir de uma visão de cima para baixo, e que considera a implementação como um plano em que os órgãos públicos desenvolvem a formulação da política a ser executada, como um processo hierárquico. Trata-se de uma perspectiva que opera com uma visão

weberiana de burocracia, em que a política formulada é executada pelo sistema administrativo, e cujos burocratas implementadores são subordinados aos agentes formuladores. Aqui, a política pública é encarada como um processo de tomada racional de decisões, fundamentada na separação entre administradores (aqueles que executam) e políticos (aqueles que pensam e tomam as decisões). Essa perspectiva, denominada “implementação como controle” (MAJONE; WILDAVSKY, 1984 apud LIMA; D’ASCENZI, 2013, p. 105), compreende que a implementação pode ser controlada por meio de planos, metas e objetivos claramente definidos. Essa perspectiva não considera a possibilidade de ocorrerem contingências e adaptações durante os processos de implementação.

O modelo *top-down* também enfatiza a separação entre a política e a administração, tendo como foco analítico o controle e a hierarquia. Trata-se de estipular um ideal normativo para colocar a política em ação. Para Lotta (2019), os autores da perspectiva *top-down* concluem que as políticas falham sistematicamente, pois a implementação não segue a formulação, seja porque os objetivos são muito abrangentes e ambíguos, ou por haver muitos atores e valores distintos envolvidos na implementação.

Além da perspectiva tradicional, focada em processos hierárquicos, há outros estudos sobre implementação na perspectiva *bottom-up*, que enfatizam fatores que podem alterar os resultados da implementação, como, por exemplo, as estruturas de interesse e de poder; as relações entre atores e agências e a natureza das interações estabelecidas nos processos de implementação. Dessa forma, o modelo *bottom-up* parte do pressuposto de que a política é um *continuum*, que envolve modificações no processo de tradução da intenção em ação. Assim, a fase de implementação é permeada de transformações e adaptações. Se nos estudos com abordagem *top-down*, a atenção volta-se para as metas e os planos da política, na visão *bottom-up*, o enfoque são os processos. Aqui, os resultados de sucesso ou fracasso de uma política independem de planos anteriores e são associados aos processos de implementação. A política é encarada, portanto, como flexível, capaz de se adaptar a possíveis contingências e alterações, e é exatamente por causa disso que resultados diferentes são possíveis.

O modelo *bottom-up* entende a implementação a partir de uma visão de baixo para cima, e, portanto, nesse modelo a política é abordada a partir do olhar do agente implementador e do que ele faz, pois a atuação dos burocratas pode

transformar o processo de implementação. A perspectiva *top-down* orientou os primeiros estudos realizados nos anos 1970 e focalizava as decisões formuladas centralmente; assumia o desenho formal como referência para a aferição daquilo que, de fato, viria a se tornar a política, e mensurava eventuais distâncias e desvios entre o previsto e o efetivamente realizado. Na década seguinte, também a perspectiva *bottom-up* concorreu para a orientação das análises de políticas públicas que passaram a interessar-se pelas decisões tomadas localmente, e especialmente pela interação entre os burocratas de linha de frente e os usuários das políticas e suas atuações discricionárias (FARIA, 2012; LIPSKY, 2010; MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003).

Se nos estudos com abordagem *top-down* a atenção se volta para que as metas e os planos da política sejam implementados rigorosamente como foram concebidos, na visão *bottom-up*, a fase de implementação é vista como sendo permeada por transformações e adaptações, em função dos aspectos relacionais dos agentes implementadores e da sua discricionariedade.

Nos anos 1990, são propostos vários modelos alternativos de análise que buscam sair do binômio *bottom-up* e *top-down*. “Essa é a chamada terceira geração de estudos, que tem como preocupação central os modelos sintéticos de análise da implementação (BARRET, 2004; SABATIER, 1988).” (LOTTA, 2019, p. 17). A busca por uma perspectiva integradora dessas abordagens levou ao desenvolvimento de diversos modelos de síntese (MATLAND, 1995; SABATIER, 2007; WINTER, 2010, entre outros) e, posteriormente, à diluição da clássica distinção entre as análises do tipo *top-down* – que aceitam a validade dos objetivos dos *policy makers* e sua capacidade de torná-los explícitos, em uma perspectiva mais normativa (HILL, 2006) – e a perspectiva *bottom-up*, na qual se considera o processo contínuo de transformação dos objetivos da política (BICHIR, 2018).

Ainda em relação aos modelos analíticos de implementação de políticas públicas, é possível distinguir uma quarta geração de temas relacionados a novos modelos da ação estatal. Fazem parte dessa geração, segundo Lotta (2019): a ideia de governança; instrumentos de ação pública; novos arranjos institucionais; processos multiníveis; sistemas de coordenação; capacidades estatais na implementação. Estas são algumas das temáticas que ganham espaço nessa nova agenda. Embora haja diferentes concepções sobre os processos de implementação,

todas elas destacam como elemento central a atuação dos atores responsáveis pelas tomadas de decisões na implementação.

Os estudos sobre os agentes implementadores que estão na linha de frente do relacionamento com os usuários dos serviços públicos, e cuja atuação vem sendo percebida como essencial para a eficiência da política, tem se ampliado nos últimos tempos. Lipsky (2010) cunhou o termo “*street-level bureaucracy*” (burocratas de nível de rua) em 1980 para se referir aos “funcionários que trabalham diretamente no contato com os usuários dos serviços públicos, como, por exemplo, policiais, professores, profissionais da saúde, entre outros” (LOTTA, 2015, p. 43).

3.1.4 Contextos de implementação: conflito e ambiguidade

Os contextos de implementação de políticas públicas compreendem situações de consenso e de conflito, uma vez que as organizações são compostas por pessoas, que interagem em ambientes institucionais. Pode-se observar que as investigações sobre implementação de políticas públicas se distanciam cada vez mais da concepção analítica clássica weberiana e fazem surgir novas perspectivas ao se considerar a capacidade de agência dos diversos atores envolvidos.

Apesar de as instituições influenciarem as organizações, é através da interação social que as instituições são interpretadas e modificadas, uma vez que são as pessoas que coordenam as atividades que impulsionam as instituições.⁴¹ (HALLETT; VENTRESCA, 2006, p. 215)

Além de se considerar o momento da implementação como interação, outros estudos compreendem a implementação como negociação – concebida como a “capacidade de resolver divergências ou estabelecer acordos sobre questões de interesse mútuo” (SILVA *et al*, 1987, p. 812). O consenso é a culminância de um processo no qual o sentimento público e a opinião pública são atraídos para determinado problema. O termo “consenso” é usado normalmente, segundo Silva

⁴¹ Tradução nossa do original: “*Although institutions penetrate organizations, it is through social interaction that institutions are interpreted and modified as people coordinate the activities that propel institution forward.*”

et al (1987), para significar mais do que um acordo racional – implica partilhar um sentimento e também uma ideia.

O conflito, por outro lado, é uma forma de interação entre indivíduos, grupos, organizações e coletividades, que implica choques para o acesso e a distribuição de recursos escassos, e se contrapõe a outra possível forma de interação: a cooperação (BOBBIO *et al*, 1998).

Os conflitos dizem respeito àquilo que contraria o consenso e gera tensão. Para esses autores, o termo “consenso” se distingue de “conformidade” – aceitação voluntária de um modo de comportamento – e de “coerção”, que resulta de uma aquiescência involuntária. Consenso denota a existência de um acordo entre os membros de um grupo social e expressa a existência de princípios, crenças, valores, normas que são mais ou menos partilhadas entre eles (BOBBIO *et al*, 1998).

As organizações são compostas por pessoas que agem tanto em tempos de **consenso** quanto em tempos de **conflito**, dentro das limitações dentro de um contexto de trabalho mais imediato e dentro de um ambiente mais amplo. São repletos de estrutura e agência em múltiplos níveis de análise.⁴² (HALLETT; VENTRESCA, 2006, p. 214)

Para atenuar conflitos, a estratégia para os vários níveis burocráticos a fim de promover consenso, é “aumentar *enforcement* e *compliance*, diminuindo a capacidade de questionamento dos atores hierárquicos” (LOTTA *et al*, 2019, p. 7), e minimizando a ambiguidade. Já quando os conflitos “dizem respeito aos entes federativos, a estratégia tem que envolver a negociação ou *enforcement*” (LOTTA *et al*, 2019, p. 7), para garantir que os objetivos sejam cumpridos. O processo, ou a tentativa mais frequente, é o de proceder à *regulamentação* dos conflitos, ou seja, à formulação de regras aceitas pelos participantes que estabelecem determinados limites aos conflitos.

“O conflito também pode se dar tanto entre entes federativos como entre níveis hierárquicos” (LOTTA *et al*, 2019, p. 6). O conflito pode ocorrer como parte da própria dinâmica democrática entre os entes federados, mas no segundo caso, o conflito quer dizer que atores de níveis mais baixos não estão concordando com decisões tomadas em níveis mais altos das hierarquias burocráticas. O

⁴² Tradução nossa do original: “*They are composed of people who act, at times in concert and at times in conflict, within the confines of an immediate working context, and within a largest environment. They are replete with structure and agency at multiple levels of analysis.*”

conflito se instala, muitas vezes, por conta de uma incompatibilidade de valores – o que não pode ser apaziguado simplesmente providenciando recursos ou incentivos. “Frequentemente, um conflito se baseia na incompatibilidade de valores e não é possível aplacar as partes envolvidas fornecendo recursos ou outros pagamentos paralelos.”⁴³ (MATLAND, 1995, p. 157).

Matland (1995) entende, ainda, que todo o contexto de política pública é marcado por graus diferentes de conflito e ambiguidade. A ambiguidade diz respeito ao espaço existente para interpretação da normatividade de determinada política e que pode levar ao exercício da discricionariedade dos atores. O conflito remete à interdependência entre atores e à sua incompatibilidade com os objetivos ou com os meios definidos pela política. “Toda organização e política pública carregam incongruências que se materializam em maior ou menor conflito entre os atores.” (LOTTA, 2019, p. 3).

E, muitas vezes, as ambiguidades persistem não apenas por motivos políticos, mas também porque “a linguagem é inescapavelmente ambígua” (YANOW, 1995, p. 115). Para Yanow (1996), todo o *policy process* é concebido como processo discursivo e interpretativo, mesmo porque, como a autora afirma, a ambiguidade pode estar presente mesmo quando pensamos que estamos sendo claros.

Mesmo a linguagem aparentemente literal implica ambiguidades que não podem ser eliminadas. As ambiguidades persistem não apenas por razões políticas (como estratégia usada, por exemplo, por partes conflitantes para acomodar ou contornar uma à outra), mas também porque a linguagem humana é inevitavelmente ambígua: embora possa dar forma a situações ambíguas, a linguagem também cria ambiguidades porque acomoda múltiplos significados. A possibilidade de mal-entendido está sempre presente. A linguagem pode gerar ambiguidades, mesmo quando pensamos que estamos sendo claros.⁴⁴ (YANOW, 1995, p. 115)

Tal como afirma Lotta *et al* (2019), quando a ambiguidade diz respeito aos níveis hierárquicos (*multi-level*), em que está prevista uma relação de subordinação, a estratégia para diminuí-la pode ser a criação de sistemas de

⁴³ Tradução nossa do original: “Often a conflict is based on an incompatibility of values and it is not possible to placate the involved parties by providing resources or others side payments.”

⁴⁴ Tradução nossa do original: “Even seemingly-literal language entails ambiguities that cannot be eliminated. Ambiguities persist not only for political reasons (as a strategy used, e.g., by conflicting parties to accommodate or circumvent one another) but also because human language is inescapably ambiguous: while it may give shape to ambiguous situations, language also creates ambiguities because it accommodates multiple meanings. The possibility of misunderstanding it always present. Language can entail ambiguities even when we think we are being clear.”

controle e de incentivo para induzir determinados comportamentos na lógica hierárquica. Ou seja, na criação de mecanismos que possam regular a discricionariedade dos atores.

Já a diminuição de ambiguidade nas camadas federativas depende da fomentação da cooperação federativa em torno do desenho das políticas. Nesse caso, os governos centrais podem oferecer incentivos para cooperação e construir compromissos em torno dos objetivos.

A diminuição da ambiguidade das políticas diz respeito a tentar fazer com que as várias camadas e vários níveis de atores saibam o que deva ser realizado. Ou seja, a diminuição da ambiguidade tem como efeito a redução da discricionariedade dos atores e, assim, portanto, aumenta a chance de as políticas serem mais parecidas com a proposta original ao final (MATLAND, 1995; LOTTA, 2019).

Quanto maior for a ambiguidade, maior o espaço para a reinterpretção das políticas, o que pode gerar, como consequência, a variação dos resultados. Portanto, quanto maior for a ambiguidade, maior a chance de os agentes implementadores exercerem seu poder discricionário. De outro lado, quanto mais regulada for uma política, menos oportunidade para atos discricionários terão os agentes. A ambiguidade corresponde ao que não está claramente regulado e, por esse motivo, amplia o espaço para a discricionariedade dos agentes.

Com base nas variáveis *ambiguidade* e *conflito*, Matland (1995) propõe um modelo para análise de políticas em que a combinação entre esses dois elementos levaria a contextos distintos, mais ou menos propícios à sua efetiva implementação.

Quadro 4: Contextos da ambiguidade e do conflito

	Baixo conflito	Alto conflito
Baixa ambiguidade	Implementação administrativa	Implementação política
Alta ambiguidade	Implementação experimental	Implementação simbólica

Fonte: Matland (1995).

Assim, Matland (1995) identifica quatro paradigmas da implementação de políticas, conforme ilustra o Quadro 4: implementação administrativa, experimental, política e simbólica.

No tipo de implementação administrativa, as políticas provavelmente serão executadas de maneira padronizada, por atores com baixo grau de discricionariedade e com resultados bastante previsíveis. A implementação administrativa ocorre quando tanto o conflito quanto a ambiguidade são baixos.

O tipo de implementação experimental acontece quando não há questionamento sobre a necessidade da política, embora haja espaço para se decidir as formas de cumprir os objetivos desta. A implementação experimental ocorre em contextos com baixo conflito e alta ambiguidade.

A implementação política acontece em situações nas quais o governante decide colocar um tema na agenda e implementá-lo, de cima para baixo, e a garantia da conformidade por parte dos atores acontece via incentivo ou coerção. A implementação política ocorre em contextos de alto conflito e baixa ambiguidade.

O tipo de implementação simbólica acontece em contextos nos quais é evidente a dificuldade de executar as políticas, por serem muito ambíguas e por serem objetos de disputa, assim, a tendência a não se efetivarem de fato. A implementação simbólica ocorre em contextos de alto conflito e alta ambiguidade.

Maiores ou menores graus de ambiguidade ou conflito estão presentes nos diferentes níveis dos processos decisórios, seja o que envolve múltiplas camadas de governos ou múltiplos níveis organizacionais e hierárquicos.

Com base no modelo para análise de políticas de Matland (1995), seria possível pensar o PNAIC dentro do tipo de implementação intitulado por ele como implementação experimental, pois compreende baixo conflito e alta ambiguidade, uma vez que não há questionamento sobre a necessidade da política, e sua baixa normatização possibilita a adaptação e a interpretação no processo de implementação.

3.2 Metodologia

A metodologia adotada envolveu análise documental, observação dos encontros de formação e entrevistas com os principais atores envolvidos no PNAIC. O desenho deste estudo iniciou-se com a definição dos implementadores como sujeitos-alvo da pesquisa. Nessa definição, levei em conta que se trata de uma política complexa, que envolve diversos atores do governo federal e dos governos estaduais e municipais, bem como das burocracias do MEC, das secretarias estaduais e municipais de educação, de universidades federais e escolas públicas. Por isso, foram entrevistados atores que representam cada nível da política, tanto no que concerne aos níveis hierárquicos, quanto às camadas federativas, a fim de apreender as interpretações conferidas por eles ao desenho do PNAIC.

Em síntese, essa definição me levou a entrevistar professores alfabetizadores, formadores locais e coordenadores locais, com os quais estabeleci contato em encontros formativos do PNAIC. Também entrevistei atores da gestão estadual, da Secretaria Estadual de Educação, de diversas secretarias municipais do Estado do Rio de Janeiro, da UNDIME e da UFRJ, envolvidos nas duas diferentes configurações assumidas pelo PNAIC.

Entrevistei, ainda, dois secretários da Secretaria de Educação Básica do MEC, que foram escolhidos por terem ocupado essa função justamente nos momentos que antecederam o lançamento do programa e sua reformulação.

Os atores das instâncias intermediárias e da linha de frente da política foram inicialmente contatados com apoio de uma professora da rede municipal, que havia exercido a função de orientadora de estudos na primeira versão do PNAIC. Ela me levou até a coordenadora local do Município do Rio de Janeiro, e esta me colocou em contato com agentes do Comitê Gestor e me apresentou a agenda do PNAIC, ainda em vigor no ano de 2018. Isso me permitiu participar tanto do Seminário Estadual – um evento que reunia integrantes de outros Municípios –, como de alguns encontros de formação de formadores e de formação de professores alfabetizadores.

Os roteiros de entrevistas foram compostos por dois blocos temáticos que abordaram, respectivamente, a observância às normas e a capacidade

organizacional, por um lado, e o sentido dado por estes atores às práticas de implementação e os estilos de interação adotados, por outro.

Assim, a entrevista tinha início com a identificação do entrevistado, momento em que também foram feitas algumas perguntas sobre sua trajetória profissional e acadêmica, e como chegou à função que ocupava no PNAIC. Em seguida, as perguntas pretendiam colher informações sobre a quem cada um se reportava para cumprir as atividades, como era a seleção, a avaliação e qual a opinião de cada um sobre a política de incentivos (distribuição de bolsas). Por fim, as perguntas de ordem mais prática giravam em torno de como eram operacionalizadas as atividades do PNAIC (organização, planejamento, execução das atividades; frequência de comparecimento dos formadores), como eram escolhidos os temas de trabalho e as atividades de formação, como eram registradas essas atividades e como eram avaliadas.

Os roteiros específicos foram elaborados a partir desse modelo mais geral, e ajustados de acordo com a função exercida pelo ator (Apêndice B).

As entrevistas ocorreram em locais previamente agendados, geralmente nos locais de trabalho desses agentes, com exceção dos ex-secretários de Educação do MEC, que já não exerciam essa função quando foram entrevistados.

Ciente da agenda que ainda estava em vigência quando fui a campo, participei de vários encontros de formação e seminários regionais e estaduais, que também permitiram entrevistar agentes atuantes no PNAIC em Municípios menores.

A realização da pesquisa foi autorizada pelo Comitê de Ética da PUC-Rio (Anexo A). Antes da realização de cada entrevista, que era previamente agendada, o entrevistado era esclarecido acerca do objetivo da pesquisa e havia um momento inicial para que dúvidas sobre a pesquisa fossem dirimidas. Cada entrevistado era indagado também sobre a possibilidade de a entrevista ser gravada, e só então era solicitada a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), com a garantia de que seu nome não seria divulgado. Ao assinar o TCLE (Apêndice A), a pessoa entrevistada também escolhia o codinome para identificação de sua narrativa na pesquisa.

Muitos entrevistados mantiveram o próprio nome ou sobrenome. Nesses casos, eu mesma escolhi um codinome, em atenção ao compromisso por mim

assumido frente ao Comitê de Ética em Pesquisa da PUC-Rio, de garantir o anonimato e a confidencialidade do material gerado nas entrevistas.

No caso dos secretários da SEB/MEC, que são pessoas públicas, utilizamos como referência o período em que estiveram no cargo. O primeiro – neste trabalho denominado: Secretário de Educação Básica 2012 – esteve no exercício do cargo no período de fevereiro de 2012 a novembro de 2012; e o segundo – neste trabalho denominado Secretário de Educação Básica 2015 – esteve no exercício do cargo no período de fevereiro de 2015 a maio de 2016.

A análise documental foi outra técnica adotada pela pesquisa, através dos documentos normativos do PNAIC, como leis, portarias, resoluções e demais documentos, e utilizei também vídeos e *web* conferências de domínio público. Entre os documentos analisados estão:

- Portaria 867, de 4 de julho de 2012, que instituiu o PNAIC e as ações do pacto, e define suas diretrizes gerais;
- Livreto de apresentação do PNAIC;
- Medida Provisória nº 586, de 08 de novembro de 2012, que dispõe sobre o apoio financeiro da União aos entes federados no âmbito do PNAIC e dá outras providências;
- Portaria nº 1.458, de 14 de dezembro de 2012, que define categorias e parâmetros para a concessão de bolsas de estudo e pesquisa no âmbito do PNAIC, na forma do art. 2º, inciso I, da portaria MEC nº 867, de 04 de julho de 2012;
- Portaria nº 90, de 06 de fevereiro de 2013, define o valor máximo das bolsas para os profissionais da educação, participantes da formação continuada de professores alfabetizadores no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa;
- Lei nº 12.801, de 24 de abril de 2013, que dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da União aos entes federados no âmbito do PNAIC.
- Portaria nº 1.094, de 30 de setembro de 2016, altera dispositivos: da Portaria MEC nº 867, de 4 de julho de 2012, que institui o PNAIC e define suas diretrizes gerais; da Portaria MEC nº 1.458, de 14 de dezembro de 2012, que define categorias e parâmetros para a concessão de bolsas de estudo e pesquisa no âmbito do PNAIC; e da Portaria MEC nº 90, de 6 de fevereiro de 2013, que define o valor máximo das bolsas

para os profissionais da educação participantes da formação continuada de professores alfabetizadores no âmbito do PNAIC.

- Portaria nº 1.093, de 30 de setembro de 2016, revoga as portarias do MEC nº 1.094, de 27 de novembro de 2015, e nº 153, nº 154 e nº 155, de 22 de março de 2016.
- Portaria nº 826, de 07 de julho de 2017, que dispõe sobre o PNAIC, suas ações, diretrizes gerais e a ação de formação no âmbito do PNME;
- Resolução nº 12, de 06 de setembro de 2017, estabelece normas e procedimentos para o pagamento de bolsas de estudo e pesquisa aos participantes da formação continuada no âmbito do PNAIC e do PNME;
- Documento orientador das ações de formação em 2014;
- Documento orientador das ações de formação continuada dos professores alfabetizadores em 2016 (PNAIC em Ação 2016);
- Documento orientador PNAIC 2019, desenvolvido no Estado do Rio de Janeiro, quando a política já havia sido descontinuada pelo governo federal.

Para esta pesquisa foram realizadas 37 entrevistas semiestruturadas com diferentes agentes da burocracia educacional, a partir de roteiros específicos, a saber: com professores da linha de frente, inclusive professores alfabetizadores, com formadores locais e coordenadores locais integrantes do PNAIC, sendo 22 de Municípios menores do interior do Estado do Rio de Janeiro, e 5 da capital.

Outras 5 entrevistas foram realizadas com representantes da esfera estadual, ou seja, agentes da gestão e integrantes do Comitê Gestor do PNAIC no Estado do Rio de Janeiro. Entrevistei também a professora que ocupava o cargo de diretora da Faculdade de Educação da UFRJ, na ocasião da implementação do PNAIC, e dois formadores regionais. Além disso, entrevistei, ainda, dois secretários da Secretaria de Educação Básica do MEC.

Algumas entrevistas foram previamente agendadas e outras foram realizadas nos seminários do PNAIC dos quais participei. Nesses casos, os participantes foram selecionados aleatoriamente e sua participação na pesquisa foi voluntária.

O quadro a seguir sistematiza informações sobre esses atores e os vincula a cada uma das duas versões do PNAIC (2013-2016 e 2017-2018).

Quadro 5: Caracterização dos entrevistados, por função no PNAIC

Função na primeira versão	Função na segunda versão	Sexo	Local de atuação	Tempo de gravação
Diretora da FE da UFRJ	Professora da UFRJ	F	Rio de Janeiro	00:48:32
Coordenadora Geral	Coordenadora de Formação	F	Rio de Janeiro	00:52:26
Orientadora de estudos	Coordenadora Estadual ⁴⁵	F	Rio de Janeiro	01:05:30
Orientadora de estudos	Coordenadora de Gestão	F	Rio de Janeiro	01:05:30
Coordenadora local	Representante UNDIME	F	Rio de Janeiro	00:12:24
Representante UNDIME	Representante UNDIME	F	Rio de Janeiro	01:14:56
Nenhuma	Formador Regional	M	Rio de Janeiro	00:47:48
Formador Regional	Formador Regional	F	Rio de Janeiro	01:17:55
Coordenadora local	Coordenadora local	F	Rio de Janeiro	01:09:49
Coordenadora local	Coordenadora local	F	Rio de Janeiro	01:21:25
Orientadora de estudos	Coordenadora local	F	Araruama	00:09:88
Professor alfabetizador	Formador local	M	Arraial do Cabo	00:03:16
Orientadora de estudos	Coordenadora local	F	Itaperuna	00:08:29
Coordenadora local	Coordenadora local	F	Campos	00:06:10
Professora alfabetizadora	Professora alfabetizadora	F	Silva Jardim	00:02:56
Coordenadora local	Coordenadora local	F	São João da Barra	00:05:40
Coordenadora local	Coordenadora local	F	Silva Jardim	00:07:40
Orientadora de estudos	Formadora local	F	Macaé	00:17:12
Professor alfabetizador	Formador local	M	Cambuci	00:03:58
Nenhuma	Coordenadora local	F	Cambuci	00:02:58
Professora alfabetizadora	Professora alfabetizadora	F	Itaperuna	00:04:45
Professora alfabetizadora	Coordenadora local	F	Laje do Muriaé	00:02:45
Orientadora de estudos	Coordenadora local	F	Varre e Sai	00:02:42
Nenhuma	Coordenadora local	F	Natividade	00:02:11
Orientadora de estudos	Formadora local	F	Silva Jardim	00:03:11
Professora alfabetizadora	Professora alfabetizadora	F	Rio de Janeiro	00:07:12
Professora alfabetizadora	Professora alfabetizadora	F	Rio de Janeiro	00:02:52
Nenhuma	Coordenadora local	F	Macaé	00:04:35
Professora alfabetizadora	Professora alfabetizadora	F	Aperibé	00:05:01
Professora alfabetizadora	Professora alfabetizadora	F	Caxias	Sem gravação
Orientadora de estudos	Formadora local	F	Caxias	Sem gravação
Professora alfabetizadora	Professora alfabetizadora	F	Araruama	Sem gravação
Professora alfabetizadora	Professora alfabetizadora	F	Caxias	Sem gravação
Professora alfabetizadora	Professora alfabetizadora	F	Caxias	Sem gravação
Professora alfabetizadora	Formadora local	F	Rio de Janeiro	Sem gravação
Secretário SEB/MEC	2012	M	Brasília	00:33:13
Secretário SEB/MEC	2015	M	Brasília	01:19:45

Fonte: Organização da autora.

Antes do início das entrevistas, todos os entrevistados tiveram acesso a um termo de consentimento no qual constava o objetivo da pesquisa, o método de coleta de dados e garantia de anonimato da identidade do entrevistado. Somente os que assinaram o termo de consentimento foram entrevistados. As entrevistas,

⁴⁵ A coordenadora estadual e a coordenadora de gestão foram entrevistadas ao mesmo tempo, em seu local de trabalho, na Secretaria Estadual de Educação (SEEDUC) e, por esse motivo, o tempo de gravação da entrevista coincide.

realizadas em 2018 e 2019 foram gravadas e posteriormente transcritas para análise.

As orientações metodológicas aqui delineadas são de natureza qualitativa e interpretativa, e estão interessadas na compreensão do que acontece na vida social, “para dar conta da complexidade necessária à apreensão dos processos de construção de sentido” (BASTOS; BIAR, 2015, p. 103). Assim, tanto a questão quanto o objetivo desta pesquisa partem de um paradigma epistemológico interpretativista, ancorado na ideia de que o sentido se constrói durante a atividade, no decorrer do próprio processo de implementação da política, no qual prevalecem a percepção e os valores dos atores envolvidos (SCHWANDT, 2006).

Nesse sentido, entender a política é compreendê-la numa pauta interpretativista, que justifica a adoção de uma metodologia baseada na escuta e na observação, pois importa perceber como esses agentes produzem sentido e dão significado à sua ação e experiência no trabalho. Para Orlandi (2007), compreender o que é efeito de sentidos é entender que o sentido não está (alocado) em lugar nenhum, mas se produz nas relações, pois os discursos emanam das práticas sociais e, em retorno, as transformam. O discurso é uma forma de prática social em que a linguagem desempenha um papel central. Portanto, o discurso é definido como efeito de sentidos entre os locutores. O movimento interpretativo é realizado, não com o desejo de desvelar o que está oculto, mas de entender as forças atuantes na produção de novos sentidos, e de como a realidade é construída, tal como Berger e Luckmann (2014) distinguem os diferentes posicionamentos epistemológicos frente à realidade. No discurso aparecem os pontos de tensão e de conflito, flagrando como o sentido é dado e como o argumento é disputado.

Na busca por entrevistas com atores da linha de frente da política, também presenciei alguns encontros de formação, cuja participação incluía os demais Municípios do Estado do Rio de Janeiro: o Seminário de Alfabetização nas Cidades; o V Seminário Nacional de Gestão e Avaliação em Educação: a política de formação continuada promovida pelo Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa; e os Seminários Regionais PNAIC-RJ: as vozes dos Municípios no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – que ocorreram de forma itinerante nos diversos polos do Estado do Rio de Janeiro. Esses encontros

envolviam os representantes dos Municípios e contavam com a presença de representantes da gestão e da formação (formadores locais dos Municípios).

As palestras eram ministradas por professores convidados (na maioria das vezes, das universidades do Rio de Janeiro), para tratar de temas da alfabetização.

O trabalho de observação desses encontros teve por objetivo conhecer as dimensões dessa política relativas à ação dos implementadores e às dinâmicas relacionais, nas diferentes esferas de formação, que envolvem diferentes agentes implementadores e suas narrativas.

Os trechos das entrevistas que dão suporte à análise apresentada nesta pesquisa estão transcritos na apresentação dos resultados. Ao final de cada trecho colocou-se a referência da pessoa entrevistada, com o codinome escolhido por ela mesma, conforme solicitado no TCLE.

O processo de análise do material gravado teve início com a escuta das entrevistas. Cada gravação foi ouvida diversas vezes e só então selecionei os trechos que seriam transcritos, e escolhidos em função de alguma mudança na entonação da fala do entrevistado, embaraço, risos, ou algum tipo de ênfase ou detalhamento em resposta ao que havia sido perguntado, ou mesmo alguma digressão. Essas eram as situações sinalizadoras de que ali havia alguma particularidade que mereceria maior atenção, não com a intenção de desvelar algo que estivesse oculto, mas de entender como as forças atuantes na implementação da política se conectavam e produziam novos sentidos. Como afirmam Pisa, Souza e Vizibeli (2018, p. 22): “o sentido não está preso à palavra, mas ao contexto em que essa palavra é colocada em circulação.” Assim, a fala dos agentes está transcrita sem edições, de modo a preservar nuances da oralidade.

Os trechos transcritos foram analisados com base nas categorias elaboradas em diálogo com os referenciais teóricos e conceituais. Em seguida, o material analisado à luz das categorias foi reorganizado, levando-se em conta também a sequência temporal dos acontecimentos para facilitar o entendimento do leitor. Considerou-se, ainda, uma apresentação dos principais traços do contexto nacional e do contexto estadual/local de implementação.

A análise do material empírico, gerado a partir das entrevistas e coletado a partir dos documentos relativos à política, foi realizada por meio de uma abordagem teórico-metodológica que considera especificamente os aspectos discursivos. Com base nas narrativas dos agentes implementadores foi possível

caracterizar o processo de implementação, considerando: i) como os agentes compreendem a política formulada; ii) como, no processo de colocar “o plano em ação”, os agentes produzem coletivamente a (re)construção da política; iii) e, ainda, que os discursos dão sentido às ações públicas.

Na perspectiva de Matland (1995), que se propõe a analisar ambientes de formulação e implementação, olhando para o binômio “ambiguidade e conflito” como elementos que determinam a capacidade de previsão de ações (BICHIR, 2018), utilizei essas duas categorias nas análises das entrevistas.

Capella (2016) afirma que a atuação dos indivíduos no processo de implementação é considerada essencial em dois importantes aspectos: na defesa e difusão de ideias relativas a uma política e em processos de mudança em políticas públicas.

As ideias, para Faria (2003), podem ser definidas como afirmação de valores, podem ser soluções para problemas públicos, símbolos e imagens que expressam identidades públicas e privadas, bem como concepções de mundo e ideologias, ou seja, as “ideias” podem ser entendidas como “argumentação” e “retórica”. A tomada da narrativa como uma forma de constituir uma realidade quer dizer que o mundo social se forma à medida que as pessoas o discutem, o escrevem, e o contestam, ou seja, que os significados sociais não são passíveis de descoberta, e sim de construção ativa.

4 A compreensão acerca do PNAIC

A experiência e as reconfigurações que o PNAIC apresentou ao longo de sua implementação são os alvos desta pesquisa, cuja análise focaliza o sentido que os atores envolvidos com sua formulação e implementação deram a essa política.

Como toda política pública, também o PNAIC esteve marcado por diferentes graus de conflito e ambiguidade que definiram contextos diferenciados de implementação (MATLAND, 1995). Como visto no capítulo 4, a ambiguidade diz respeito ao entendimento propiciado entre os implementadores pela formulação da política e também ao espaço existente para interpretação da normatividade, isto é, para o exercício da discricionariedade pelos atores. Já o conflito diz respeito à interdependência entre atores e à sua conformidade ou não com os objetivos ou com os meios definidos pela política.

No caso específico do PNAIC, trata-se de um arranjo que, por envolver as diferentes camadas federativas, sua implementação dependeu da cooperação entre governo federal, estados e municípios. Para promover tal cooperação e a construção de compromissos em torno dos objetivos e dos meios do PNAIC, diminuindo a ambiguidade e o conflito entre camadas federativas, a política envolveu negociação e o estabelecimento de acordos e consensos em torno da política.

Diferentemente de outros programas que o antecederam, o PNAIC foi lançado como um pacto, termo que envolve o sentido de compromisso, aliança ou acordo assumido entre duas partes.

Ao anunciá-lo como um pacto, pretendia-se suscitar uma mobilização mais ampla dos diversos atores e instituições, no sentido de uma convocação à participação dos diversos atores e instituições, o que incluía universidades públicas, institutos de pesquisa, o MEC e as secretarias estaduais e municipais de educação.

A ideia do pacto surge a partir da necessidade de uma mobilização mais ampla do país **em torno da causa. Não fosse apenas mais um programa**, mas uma política que pudesse contaminar o engajamento de prefeituras municipais, dos governos estaduais, uma iniciativa de mobilização nacional. Essa foi a ideia de um pacto, e não mais um programa. Mesmo que ele fosse uma plêiade de iniciativas dentro do Ministério da Educação, com vários focos, mas de qualquer forma, inspirado com o que já acontecia no Ceará, de uma mobilização de todos, né? De uma mobilização dos entes federativos, inclusive, **em regime de colaboração**, uns com os outros. (Secretário de Educação Básica, MEC, 2012).

O secretário enfatiza que não se trata de mais um programa, e parece atribuir a diferença dessa política em relação às demais justamente à presença de mecanismos de cooperação intergovernamental. As escolhas lexicais também importam, pois ao se falar em pacto, se está tratando de um contrato, um acordo, uma aliança entre as partes, o que remete à noção de compromisso entre pares.

A adesão ao PNAIC implicava em um processo de cooperação entre as diferentes esferas federativas, onde cabia ao Governo Federal disponibilizar recursos em apoio a ações dos Municípios e dos Estados. Aqui se percebe como os instrumentos de coordenação federativa são importantes para a construção de consensos entre os entes federados, pois, em contrapartida, também os Municípios e os Estados deveriam mobilizar seus recursos educacionais em prol dessa iniciativa, elegendo os coordenadores locais, propiciando a participação dos professores alfabetizadores nas atividades formativas, e organizando os espaços de formação. A mobilização “em torno da causa” parece apontar para um compromisso ainda mais amplo envolvendo a educação pública.

Por ocasião do lançamento do PNAIC, a presidente da UNDIME nacional fez um apelo para que todos os prefeitos e secretários que estavam deixando o cargo assumissem a responsabilidade de deixar os compromissos e atividades do Pacto em ordem e todo o material à disposição de quem estivesse chegando, independentemente de questões partidárias:

Se de fato nós queremos políticas públicas que deem conta de uma nação do tamanho do Brasil e que dê conta do país que todos nós queremos, essa responsabilidade hoje é nossa. Aos prefeitos que saem pedimos a responsabilidade de **deixar tudo em ordem**; e aos que chegam, de **respeitar os bons programas que existem na cidade e que precisam de continuidade**⁴⁶ (Presidente da UNDIME nacional, 2012).

⁴⁶ Texto transcrito do vídeo de lançamento do Pacto no dia 08 de novembro de 2012, disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=vGVdbW5ew8Y>>.

A presidente da UNDIME à época também pediu aos governadores que trabalhassem com os prefeitos dos seus municípios em regime de colaboração, independentemente das possíveis diferenças ideológicas e partidárias, uma vez que se tratava de uma política dirigida a alunos da rede pública, independentemente dessa rede ser municipal ou estadual.

Formulado no âmbito do governo federal, o PNAIC previa incentivos para garantir a adesão dos Estados e Municípios, como material didático, cursos de formação, com certificação chancelada pelas universidades, e bolsas de estudo para os professores das redes de ensino participantes de suas ações. Como forma de induzir a colaboração entre as diferentes esferas governamentais, destaca-se o fato de o Município só poder aderir ao PNAIC se o respectivo Estado também tivesse aderido. A estratégia de condicionar a adesão do Município à adesão do Estado resultou da compreensão de que os Estados têm papel fundamental na coordenação das políticas municipais e na redução das diversidades institucionais e de resultados (SEGATTO, 2015).

Com o PNAIC, o governo federal, diferentemente dos governos anteriores, estabeleceu pactos estaduais para articular as ações de implementação entre os três níveis governamentais.

No PNAIC, a coordenação federativa foi importante para a construção de consensos, assim como foram significativos o papel indutor do MEC e a capacidade do governo federal de agir sobre os pontos de conflito e de promover o diálogo com as autoridades políticas subnacionais.

O Pacto se materializa a partir de vários movimentos: primeiro, o **papel indutor** que o Ministério da Educação pode ter na implementação de políticas nacionais. Ele inicia com várias ações, e entre elas o de **convencimento**, de diálogo com os secretários de educação tanto estaduais, quanto municipais. Depois um processo de sensibilização, que teve como protagonista **a própria Presidência da República em diálogo com governadores e prefeitos**. Uma parte grande do trabalho inicial foi de divulgação, conscientização, diálogo e a partir de um certo momento, um processo de adesão ao PNAIC. (Secretário de Educação Básica, MEC, 2012).

De que forma esses diferentes sentidos orientam as ações discricionárias dos atores implementadores e influenciam na modificação do arranjo?

4.1 O desenho da política

Ao longo do tempo, o PNAIC passou por modificações que alteraram sua configuração original, constituindo duas versões do Pacto. Cada uma dessas versões ensejou um arranjo diferente nos meios dispostos pela política que foram definidos em torno do mesmo objetivo original da política, como será visto a seguir.

Baseado na Resolução nº 04 de 27 de Fevereiro de 2013 o PNAIC se estruturou a partir dos seguintes grupos: coordenador geral, coordenador adjunto, supervisores, formadores, orientadores de estudos e professores alfabetizadores, que consistia no organograma da formação, conforme se observa na Figura 3. Nesse período, a coordenação de formação ficava a cargo das universidades, e o professor alfabetizador do ciclo de alfabetização era o destinatário da política.

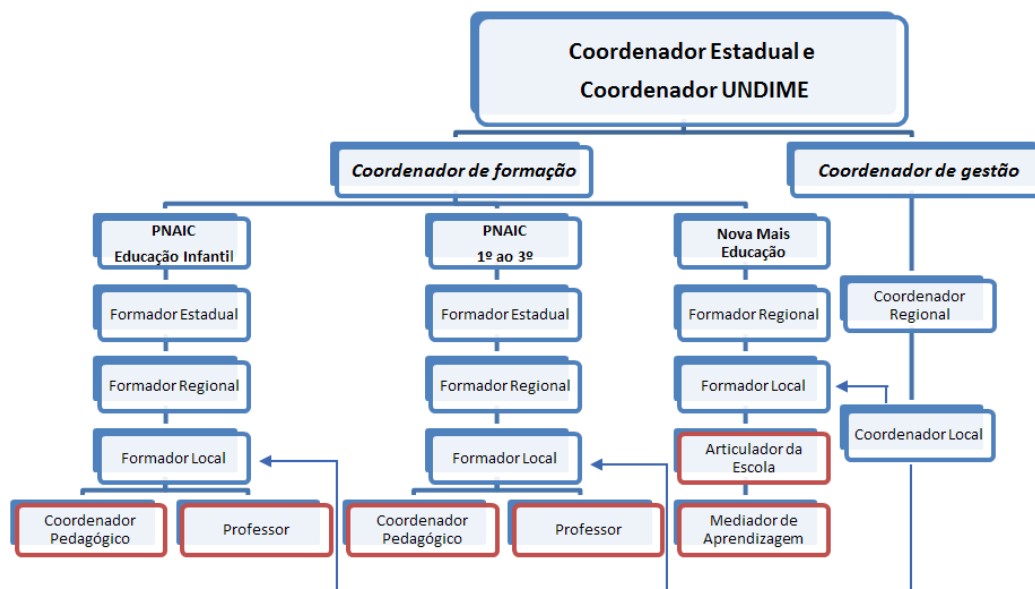
Figura 3: Organograma de formação do PNAIC (2013-2016)



Fonte: Organização da autora com o auxílio de André Regis a partir do Documento Orientador 2014.

Com a Portaria 826 de 07 de julho de 2017, o PNAIC passa por reformulações na sua estrutura. Como já foi dito, a coordenação de formação poderia ser realizada pela universidade, desde que a convite da Secretaria Estadual. Além disso, a formação continuada foi estendida para atender não apenas os professores alfabetizadores do ciclo de alfabetização, mas também os da educação infantil que atuavam na pré-escola, além dos coordenadores pedagógicos de instituições públicas de educação infantil e de instituições públicas do ciclo de alfabetização, bem como os articuladores da escola e os mediadores de aprendizagem das escolas das redes públicas de ensino participantes do PNME, conforme se pode observar na Figura 4.

Figura 4: Organograma de formação do PNAIC (2017-2018)



Fonte: Organização da autora com o auxílio de André Regis a partir do Documento Orientador 2017.

Por ocasião da primeira web conferência do PNAIC, em 2012, que aconteceu próxima às eleições para prefeitos e vereadores, o Secretário de Educação Básica do MEC solicitou que cada coordenador transmitisse as informações sobre o Pacto às autoridades educacionais de suas cidades e de seus Estados. A estratégia se dirigia a evitar que mudanças políticas nas prefeituras provocassem descontinuidade na implementação do Pacto.

Muitos perguntam: ‘Por que fazer esse lançamento agora às vésperas de um processo eleitoral pelo qual todos os municípios vão passar?’ Porque não temos tempo a perder. Que você, coordenador, seja uma espécie de âncora e que não deixe a peteca cair. Que a eventual instabilidade do processo eleitoral não venha a perturbar essa que é uma ação tão importante para a criança brasileira, que é a alfabetização na idade adequada⁴⁷. (Secretário de Educação Básica, MEC, 2012)

Entre 2013 e 2016, as IES tinham um papel de destaque na formação de professores, e também na gestão do PNAIC devido ao controle que detinham sobre a concessão das bolsas e na administração dos recursos para as formações continuadas. O trecho a seguir é um depoimento de um dos atores do programa, que ocupou o cargo de Secretário da Educação Básica no ano de 2012. Foi obtido por meio de entrevista realizada em 2019 e, portanto, trata-se de um olhar a posteriori sobre o PNAIC.

Além do trabalho de mobilização, e de uma preparação da base legal para que esse programa pudesse se desenvolver, também, e ao mesmo tempo, foi desenvolvida uma cuidadosa preparação de materiais que foram disponibilizados para os professores brasileiros. Houve também todo um **trabalho de coordenação e diálogo com as universidades** para onde **foram repassados os recursos**, já que a elas incumbia o desenvolvimento das **ações formativas** junto aos professores alfabetizadores. (Secretário de Educação Básica, MEC, 2012).

Com a Portaria 826 de 07 de julho de 2017, as Secretarias Estaduais juntamente com a UNDIME substituíram as universidades na coordenação geral do programa, que respondia pela coordenação e gestão dos recursos e pela deliberação sobre as bolsas. As novas organizações responsáveis pela coordenação do PNAIC tinham autonomia para convidar ou não as universidades a assumir a coordenação de formação. Nessa nova configuração, com a incorporação dos professores de educação infantil e do Novo Mais Educação, houve uma ampliação dos formadores locais, que passaram a atender não mais exclusivamente os professores alfabetizadores, conforme ilustrado na Figura 4.

Em 2017 também foi alterada a gestão do PNAIC, que saiu do âmbito da universidade passando para as Secretarias Estaduais de Educação. Se na versão de 2013 a 2016 as universidades poderiam representar o MEC, na segunda versão foi induzida a constituição de uma gestão compartilhada entre Estados e Municípios, através da atuação das Secretarias de Educação e da UNDIME, o Comitê Gestor.

⁴⁷ Texto transcrito da 1ª. web conferência do PNAIC de 25 de setembro de 2012, disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/webconferencias>>.

Nessa nova configuração do Comitê Gestor Estadual, a Secretaria de Educação e a UNDIME poderiam ou não convidar a universidade para continuar a se responsabilizar pela coordenação da formação. Ou seja, a participação da universidade passou a depender do convite das autoridades estaduais, e os recursos que antes eram transferidos pelo MEC para as universidades, passaram a ser transferidos para as secretarias estaduais.

Na segunda versão do PNAIC, conforme relato do Secretário de Educação Básica (2015) buscou-se intencionalmente conferir protagonismo às secretarias estaduais de ensino.

Havia uma **clara intenção** de conferir às Secretarias o papel de **protagonista**, com a atuação desse Comitê Gestor, e nas atribuições que esse Comitê Gestor passava a ter. Mas, além disso, havia uma **estrutura de gestão nessa proposta**. (Secretário de Educação Básica, MEC, 2015).

O Secretário de Educação Básica, no exercício do cargo no período entre fevereiro de 2015 até maio de 2016, esclarece que eram duas questões que se pretendiam inovadoras naquela ocasião e alteravam o arranjo existente. A primeira questão dizia respeito à criação de estruturas estaduais de suporte, especialmente voltadas para o monitoramento das regiões e para apoio às coordenadorias estaduais de modo a propiciar o acompanhamento do programa nos Municípios. A segunda questão dizia respeito à criação de incentivos e alocação de recursos para o desenvolvimento da capacidade técnica das regionais, conforme consta no Quadro 6, com as modificações decorrentes das modificações introduzidas pela Resolução nº 12, de 06 de setembro de 2017, e que conferiu maior protagonismo às funções relativas à gestão.

Quando comecei na Secretaria, advoguei uma aproximação do PNAIC junto às secretarias estaduais e municipais de educação tentando assegurar que houvesse uma participação da gestão e que **adquirissem certo protagonismo** na administração e na execução do programa. É que pudessem encontrar formas de ajuste no seu plano de trabalho, com os programas das secretarias que tivessem objetivos semelhantes ou idênticos ao PNAIC (Secretário de Educação Básica, MEC, 2015).

A partir da nova Resolução, o Comitê Gestor passou a ser constituído pelo coordenador regional da Secretaria Estadual de Educação, pelo coordenador da UNDIME, pelo coordenador de gestão e pelo coordenador de formação – esses dois últimos indicados pelos dois primeiros (BRASIL, 2017).

As narrativas dos dois Secretários de Educação Básica do MEC entrevistados, e que ocuparam a função, respectivamente, entre fevereiro a novembro de 2012, e entre fevereiro de 2015 a maio de 2016, e dos atores implementadores dos diferentes níveis burocráticos e os acadêmicos e professores revelam diferentes percepções e a atribuição de diferentes sentidos ao PNAIC, que se materializam em decisões e ações que alteram a formulação da política.

Pela regulamentação da segunda versão, de 2017, o Pacto deixa de apoiar apenas a formação de professores, passando a enfatizar a gestão e a concessão de bolsas aos diferentes níveis administrativos, bem como a cargos vinculados às secretarias estaduais de educação. Dessa forma, outros atores surgem na esfera estadual de gestão, como, por exemplo, o coordenador regional cuja função é basicamente coordenar e monitorar a execução dos programas nos Municípios de sua área de abrangência.

Na publicação do documento de 2017, o MEC divulgou dois anexos que tratam dos participantes e suas atribuições e do apoio financeiro. Com a criação do Comitê Gestor, pela Portaria 1.094 de 30 de setembro de 2016, foram destinadas bolsas para atores da gestão estadual e regional que antes não eram contemplados com esse tipo de incentivo. Assim, as alterações feitas no âmbito da formulação da política visaram promover o fortalecimento da coordenação do PNAIC, por meio das estruturas estaduais, regionais e locais de formação e gestão, que tinham a atribuição de incentivar o diálogo e a colaboração entre os entes públicos para que as atividades formativas chegassem à sala de aula de acordo com as necessidades dos alunos de cada rede de ensino. Essa configuração do PNAIC prevê que as ações possam se desdobrar em um nível cada vez mais próximo da escola, o que torna necessária a construção de redes de colaboração permanente para formação de professores, de maneira que esta formação alcance maior capilaridade no desenvolvimento da política.

O Quadro 6 apresenta os atores envolvidos no PNAIC em cada versão, de acordo com as três medidas legais que alteram regulamentações do Pacto.

Essas medidas, também definiram o valor máximo das bolsas para os profissionais da educação participantes da formação continuada de professores alfabetizadores. Algumas funções foram renomeadas. Em 2017, a bolsa de estudos do professor alfabetizador foi descontinuada.

Como pode ser observado no quadro a seguir, as alterações introduzidas na segunda versão restringiram as atribuições das universidades que, até a Resolução de 2017, eram responsáveis pela gestão dos recursos financeiros e pela coordenação da formação.

Os Comitês Gestores Estaduais e equipes municipais, estaduais e distrital dos coordenadores locais, regionais e estaduais formam a instância de **gestão compartilhada** entre Estados, Municípios e o Distrito Federal, responsáveis pelo estabelecimento de metas a serem alcançadas em cada escola e pelo monitoramento e avaliação das ações, com foco na alfabetização das crianças do 1º ao 3º ano do ensino fundamental. (BRASIL, 2017, art. 7)

Quadro 6: Atores envolvidos no Pacto Nacional de Alfabetização na Idade Certa

Atores envolvidos	Portaria nº 90, de 06 de fevereiro de 2013	Portaria 1.094, 30 de setembro de 2016	Resolução nº 12, 06 de setembro de 2017
Coordenador Estadual	Função inexistente	R\$ 2.000,00	R\$ 1.500,00
Coordenador UNDIME	Função inexistente	R\$ 2.000,00	R\$ 1.500,00
Coordenador de Gestão	Função inexistente	Função inexistente	R\$ 1.500,00
Coordenador Regional	Função inexistente	R\$ 1.400,00	R\$ 1.200,00
Coordenador Local	R\$ 765,00	R\$ 1.200,00	R\$ 1.000,00
Coordenador geral da IES	R\$ 2.000,00	R\$ 2.000,00	Função renomeada
Coordenador adjunto da IES	R\$ 1.400,00	R\$ 1.400,00	Função renomeada
Supervisor	R\$ 1.200,00	R\$ 1.200,00	Função renomeada
Formador da IES	R\$ 1.100,00	R\$ 1.100,00	Função renomeada
Coordenador de Formação	Função inexistente	Função inexistente	R\$ 1.500,00
Formador Estadual	Função inexistente	Função inexistente	R\$ 1.200,00
Formador Regional	Função inexistente	Função inexistente	R\$ 1.000,00
Formador Local (Ed. Infantil)	Função inexistente	Função inexistente	R\$ 765,00
Formador Local (1ª. a 3ª. ano)	Função inexistente	Função inexistente	R\$ 765,00
Formador Local (Novo mais Educação)	Função inexistente	Função inexistente	R\$ 765,00
Orientador de estudos	R\$ 765,00	R\$ 765,00	Função renomeada
Professor alfabetizador	R\$ 200,00	R\$ 200,00	Bolsa retirada
Coordenador de Pesquisa	Função inexistente	Função inexistente	R\$ 1.200,00
Pesquisador	Função inexistente	Função inexistente	R\$ 400,00
Fonte documental	Documento Orientador Pacto 2014	Documento Orientador Pacto 2016	Documento Orientador Pacto 2016 – versão final

Fonte: Documentos regulamentadores do PNAIC 2013, 2016 e 2017.

Na primeira versão do PNAIC, a ênfase esteve no trabalho de convencimento junto aos atores políticos. Houve também ênfase nas ações formativas, sob a responsabilidade das universidades, com as quais o MEC

interagia e para as quais foram repassados os recursos destinados às atividades formativas que cabia a elas administrar.

Houve também todo um **trabalho de coordenação e diálogo com as universidades** para onde **foram repassados os recursos**, já que a elas incumbia o desenvolvimento das **ações formativas** junto aos professores alfabetizadores. (Secretário de Educação Básica, MEC, 2012).

Na segunda configuração do PNAIC, os recursos⁴⁸ que antes iam diretamente para a universidade foram repassados para as secretarias estaduais, que também passaram a ter autonomia de escolher o coordenador de formação. Essas secretarias também passaram a ter autonomia de escolher o coordenador de formação. Isso significa que a continuidade ou não da coordenação da formação pelas universidades, conforme previsto na primeira versão do PNAIC (2013–2016), passava a depender de um convite da esfera estadual, por parte da SEEDUC e UNDIME.

A segunda configuração do PNAIC atribuiu à gestão um lugar de destaque com o objetivo de que a formação continuada de professores alfabetizadores ganhasse capilaridade e alcançasse os Municípios mais distantes, ao invés de ficar centralizada na universidade.

Para o Secretário de Educação Básica, em exercício no cargo entre fevereiro de 2015 e maio de 2016, um programa como o PNAIC supõe uma capacidade grande de multiplicação, e de diálogo com a escola, o que torna necessária a construção de redes de colaboração permanentes para a formação de professores.

4.1.1 O Estado do Rio de Janeiro e suas especificidades

Segatto (2015) investigou as relações intergovernamentais no Brasil e chegou à conclusão de que há poucos estudos sobre o papel dos governos estaduais no federalismo brasileiro, especialmente sobre a relação entre Estados e

⁴⁸ Faltam estudos sobre a avaliação da política em termos de custos, gastos e resultados obtidos. Em 2012, o orçamento anunciado ao programa foi de R\$ 3,3 bilhões e previa a distribuição de livros didáticos, jogos pedagógicos e obras literárias para os 1º, 2º e 3º anos do ensino fundamental (R\$ 60 milhões) e para a formação continuada dos professores alfabetizadores um gasto de R\$ 358.885 mil (bolsa 200 reais); e R\$ 16.814 mil para os orientadores de estudo (bolsa de 765 reais) que atuaram como formadores locais. <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/35575?start=20> [Acesso em 2019].

Municípios. Apesar de registrar desde 1995 um aumento da coordenação federal, sobretudo, por meio de redistribuição de recursos, regulamentações e de diretrizes nacionais, a autora conclui que ainda assim, “a coordenação é fraca nessa política, o que prejudica a construção do Sistema Nacional de Educação” (SEGATTO, 2015, p. 56).

A autora trata das relações do Estado do Rio de Janeiro com os municípios, caracterizando-o como um Estado que desenvolve políticas independentes, embora isso não signifique ausência de relacionamento. Significa que não há colaboração expressiva entre o governo estadual e os governos municipais na política de Educação, ou seja, “não houve a construção de uma política conjunta, mais ou menos horizontal e institucionalizada” (SEGATTO, 2015, p. 94).

No caso do PNAIC no Estado do Rio de Janeiro, houve a adesão da totalidade dos 92 Municípios. A experiência específica do Estado do Rio de Janeiro e as reconfigurações que o PNAIC apresentou ao longo de sua implementação são os alvos desta pesquisa, cuja análise focaliza os atores implementadores, seus entendimentos, interpretações e decisões, bem como suas influências na reformulação da política. O objetivo é, assim, investigar *se e de que forma* os sentidos que os atores dão à política contribuíram para as alterações no arranjo.

Conflitos e negociações marcaram a implementação do PNAIC no Estado.

No Estado do Rio de Janeiro, a UFRJ ficou à frente do PNAIC. No entanto, a recepção do Pacto pela UFRJ não se fez sem conflitos em torno de algumas de suas principais definições.

O primeiro conflito se expressou como uma divergência em torno da interpretação suscitada pela ideia de uma “alfabetização na idade certa”.

Eu estava envolvida com essas questões quando chega o edital do PNAIC. Vem o convite e ele era, enfim, focado na alfabetização na idade certa, e aí gerou muita polêmica, por essa designação, se tinha uma idade certa. Essa questão se a criança em três anos teria que estar alfabetizada. Na área da educação houve reações, resistências, e eu pedi às professoras da área da alfabetização e da educação infantil, que pensassem e analisassem a proposta e avaliassem se era válido, ou se era uma proposta tão equivocada para a gente não aderir. Acharam que tinha alguns problemas, mas que era um investimento importante, que seria importante a gente aderir. (Laura, UFRJ).

Antes disso, quando ela já estava exercendo o cargo de diretora da Faculdade de Educação, chegou o convite para participar de reunião na Pró-Reitoria de Extensão. Nessa ocasião, foi constituída a Rede Nacional de Formação de Professores (RENAFOR) e a Faculdade de Educação da UFRJ foi convidada a participar desse projeto.

Nós aqui internamente elaboramos uma proposta de formação de professores que a gente intitulou de CIAP (Curso integrado de atualização de professores na escola), conseguimos colegas das várias áreas disciplinares, inclusive da alfabetização, que já tinha esse pensamento da importância da parceria com o professor da educação básica, da parceria escola e universidade. O ‘integrado’ era nesse sentido, né? A gente não pensou numa proposta nacional (risos). Pensamos uma proposta aqui para o Rio de Janeiro, a partir da faculdade. [...] A ideia era de que eles fossem oferecidos na escola, pensado da universidade, atendendo a um edital do governo. O PNAIC, não, é ao contrário, né? É um edital do governo que convida as universidades para aderir, né? (Laura, UFRJ).

A fala da diretora da Faculdade de Educação da UFRJ denota um conflito entre o lugar da universidade na elaboração da proposta do CIAP, que no caso foi formulada no âmbito da própria IES, e seu lugar na proposta do PNAIC, cujas diretrizes foram definidas no âmbito do MEC. Nesse contexto, a diretora enfatiza que, na primeira proposta (CIAP), o projeto foi pensado a partir da universidade, diferentemente do PNAIC, que convidou as universidades a aderir ou não à política. Nessa citação, ao comparar a proposta da universidade com a do governo federal, ela sinaliza para alguns conflitos envolvendo críticas de alguns colegas acerca do papel da universidade e de sua autonomia legalmente garantida.

Havia também críticas de que a política tinha que ser formulada pela universidade, que a universidade estava **a reboque** de um projeto de um governo. Então, a gente estaria se adequando, se encaixando numa formulação de uma política que um determinado governo estava sugerindo, e que a universidade tinha **autonomia** e que a gente é que tinha que fazer a formulação e propor. (Laura, UFRJ).

As críticas pontuadas nessa entrevista colocam em pauta a autonomia universitária, prevista na CF/88:

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Essas críticas sustentam, amparadas na autonomia legal da universidade, que a política deveria ser por ela **formulada**.

Os conflitos puderam ser enfrentados, por um lado, em função da natureza pouco regulada e aberta à negociação do desenho do PNAIC, que adotou um modelo mais experimental de implementação, com um espaço maior de discricionariedade para os implementadores, principalmente para os atores acadêmicos. Por outro lado, contribuíram também para esse enfrentamento, o interesse dos atores da universidade nos incentivos financeiros do PNAIC, bem como a possibilidade prevista em edital de a universidade formular uma proposta de formação de professores, tema sobre o qual os professores da UFRJ já vinham atuando.

Embora a política tivesse alguns aspectos mais delicados, a decisão foi “vamos trabalhar nas brechas”. Era uma verba importante, bem significativa. O orçamento era maior que o da Faculdade de Educação. Era mais que o dobro. De início era um milhão de reais para fazer as atividades, fazer seminários, enquanto o da faculdade era 400 mil. (Laura, UFRJ).

No excerto acima, a decisão de “trabalhar pelas brechas” está informada pelos *valores* dos agentes envolvidos com o PNAIC. São as brechas possíveis da política que abrem espaço para o exercício da discricionariedade. Percebe-se aí a capacidade da agência na implementação da política, são as crenças e os valores que conduzem a ação.

Havia outros pontos de conflito além dos aspectos pedagógicos, como a questão da idade certa. O entendimento era o de que essa proposta trazia marcas de uma política de responsabilização, uma vez que a universidade teria que apresentar resultados. Não obstante a diretoria da UFRJ identificar na proposta do PNAIC indícios de uma política com características de responsabilização, que gerava tensões entre os professores da academia, a condução desses mesmos professores foi no sentido de que a UFRJ se pronunciasse frente ao edital se candidatando a assumir o PNAIC.

Em que pese o lançamento do edital do PNAIC que chamava as Universidades a apresentarem propostas de adesão, as demais universidades públicas federais do Estado do Rio de Janeiro não apresentaram proposta. A única universidade a aderir ao Pacto foi a UFRJ e, em razão disso, acabou sendo alvo de críticas das outras universidades do Estado.

A UFF não quis e as outras universidades não quiseram [aderir ao Pacto]. **Inclusive nós fomos criticados por ter apoiado.** O edital estava aberto, mas as outras universidades do Rio de Janeiro não apresentaram proposta. (Laura, UFRJ).

Uma professora da Faculdade de Educação foi escolhida para ficar à frente desse projeto, a partir de critérios que levaram em conta o perfil profissional e a disponibilidade para assumir a coordenação do PNAIC. O que prevaleceu na escolha de fato foi a experiência dessa professora com a escola básica e com a rede municipal de ensino. Uma vez aceito o convite, a professora montou uma equipe, que estudou a proposta e elaborou o projeto.

A estratégia adotada pela UFRJ foi a de utilizar seu espaço de discricionariedade para minimizar os pontos internos de conflito em torno da formulação da política. A despeito da proposta do PNAIC, na equipe de formulação da proposta na universidade prevaleceram **princípios e valores que vinham norteando a experiência da UFRJ com a formação de professores e que estavam vinculados à promoção da autonomia** do professor e a formas de interação mais horizontais entre universidade e escola.

E uma das táticas foi **não enfatizar tanto a questão da idade certa**, mas trabalhar com essa perspectiva de professor que pode **desenvolver sua autonomia**, que produz saberes na escola, que é capaz de se constituir como docente na prática, a relação universidade e escola como uma relação horizontal, enfim, esses **princípios que a gente defende.** (Laura, UFRJ).

Esse excerto explicita claramente a maneira como as crenças e os valores dos agentes de implementação influenciaram na reinterpretação dos meios do Pacto e na sua reformulação. Trata-se de uma estratégia de minimizar os pontos de conflito. A despeito do que o PNAIC trazia como proposta de formação de formadores é possível presumir, através desse relato, que havia um entendimento bem consolidado do que deveria ser feito, baseado nos *princípios defendidos*, e nos *valores assumidos* por aqueles agentes envolvidos na implementação.

Como se verá adiante são esses valores de promover a autonomia do professor e fomentar a relação horizontal entre universidade e escola que pautaram as atividades formativas do PNAIC no Estado do Rio de Janeiro.

No Rio de Janeiro, a passagem da coordenação que era feita pela universidade para a Secretaria Estadual não ocorreu, permanecendo a configuração da primeira versão do Pacto. A SEEDUC optou pela manutenção da

UFRJ na coordenação do PNAIC. Embora a segunda versão do MEC envolvesse a ideia de gestão compartilhada entre as secretarias de educação e as universidades, a diminuição do papel das universidades e a descontinuidade da bolsa dos professores provocaram muito conflito em outros Estados.

As representantes da SEEDUC destacaram nas entrevistas que, embora a portaria de 2017 direcionasse a coordenação estadual do PNAIC para a Secretaria Estadual, o Comitê Gestor do Estado do Rio de Janeiro decidiu manter a configuração original da política, informando ao MEC essa decisão. Dessa forma, no Estado do Rio de Janeiro, a coordenação do PNAIC permaneceu com a UFRJ, o que envolvia especificamente a formação e a gestão dos recursos para a formação continuada. Entretanto, o controle e autorização para concessão das bolsas passaram a ser geridos pelo coordenador estadual (SEEDUC), através do SIMEC⁴⁹.

Nas entrevistas com representantes do Comitê, os entrevistados foram unânimes na afirmação de que as três instituições – SEEDUC, UNDIME e UFRJ – conseguiram ‘pensar o Estado do Rio de Janeiro e mobilizar as secretarias municipais’. Uma das professoras da UFRJ, admitindo que a universidade não tinha experiência de montar polos regionais no Estado, destacou que o trabalho de formação em cidades polo nas regionais do Estado⁵⁰ foi desenvolvido a partir da estrutura de coordenadoria da SEEDUC, desde o início da sua implementação, em 2013.

Ela [representante da SEEDUC] nos sinalizava: “não dá para montar o polo desse jeito”, porque nós, da universidade, **não tínhamos experiência de montar polos em regionais em todo o Estado e a SEEDUC tem** uma experiência com isso, e a partir daí nós montamos o polo de maneira colaborativa. Essas aproximações fizeram com o trabalho funcionasse de forma colaborativa: a SEEDUC nos mostrou uma realidade territorial que a gente não conhecia, e a universidade desenvolvia as formações. (Lana, UFRJ).

O relato acima sugere que, além de um modelo de formação continuada, o Estado do Rio de Janeiro pôde desenvolver formas compartilhadas de gestão. Ao fomentar o desenvolvimento das formações em cidades polos e em seminários regionais, essa forma de gestão promoveu a aproximação das secretarias municipais com a secretaria estadual. Dessa maneira, a formação continuada de

⁴⁹ Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle, do MEC.

⁵⁰ São 14 coordenadorias regionais no Estado do Rio de Janeiro. O mapa do Estado, dividido em coordenadorias está em anexo.

professores alfabetizadores ganhou capilaridade e alcançou outros Municípios mais distantes, ao invés de ficar centralizada na universidade.

Ao mesmo tempo, e de forma complementar, há o reconhecimento da importância de que a coordenação do PNAIC no Estado do Rio de Janeiro permanecesse com a UFRJ, o que não deixa de reavivar a noção de pacto, presente na concepção do original PNAIC.

Pelo documento de 2017, a UFRJ deveria ser convidada pela Secretaria de Ensino e pela UNDIME, nós poderíamos ficar ou não com a Universidade, porque temos essa autonomia. Mas a gente não conseguiu enxergar o PNAIC sem uma instituição como a Universidade, e a gestão precisa desse diálogo porque tem toda uma história que não podia ser perdida. [...] Eu cheguei a Brasília e disse: ‘acho que esse **casamento tem que continuar**’. Trouxemos essa proposta para a Universidade, ela abraçou e hoje a gente faz uma **grande parceria** com foco na alfabetização, independente do nome do programa. (Silvia, SEEDUC).

A escolha lexical dos termos *casamento* e *parceria* feita pela representante da SEEDUC, para justificar que a coordenação do PNAIC no Estado do Rio de Janeiro deveria se manter com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), também parece ratificar o compromisso firmado entre os diferentes atores institucionais da política. Assim, a ideia de casamento reaviva a de pacto, presente na concepção do próprio PNAIC, e a de acordo entre os entes federados, com base na parceria e no regime de colaboração.

A aproximação entre universidade e educação básica, realizada mediante a formação continuada desenvolvida e ofertada pelas universidades para os profissionais do ensino fundamental público e, posteriormente, da Educação Infantil, também reforçou a ideia de pacto, na medida em que valorizou o diálogo permanente entre a universidade e a Secretaria Estadual de Educação, ao mesmo tempo em que se pautava numa proposta que buscava diminuir a distância entre o conhecimento acadêmico produzido nas universidades e o conhecimento docente produzido na sala de aula, firmando uma formação e uma relação mais horizontal entre a universidade e a escola.

A aproximação entre universidade e educação básica é percebida como a concretização do Pacto.

A principal contribuição do PNAIC foi o **intercâmbio de experiência**, a partir das formações os professores foram mudando o fazer pedagógico, mudando a sua prática. (Ari, professor alfabetizador)

Uma política que se mostrou inclusiva e generosa, porque a única regra é **partilhar e compartilhar** a ciência da educação e os saberes docentes, uma vez que o objetivo é garantir o direito de que as crianças aprendam e para isso tornou-se igualmente importante o significativo processo de **formação continuada horizontalizada**, uma vez que a troca de experiências **exclui comparações e desvalorizações** entre os profissionais da educação⁵¹. (Lana, UFRJ)

A seleção lexical dos termos *partilhar*, *compartilhar* e *formação continuada horizontalizada*, *intercâmbio de experiência* parece estar alinhada à ideia de pacto, na medida em que valoriza o diálogo permanente entre as duas instâncias – o que diminui a distância entre o conhecimento acadêmico produzido nas universidades e o conhecimento prático da sala de aula. A proposta de horizontalidade quebra a hierarquia e consolida-se entre pares. Também no excerto a seguir as expressões *escuta ativa* e *ouvindo a escola* parecem confirmar a importância da dimensão das relações horizontalizadas no caso do PNAIC no Rio de Janeiro.

Então a gente resolveu fazer uma **escuta ativa**. Inverter esse processo de formação. Aí criamos um projeto chamado “**ouvindo a escola**”. [...] Nós dizíamos que **não há certo e errado**, há experiências que precisam ser ouvidas. (Rachel, Coordenadora local)

A formação importante é o momento da troca. Palestra não é a formação que o professor quer⁵². (Adriana, UNDIME)

Eu fui alfabetizadora por muito tempo, ela também. E uma coisa que me deixa muito feliz é que o professor tenha a oportunidade da **autoria docente**. [...] Os professores vêm de lá e falam das suas experiências. É a pluralidade, é o **professor sendo ouvido**, é muito bom, e cresce todo mundo. (Marcela, SEEDUC)

O PNAIC traz uma proposta de **autonomia do professor**, não traz uma receita, ele traz algumas provocações de formação, e esse diferencial faz com que o professor participe e goste de participar. (Zélia, uma das coordenadoras locais do Município do Rio de Janeiro)

Foi uma política pública de impacto real. O PNAIC, para mim, **foi a melhor forma de política pública** implementada, por aquilo que eu te falo: uma demanda, um material bem estruturado e uma capilaridade de informação, de material, de tudo. **Você não vê um professor falando mal do PNAIC**. E o diferencial foi esse **diálogo e a possibilidade da autonomia**. (Maya, Formadora Regional)

⁵¹ Transcrição de parte do discurso de abertura dos Seminários Regionais do PNAIC.

⁵² Depoimento na condução de uma atividade de painel no Seminário Regional do polo da Região Metropolitana, na Ilha do Fundão.

Antes a gente fazia reunião pedagógica, **hoje** nós fazemos formação continuada⁵³. (Isabela, SEEDUC)

Acho que ele [PNAIC] tem legitimidade porque ele é feito por nós. É constituído por nós. **Não vem de fora como um pacote pronto**, que a gente tem que cumprir, tem que executar. Mas nós temos a liberdade de colocar ali os nossos temperos, os nossos ingredientes, e fazer daquela construção uma coisa própria, específica, para os municípios onde eles estão sendo implementados, considerando toda a diversidade deste Brasilão⁵⁴. (Professora alfabetizadora do Polo de Niterói)

O PNAIC me ajudou muito, porque logo que entrei para a alfabetização eu não sabia quase nada. Eu cheguei nova, e através do pacto, que era aos sábados, o dia todo, eles [os formadores locais] ensinavam **como o professor podia fazer** para trabalhar com o aluno, a dinâmica que podia fazer e como ensinar aquele aluno. Daí, eu chegava e fazia o mesmo com meus alunos. O PNAIC me ajudou muito em como trabalhar. [...] O PNAIC trouxe um espaço para interlocução, eu **não estou mais sozinha**. (Laninha, professora alfabetizadora – Polo da Baixada Litorânea)

Esta sequência de falas indica que a interlocução entre atores escolares e educacionais é percebida como um ganho promovido pelo PNAIC, sobretudo, no que concerne à articulação entre conhecimento acadêmico e prática pedagógica.

O PNAIC foi mostrando muita coisa, e eu melhorei muito, principalmente em ter **mais liberdade para trabalhar com o concreto** sem aquele medo: “Ah, meu Deus, não dei conta do livro”. Não. **A gente entendeu** que o livro didático é muito importante, não abandonei. Mas a criança precisa experimentar, precisa tocar, precisa mexer nas coisas, precisa se expressar, precisa falar, precisa fazer coisas que o livro às vezes fecha e poda. **Eu aprendi** de jeito nenhum a abandonar, mas a conciliar; a um complementar o outro⁵⁵. (Professora alfabetizadora de um dos municípios do interior do Estado do Rio de Janeiro)

Só fala mal do PNAIC quem está fora. Porque a mudança é interna, **o professor consegue perceber que ele precisa fazer mudanças na sua formação**. Ele precisa olhar o que ele já faz e se distanciar. Eu fico muito feliz por isso, por ser professora de sala de aula por muito tempo, sempre esperei por esse tipo de formação. Eu sempre achava que faltava algo diferente. Eu fazia formação na PUC com pessoas que vinham e falavam coisas maravilhosas. Mas faltava o chão da escola... E também fazia formação com professores da Rede, e faltava o conhecimento aprofundado. E eu sempre ficava inquieta com isso. Mas o PNAIC traz isso. O PNAIC traz o conhecimento aprofundado, e ele traz o chão da sala de aula, do conhecimento empírico. Ele traz essa postura. Essa política foca na formação conciliando os dois aspectos. (Zélia, uma das coordenadoras locais do Município do Rio de Janeiro)

⁵³ Depoimento na condução de uma atividade de painel no Seminário Regional do polo da Baixada Litorânea.

⁵⁴ Texto transcrito do vídeo “Ela quer falar”, disponível em: <[http://www.educacao.ufrj.br/elaquerfalar!](http://www.educacao.ufrj.br/elaquerfalar!>)>.

⁵⁵ Texto transcrito do vídeo “Ela quer falar”, disponível em: <[http://www.educacao.ufrj.br/elaquerfalar!](http://www.educacao.ufrj.br/elaquerfalar!>)>.

O PNAIC veio me fortalecer e tirar minhas **angústias de sala de aula**. Não dá para dizer o quanto está sendo bom para mim. **Uma vez por mês eu troco** com minhas amigas e resgato coisas que tinha esquecido. O professor precisa respirar também. E pensar **atividades que a gente pode mudar** e não desistir. (Cridamira, Professora alfabetizadora)

Os relatos acima destacados acentuam a contribuição do PNAIC para o diálogo entre saberes pedagógicos e a prática cotidiana nas atividades formativas, ou seja, para uma articulação entre conhecimento acadêmico e prática pedagógica. São relatos que também marcam uma filiação teórica, uma concepção de como se dá a formação do professor e o processo de ensino-aprendizagem. Mostram a importância das formações do PNAIC como um espaço de discussão sobre o fazer pedagógico e em que a mediação e a escuta são fundamentais. A compreensão da escola como espaço de interação conduz, portanto, a uma maior interação também entre a universidade e a educação escolar.

4.2 Negociação

Segundo consta no manual do PNAIC (BRASIL, 2013c), o MEC esperava a adesão dos Estados e Municípios independentemente dos métodos e materiais já utilizados em suas redes.

No entanto, na medida em que o PNAIC se constitui a partir das atividades de formação, de produção de material didático e de avaliação da aprendizagem dos alunos no ciclo de alfabetização, o Pacto poderia também ser considerado como uma política curricular de alfabetização. No caso do Município do Rio de Janeiro, em particular, a questão da orientação curricular e da concepção de alfabetização do PNAIC parecem ter constituído um ponto sensível no processo de adesão à política, uma vez que o Município do Rio de Janeiro vinha desenvolvendo experiências⁵⁶ próprias de alfabetização. Essas iniciativas eram referenciadas por uma concepção⁵⁷ teórica e metodológica diferente da concepção

⁵⁶ O Município do Rio de Janeiro vinha desenvolvendo desde 2009 para o Ciclo de Alfabetização o projeto das Casas de Alfabetização, na gestão municipal que compreendeu o primeiro mandato do prefeito da cidade do Rio de Janeiro, Eduardo Paes (2009 a 2012), e que tinha a secretária Cláudia Costin à frente da Secretaria Municipal de Educação.

⁵⁷ Os métodos de ensino de alfabetização correspondem a formas distintas de concepção de sujeito. Grosso modo, podemos elencar a abordagem comportamentalista (métodos sintéticos de alfabetização, entre os quais, a proposta fonológica) que compreende o sujeito como aquele que

do PNAIC e foi a abertura ao diálogo demonstrada pelo secretário do MEC a respeito da proposta curricular do Pacto que favoreceu a negociação e a adesão do Município.

Quando a gente estava em plena implantação das casas de alfabetização, a gente recebe uma visita do diretor da secretaria da educação básica do MEC, no meio do ano de 2012, e ele diz que havia todo um movimento do Governo Federal em criar uma política de **indução e de fortalecimento** das ações de formação e produção de material para a alfabetização. Leia-se material pedagógico para o professor e de **produção de bibliotecas de leitura literária**. [...] Ele explica como eles estavam pensando em modelar a política de formação, que é justamente o que está escrito lá no documento: formação, produção de material e **adesão ao modelo de avaliação**. [...] A gente teve a liberdade de conversar com o MEC em que parâmetros estaria essa conversa. Em termos metodológicos, por exemplo, como a gente tinha definido trabalhar com o pró-letramento antigo, que se adequava à alfabetização na perspectiva da discursividade, então, a gente perguntou para ele em que medida a gente **tem margem** – nesta formação e nesta produção de material – em dialogar com aquilo que a rede está fazendo. E ele disse: “total, porque a gente está convidando um grupo e agora eles estão estudando o currículo das várias redes para definir uma matriz [...] e deixou claro que o **diálogo é total**”. (Carla Cristina, uma das coordenadoras locais do Município do Rio de Janeiro)

As visitas do Secretário da Educação Básica do MEC e o caso do Município do Rio de Janeiro ilustram o esforço do governo federal para minimizar os pontos de conflito em torno da adesão estadual e municipal ao PNAIC, além de reafirmar o modelo experimental de implementação.

Algumas providências precisam ser tomadas: em primeiro lugar, **respeitar o que está sendo feito em cada local**. Há muitos programas de boa qualidade que já estão sendo realizados. Eles devem ser respeitados e apoiados. **Não queremos com esse pacto substituir ou sobrepor nada que está sendo feito hoje pelo Brasil afora**. É respeitar, reconhecer e apoiar⁵⁸. (Secretário de Educação Básica, MEC, 2012)

O excerto acima ressalta a importância de se respeitar, reconhecer e apoiar os programas que já vinham sendo realizados, de tal forma que essa observação conduz e orienta os agentes implementadores a uma atitude de se evitar o conflito. O Secretário não só repete a necessidade de se respeitar outros programas já em

precisa desenvolver habilidades fonológicas para codificar e decodificar a escrita; a abordagem construtivista (psicogênese da língua escrita – Emília Ferreiro), que compreende o sujeito como aquele que constrói o conhecimento para se apropriar da escrita; e a abordagem da interação e discursividade, que compreende que o sujeito se apropria da linguagem escrita em e com atividades interdiscursivas. (GOULART; GARCIA; CORAIS, 2019).

⁵⁸ Texto transcrito da 1ª. web conferência do PNAIC de 25 de setembro de 2012, disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/webconferencias>>.

curso, como também enfatiza que não é objetivo desse pacto (PNAIC) “substituir ou sobrepor nada que está sendo feito hoje pelo Brasil afora”.

Há, aqui, um modo de fazer política pública, num sistema federativo como o brasileiro, no qual a União busca o **diálogo** e a **parceria** com os Estados, tornando-os parceiros em iniciativas que os afetam diretamente.

Os incentivos também tiveram forte papel indutor da adesão ao PNAIC, com a distribuição de bolsas de estudo e de material pedagógico e literário. Em particular, o *incentivo* financeiro parece ter funcionado como um elemento motivacional forte também para a participação dos professores alfabetizadores no PNAIC.

Uma das maneiras que nós encontramos de **mobilizar** foi a organização de um sistema de **bolsas de formação**, que foram repassadas para esses professores, na época cerca de trezentos mil professores alfabetizadores participando de programas formativos. (Secretário de Educação Básica, MEC, 2012)

Junto com os outros mecanismos de coordenação das relações intergovernamentais, como a redistribuição de recursos e a regulamentação, houve também a tentativa de estabelecimento de padrões nacionais, que se refletiu, desde o lançamento do PNAIC, no compromisso dos Municípios com a participação dos alunos nas avaliações em larga escala.

O prefeito e a secretária de educação teriam que fazer a adesão ao programa. E por que fazer a adesão? Porque eles teriam que confirmar que participariam da avaliação. Receberiam as verbas para a formação, material de formação, **mas eles teriam que** garantir que participariam da Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA). E aí é uma adesão que você faz, né? Como qualquer adesão aos programas federais. Não era uma transferência obrigatória. **O Município tinha que fazer adesão.** Inclusive eu fui ao lançamento do Pacto, com a secretária e o chefe de gabinete. Nós fomos lá, **no Palácio da Dilma**, onde teve um evento grandioso com todos os representantes dos Municípios que fizeram a adesão para ver a assinatura formal do Pacto. (Carla Cristina, uma das coordenadoras locais do Município do Rio de Janeiro)

Ao tratar da adesão dos Municípios ao Pacto Nacional pela Alfabetização, a entrevistada fala de sua presença em *um evento grandioso, lá no Palácio da Dilma*. São expressões que trazem uma carga semântica bastante significativa. O lançamento de um programa com um cerimonial desse porte aponta para a grandiosidade do próprio pacto, que de fato exigia um compromisso dos representantes de cada esfera federativa, e contou com a presença dos representantes do governo, incluindo a Presidenta da República e o Ministro da

Educação. Na medida em que não há subordinação entre as diferentes esferas governamentais, as ações do PNAIC dependeram de mecanismos de negociação e estiveram baseadas em incentivos e controle.

No desenho do PNAIC, um dos incentivos simbólicos mais valorizados pelos professores alfabetizadores era a certificação da participação nas atividades formativas oferecidas pela universidade.

Entre os incentivos materiais estavam as bolsas de estudos, distribuídas pelo FNDE, e, entre os mecanismos de controle, as avaliações em larga escala, com a ANA, à semelhança do que já acontecia no Pró-Letramento, com a Provinha Brasil.

O MEC também desenvolveu um módulo denominado de SISPACTO, que fazia parte do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC), para o acompanhamento e monitoramento das ações de formação. Através do SISPACTO era realizado o cadastramento de todos os atores envolvidos no PNAIC, e controlada a frequência e participação de cada um, critérios estes aplicados na liberação das bolsas.

Entre outras, uma das atribuições dos Municípios era escolher seus coordenadores locais e propiciar condições para que os professores alfabetizadores participassem das atividades formativas. Em alguns Municípios, a participação dos professores também envolveu um trabalho de convencimento, pois se pretendia que os professores alfabetizadores que viessem a participar das atividades formativas, aderissem ao programa pela própria motivação em participar. Por esse motivo, a convocação dos professores foi feita como um convite.

Na época da implantação, teve um diferencial. Eu era gerente dos programas especiais e trabalhava com os programas federais na área pedagógica, na formação, e tudo isso. E o nosso secretário, na época, queria que fosse uma imposição. E eu não aceitei. Nós queríamos que fosse um convite. Nós fizemos um convite aos alfabetizadores. Mas fizemos um **convite convincente**. Não falamos da bolsa, de nada. Falamos que era um convite para que eles se aperfeiçoassem, se aprimorassem, que era um programa superinteressante, então foi um convite e nós tivemos uma adesão muito grande. Então isso foi importante que fosse **um convite e não uma imposição**. Foi um trabalho de convencimento. Então vieram aqueles que realmente queriam participar. Depois que eles souberam que tinha uma bolsa, esse contingente aumentou. Com certeza, mas já tinha sido feito um trabalho de estimulação e tudo. Quando a UFRJ veio, houve um encantamento, e cada dia tínhamos mais adesão. Para você ter uma ideia, nós chegamos a 800 alfabetizadores. (Ana Lua, Formadora local)

Com o convite e o trabalho de convencimento realizado pela gestão municipal, a adesão dos professores alfabetizadores foi grande já no início, sobretudo, em razão do prestígio que a UFRJ goza entre os docentes nos Municípios e escolas do Estado do Rio de Janeiro. Essa adesão aumentou ainda mais, posteriormente, com a notícia da disponibilidade de bolsas.

Cabe destacar o papel de mediação das formadoras e coordenadoras nas diferentes instâncias, na articulação entre a secretaria de educação e os professores, e com as escolas. O investimento para tornar os diferentes atores mediadores entre as instâncias envolvidas foi também uma característica do PNAIC. O trabalho de convencimento e negociação desempenhado entre governo federal e governos subnacionais, entre o MEC e as Secretarias de Educação, entre MEC e universidades, UNDIME, CONSED, é replicado em outros níveis de governo.

O diferencial no Estado do Rio de Janeiro foi o respeito entre as três esferas. Não vi isso nos outros Estados. Vi nos outros Estados a Universidade querendo impor com a metodologia; a UNDIME tendo que acatar o que o Estado está fazendo. [Quando chegou a versão de 2017] Eu não consegui vislumbrar um programa como esse sem a participação da Universidade. Eu cheguei a Brasília e disse: ‘acho que esse casamento tem que continuar’. Trouxemos essa proposta para a Universidade, ela abraçou e hoje a gente faz uma grande parceria com foco na alfabetização, independente do nome do programa. (Silvia, SEEDUC)

Mesmo entre os que apontam críticas ao PNAIC, há um reconhecimento de que o Pacto propiciou a integração das unidades escolares.

Primeiro porque como uma política educacional, quando ela é pensada junto aos professores e organizada junto com as escolas, junto com as secretarias, isso é um caminho para atingir todos os professores. Não adianta pensar alguma coisa e simplesmente aplicar. Você precisa, de fato, articular com todos os setores, os Municípios, as secretarias, as escolas, os Estados, e a União, esse arranjo é o que garante que todos os professores possam participar. E isso é um ganho, e permitir que a universidade entre nessa formação, junto com o Estado, que organizam o PNAIC no Estado do Rio de Janeiro. (Lenon, Formador Regional)

Alocar a coordenação do PNAIC na secretaria estadual causou certo estranhamento em função das atribuições dos entes federados, em que ao Município é atribuído o ensino infantil e fundamental, enquanto ao Estado corresponde a responsabilidade do ensino médio.

Por mais que o Estado tenha compromisso com o ensino médio, isso nos deu uma visão muito ampla de como os Municípios do nosso Estado desenvolvem o trabalho de alfabetização. [...] Foi importante ter um diagnóstico e uma visão de quantos alunos está na rede, qual é a formação dos professores, [...] e nossa proposta é melhorar o aluno porque esse **aluno vai ser nosso**. Então esse envolvimento é o certo. (Marcela, SEEDUC)

Como se pode observar no excerto acima, o estranhamento inicial foi equacionado pela articulação dos gestores.

O PNAIC se destacou por ser uma política que sempre contou com muitas mediações. Como se pode observar nessa seção, houve muita negociação entre os diferentes atores envolvidos. A habilidade de negociação remete não apenas à capacidade de resolver divergências como também de estabelecer acordos sobre questões de interesse mútuo, como já foi dito anteriormente. E isso requer uma habilidade de interlocução, que diz respeito à capacidade política dos agentes envolvidos na implementação de qualquer política.

4.3 Ambiguidade

O PNAIC por adotar um desenho menos regulado foi mais permeável à atuação dos agentes, suas percepções, compreensão e valores, isto é, ao poder discricionário dos agentes implementadores.

Este é o caso da gestão dos recursos pela universidade. Dependendo de como se dá esse processo, a tramitação da liberação do recurso para pagamento dos formadores ocorre de uma forma mais ou menos ágil, dependendo da burocracia envolvida, e a melhor maneira de lidar com o recurso era uma preocupação.

Uma coisa que eu pensava era gestão desses recursos, não tinha como colocar esse dinheiro aqui dentro (na Faculdade de Educação), e foi para a Fundação Universitária José Bonifácio, que deu todo o apoio administrativo necessário. (Laura, UFRJ)

O recurso recebido pela UFRJ foi gerido pela Fundação Universitária José Bonifácio, e passou a constar no site de transparência⁵⁹, e foi registrado no SICONV⁶⁰ de tal forma que o procurador tinha controle desse orçamento e a Fundação prestava conta para o TCU⁶¹.

A gente manteve o dinheiro na Fundação e a gente também **investiu numa outra constituição de formação**. A gente trabalhou com polos, as cidades-polo com quem fizemos um acordo, porque elas também ganham em visibilidade, tanto que elas fazem aquela coisa: mesa de abertura, fotógrafo, a banda... [...] Outras universidades sublocavam um hotel inteiro e botavam todos os formadores num hotel inteiro durante três dias e pagavam diárias, tudo o que o professor realmente merece. Só que esses hotéis saíram muito caros, e quando eles se deram conta, estavam sem dinheiro nenhum. Às vezes chegavam à segunda ou terceira formação sem verba. (Lana, UFRJ)

Alguns Estados ofereceram a formação na capital, centralizando, assim, o trabalho de formação continuada. O Estado do Rio de Janeiro trabalhou com polos de formação, estabelecendo um acordo com as cidades-polo, sendo a contrapartida a garantia do espaço para a formação naquela localidade para onde outros Municípios do entorno se deslocavam.

E o que nós fizemos? Nós **pedimos o apoio** das cidades-polo, elas nos ajudaram, nós tínhamos que ver a locomoção dos formadores, ver a publicação de livros, nós investimos mais naquele evento estadual que vem todo mundo, e **fomos usando o recurso para coisas que achamos importante para o professor**: uma publicação, a produção de um site para contato, e começamos a usar outros canais que nos mantivesse unidos, que não fosse somente naquele polo. **Essa ideia da comunicação nos fez pensar em várias alternativas que a gente pudesse ampliar laços com o professor**. (Lana, UFRJ)

Nesse modelo de implementação claramente experimental, a coordenação do PNAIC no Estado do Rio de Janeiro desenvolveu espaços presenciais e virtuais junto aos atores envolvidos com a formação dos professores alfabetizadores, de modo a manter o debate estadual sobre alfabetização.

⁵⁹ A Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação, é um importante marco na história da Administração Pública para a concretização da participação cidadã. Esse novo microsistema legal, que trata do acesso à informação como direito público fundamental, também se traduz em um instrumento para a modernização do Estado, como ferramenta de controle e de transparência, no âmbito dos Direitos Humanos. (<https://ufrj.br/acesso-a-informacao>)

⁶⁰ O Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) foi estabelecido em 2007, como um dos marcos institucionais de Transparência Pública no Brasil, em conformidade com a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Entretanto, em 24 de janeiro de 2019, no início do governo Bolsonaro, foi publicado um decreto assinado pelo presidente interino, Hamilton Mourão, alterando o decreto presidencial de 2012, que regulamentou a Lei de Acesso à Informação. (<https://siconv.com.br/>)

⁶¹ Tribunal de Contas da União.

O recurso financeiro era utilizado com a locomoção dos formadores, e houve investimento na publicação de livros com o registro do que era feito pelos professores e, ainda, na produção de um site para contato e em alternativas que pudessem ampliar os laços com o professor.

As situações em que se observa a discricionariedade dos agentes implementadores ocorrem também quando há discordância com o que é sugerido.

Quando a gente quer a gente dribla. E quando a gente viu a possibilidade do PNAIC, tudo o que podia trazer para o professor, só uma formação remunerada para o professor, para a gente já era maravilhoso, porque **isso significa que valoriza esse professor**. O material entregue, se você vai discutir, se o material é bom ou ruim, é outra história. Mas era um material bem pensado, bem cuidado, por uma universidade, que a gente podia ter críticas e divergências, mas foi um material pensado, organizado, estruturado, tinha começo, meio e fim. Não era uma coisa solta. Tinha material para os professores fazerem sua própria biblioteca, com livros excelentes. Nossa! Essa biblioteca é maravilhosa. [...] assim como a caixa de atividades, que tinham umas questões voltadas para a ideia fônica. Então, você tem lá o aventalzinho, e aí você bota: ba, be, bi, bo... **Mas o material é seu, querida!** Já está com o material ali, você pode criar outras coisas para fazer com a turma. (Maya, Formadora Regional)

Muitos entrevistados destacaram a contribuição do PNAIC no sentido de abrir um espaço de discussão sobre a alfabetização, diferentemente de outros programas em que a distribuição de material pedagógico vinha como uma ideia de repasse. As críticas frente ao material estruturado também favoreceram as adaptações, como se observa no relato abaixo.

Houve críticas porque a Universidade de Pernambuco se baseia no construtivismo. Aqui no Rio o construtivismo não tem um bom aceite, aí tivemos que **ampliar a visão do material**. (Lana, UFRJ).

A aprovação e legitimidade do PNAIC junto a Estados, Municípios e escolas levantaram especulações sobre seu futuro e possíveis estratégias de preservação, naquele contexto das eleições para a presidência da república e de um novo governo.

Acredito que, no novo governo, o PNAIC não vai ter esse nome, porque é muito situado no outro governo. Isso não significa que a gente não vá lutar por políticas de formação de professores alfabetizadores [...] A formação de professores é um direito [...] O Município é o elo mais fraco e precisa de apoio, do Estado e do governo federal. Os fóruns e as associações não são apenas representantes institucionais, oferecem sempre uma discussão mais política e uma mais pedagógica. Temos que nos articular politicamente pelas **brechas possíveis**,

porque a gente não sabe quais serão, na nova orientação, as políticas de formação de professores⁶² (Annabelle, UFRJ).

A preocupação com a mudança de condução da política de formação de professores alfabetizadores, após as eleições para o governo federal, viria a ser confirmada, posteriormente, com o lançamento da Política Nacional de Alfabetização instituída pelo Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019⁶³.

4.4 Conflito

Uma das representantes do Comitê Gestor afirmou que quando o PNAIC chegou às Universidades, os representantes das universidades solicitaram uma reunião com o Ministro da Educação. A reunião, que acabou sendo com a coordenação executiva do MEC, tinha por objetivo pedir que os resultados da Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) não fossem divulgados. O consenso era no sentido de não tornar público os resultados, embora houvesse um grupo que concordava com a avaliação em larga escala, e outro que achava que a avaliação na alfabetização tivesse de ser realizada de uma outra forma.

A primeira coisa que nós pedimos foi que a ANA não fosse divulgada, não viesse a público. Boa parte das universidades aceitava e outra não. Tinha um grupo que defendia que a avaliação na alfabetização deveria ser diferente, e a gente fez um acordo e esse acordo foi respeitado até 2015. Já em 2016, sem mais nem menos veio a ideia de que o PNAIC falhou, quando houve a divulgação dos resultados que não explicam a alfabetização no país. **Essa foi a primeira coisa que quebrou muito com a gente.** Acho que ali foi a **primeira crise.** Ali ficou muito claro que as coisas estavam indo por outro caminho, porque houve a divulgação dos resultados da ANA. [...] **Quando veio a divulgação da ANA acabou com tudo.** (Lana, UFRJ)

⁶² Texto transcrito do vídeo de lançamento da proposta PNAIC 2019, para o Estado do Rio de Janeiro, disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=k5WYGbr2ftU>>.

⁶³ A Política Nacional de Alfabetização (PNA) foi lançada como uma política de Estado instituída para fomentar programas e ações voltados à alfabetização com base nas mais recentes evidências científicas, no intuito de melhorar a qualidade da alfabetização e combater o analfabetismo absoluto e funcional no território brasileiro, em consonância com as metas cinco e nove do PNE (http://portal.mec.gov.br/images/banners/caderno_pna_final.pdf). Os seis componentes propostos pela PNA são: consciência fonêmica, instrução fônica sistemática, fluência em leitura oral, desenvolvimento de vocabulário, compreensão de textos e produção de escrita. A PNA define as metodologias de pesquisa que são adequadas para subsidiar as políticas públicas de alfabetização. O documento sofreu críticas, como por exemplo, por atribuir ao critério das evidências científicas, não questões de ordem teórica ou metodológica, mas política (GONTIJO; ANTUNES, 2019).

Se a reunião entre os coordenadores estaduais do PNAIC com o MEC tinha por objetivo garantir que os resultados da ANA não fossem divulgados, a publicização dos resultados da ANA em 2016 causou conflito e provocou a saída de algumas universidades do Pacto.

Nós fomos dialogar que não queríamos a publicização, mas que faríamos o acompanhamento com as redes, mas não de publicização dos resultados. Mas quem entrou, entrou arrastando tudo, e quando nós vimos o resultado estava nas mídias. Para nós ali estava claro que a coisa tinha mudado radicalmente, e que a universidade não tinha mais o papel dela ali, nós não representávamos mais o MEC. Nós éramos do MEC, mas não representávamos mais o MEC. Então, quebrou muito o vínculo com a proposta, aí acho que começou a fragilizar a proposta. (Lana, UFRJ)

Para lidar com o impasse causado pela divulgação dos resultados da ANA sem deslegitimar outras formas de avaliação que, como a Provinha Brasil, eram adotadas pelos Municípios, foi realizado um trabalho de tabular as avaliações, de estudar seus resultados junto com a formação. Esse trabalho envolveu universidade, Estado e UNDIME e expressou tensões existentes entre universidade e municípios.

O primeiro contato que eu tive com a universidade não foi esse contato de amor (risos). Porque a universidade falava ‘não, porque é assim...’ Não. Lá no município não é assim. Uma vez eu falei ‘te convido a passar uma semana comigo dentro do município, que você vai ver que não é assim’. [...] Por exemplo, a questão das avaliações... ‘Ah não, a avaliação não pode’. **A gente na época tinha a Provinha Brasil. Não tem como a gente abolir a avaliação. A gente conversava muito e dizia “por que não posso discutir essa avaliação?” Eu não tenho como chegar ao Município e dizer “a partir de agora o Município não vai mais fazer a Provinha Brasil”. Na época era Provinha Brasil. “A gente tem que aplicar”. A posição da universidade era contra qualquer tipo avaliação externa. E no Município tinha, então era um conflito, porque o Município é um só, e ele lida com a avaliação e com a formação.** (Adriana, coordenadora local)

A “Provinha Brasil”, um instrumento avaliativo para alfabetização instituído pela Portaria Normativa nº 10, de 26 de abril de 2007, foi aplicada pela primeira vez em 2008. Todas as secretarias de educação do país passaram a receber o material impresso para aplicação às crianças em fase inicial de escolarização, com o objetivo de avaliar o nível de alfabetização dos alunos/turma nos anos iniciais do ensino fundamental e diagnosticar possíveis insuficiências das habilidades de leitura e escrita. Dessa forma, o instrumento foi concebido para auxiliar na gestão da alfabetização no interior das escolas, nos municípios e nos Estados (BRASIL, 2007).

A Provinha Brasil também serviu como instrumento de indução para que os municípios brasileiros se responsabilizassem pela melhoria do processo de alfabetização e letramento.

O desenho original do PNAIC é alterado em 2017, quando o Comitê Gestor muda e quem passa a coordenar a política são as Secretarias Estaduais de Educação, embora no Rio de Janeiro a coordenação tenha se mantido com a UFRJ. De fato, as universidades acabaram entendendo que essa nova proposta claramente deslocava para as secretarias um papel de liderança no processo que tinha sido delas, e muitas delas se opuseram a essa mudança.

Quando passa para a Secretaria Estadual começam a aparecer muitos problemas e o Pacto **sofre uma profunda transformação**. Em alguns Estados ele começa a desaparecer: primeiro porque a Secretaria Estadual tem muitos projetos e o PNAIC era mais um, e você tinha que descentralizar dinheiro para os formadores, se o formador não fosse estadual, ele não podia ganhar a bolsa. A estrutura administrativa, quando passa para a Secretaria, ela não consegue dar conta das demandas para fazer a formação. [...] Quando passa para a Secretaria Estadual, ela só pode pagar diária para o próprio funcionário dela. Ela não pode contar com colaborador nem pode contar com funcionário federal. E aí se trava tudo, porque eles não têm uma equipe para isso, e aí **vai quebrando** a política toda. Então quando vai para as Secretarias Estaduais você modifica, mas não consegue avançar. (Lana, UFRJ)

A situação de conflito aumentou porque, em 2017, entre outras modificações do desenho original do PNAIC, a bolsa do professor alfabetizador foi descontinuada, mesmo sendo o PNAIC voltado, desde sua origem, para a formação e valorização do professor alfabetizador. A perda da bolsa dos professores na segunda versão foi sentida por muitos como uma desvalorização do professor alfabetizador, que era o foco da política, inicialmente. De maneira recorrente nas entrevistas com os gestores e coordenadores foi dado um destaque à presença massiva dos professores nas formações a despeito da suspensão da bolsa, o que destacaria o fato de que, mesmo sem apoio material, os professores valorizavam a formação continuada.

A mudança na legislação mostra o que está sendo privilegiado na política. Quando o PNAIC surgiu, lançado pelo governo da ex-presidente Dilma, todos recebiam bolsa de incentivo, desde o coordenador estadual até o professor alfabetizador. Quando o Temer entra, entra com uma questão bem engraçada. Não estou falando nada demais, é só ver o diário, está lá tudo explicadinho. Com a Dilma era assim: o professor alfabetizador com uma bolsa de 200 reais, o formador local com uma bolsa de 765 reais, o coordenador local com mil e o coordenador regional com dois mil. Quando entra o Temer, ele tira a bolsa de 200 reais do professor, mantém a do formador local, diminui a do coordenador e ele cria um milhão de outras instâncias. [...] Em números, tira do professor e cria cargos acima, entendeu? Mas mostra claramente qual é o desejo que trilha esse caminho de investimento na formação. Inclusive, o professor podia acessar o SIMEC, tinha parte de anexar imagens das suas atividades em sala de aula, das atividades realizadas. Aí você não tem hoje as informações do professor. (Zélia, uma das coordenadoras locais do Município do Rio de Janeiro)

Quando eu perguntei ao Secretário de Educação Básica (2015) sobre a retirada das bolsas, ele disse que não estava previsto, atribuindo o fato ao corte dos gastos em função da crise do governo. Acrescentou, ainda, que, à época, as modificações causaram uma alteração significativa ao arranjo existente. Como já foi dito anteriormente, essas modificações diziam respeito à criação de estruturas estaduais de suporte e de monitoramento pelas coordenadorias estaduais junto aos Municípios, bem como à criação de incentivos e à alocação de recursos para o desenvolvimento de capacidade técnica das regionais. O Secretário (2015) reconhece que essas modificações geraram muito conflito para as universidades.

Não é verdade que esse conflito, quando se propõe um novo arranjo, se baseia efetivamente numa posição específica da universidade, mas muitas vezes o que está em causa são **posições de grupos**. Até porque quando se fala do papel de protagonismo das universidades, se fala do **protagonismo de um grupo escolhido dentro das universidades**. (Secretário de Educação Básica, MEC, 2015)

O secretário de Educação Básica (2015) admite, diante desse novo arranjo do PNAIC, que claramente deslocava para as Secretarias Estaduais um papel de liderança, houve conflito, mas chama a atenção para uma dimensão mais micro e restrita ao âmbito da universidade. A seleção de grupos de professores que assume um projeto de grande envergadura passa por decisões da administração universitária que acaba conferindo a concessão de um papel mais relevante para um grupo em detrimento de outros possíveis. A fala do secretário aponta para a possibilidade de haver outros grupos concorrentes, e do questionamento não ser ao protagonismo da universidade, mas de alguns grupos acadêmicos.

Também houve tensões ainda na primeira edição do PNAIC acerca da concepção de alfabetização presente nos cadernos pedagógicos. O fornecimento de material didático, previsto para o funcionamento do PNAIC, envolveu uma série de reuniões para promover discussões entre os representantes das secretarias e das universidades. Desse modo, a elaboração do documento envolveu uma ampla discussão entre quem já estava comprometido com o Pacto.

A política do MEC na época era garantir direitos de aprendizagem. Não se falava de currículo único ainda, mas a gente sabe que isso estava na esteira daquilo que iria definir os objetivos básicos para todo o território nacional, que já era uma prévia para você definir o que hoje você tem como Base Nacional Comum Curricular. E foi aí que a gente começou a ir ao MEC participar dessas discussões, o Rio de Janeiro. Quando começamos a discutir os direitos de aprendizagem, você já estava gestando dentro do MEC qual seria o desenho de gestão do programa, porque no desenho de gestão do programa você tinha que as cidades teriam seu coordenador local. (Carla Cristina, uma das coordenadoras locais do Município do Rio de Janeiro)

A equipe do MEC que começa a pensar o PNAIC percebe que precisa encontrar os **núcleos que lidam com alfabetização** em todo o país. Essa equipe vai fazer um levantamento de todos os laboratórios, núcleos de estudo que lidam com alfabetização no país, e vai visitando cada um. Conforme relatado, eles visitaram todos os 27 Estados, para conhecer esses núcleos, e convidaram esses núcleos para fazer parte dessa proposta, de tal forma que vai se consolidando um trabalho de pensar na alfabetização.

Quando a equipe do MEC começa a pensar o PNAIC percebe que precisa encontrar os núcleos que lidam com alfabetização em todo o país. Então essa equipe vai fazer um levantamento de todos os laboratórios, núcleos de estudo que lidam com alfabetização no país, e vai visitando cada um. Eles visitaram todos os Estados, os 27 Estados, para conhecer esses núcleos, e convidam esses núcleos para fazer parte dessa mega proposta. Aí vai se consolidando um trabalho que é pensar na alfabetização. (Lana, UFRJ)

Embora o edital para a confecção dos materiais tenha definido uma das universidades para elaborar o material pedagógico, posteriormente, isso precisou ser revisto, porque a concepção utilizada como referencial teórico não era consensual entre todas as universidades.

Conforme o relato de uma das entrevistadas, após o lançamento do edital para se definir quem iria fazer o material pedagógico do PNAIC, quem ganha é a Universidade Federal de Pernambuco. Segundo ela, houve críticas porque a Universidade de Pernambuco se baseia no construtivismo, e em muitos lugares o construtivismo não tem um bom aceite. Em 2015, os representantes estaduais cobraram da Universidade de Pernambuco que “não podia ser um material feito só por eles, porque era uma coisa homogeneizadora para o país inteiro e isso é muito autoritário, e que ela teria que descentralizar”. Essa reivindicação foi aceita pela Universidade de Pernambuco que atendeu a proposta do Fórum das universidades, “tanto é que em 2015 o material é feito pelas 39 universidades”. Esse é um exemplo de como um tema que gerava tensão foi negociado, evitando situações de exacerbação de conflitos.

Mesmo entre os que apontam críticas sobre o PNAIC porque estaria baseado em uma “tríade ancorada em uma concepção de currículo, formação de professores e avaliação”, há um reconhecimento de que o PNAIC foi uma política educacional relevante.

O PNAIC foi uma grande política de formação mesmo com suas concepções de currículo, de formação, de alfabetização, foi uma política que atingiu o território brasileiro todo. Então, assim, mesmo quem é do campo da formação e do currículo, mesmo tendo um grupo que não concorda, a gente entende que foi uma política que atingiu a todos os professores. (Lenon, Formador Regional)

No tocante ao acervo do PNAIC relativo à literatura infantil para a sala de aula, havia unanimidade nos elogios por diversos entrevistados, que também chamaram atenção para a estratégia de garantir capilaridade, através da forma de distribuição das caixas de livros de literatura infantil pelo Governo Federal diretamente para as escolas, pelos Correios.

As caixas de livros de literatura infantil vinham pelo Correios, do **governo federal diretamente para as escolas, pelos Correios**. Para dar mais capilaridade, não é? **O projeto é fabuloso!** Essa foi a primeira política pública que eu me engajei, e me engajei até a raiz do cabelo. Tanto que até hoje eu faço as coisas por essa política. Então era assim, vinha pelo Correio, para cada escola. A escola é em Tocantins? Vai receber pelo Correio. Como é que chega lá? É de barco? Vai chegar de barco. (Maya, Formadora Regional)

De acordo com o depoimento da entrevistada, o trabalho era fazer com que os professores descobrissem onde essas caixas estavam. Isso porque, embora estivessem identificadas como “PNAIC” na parte externa das caixas, quando chegavam às escolas, com frequência, iam diretamente para as bibliotecas ou salas de leitura. E como já foi dito, os acervos eram “calculados por número de turmas de alfabetização e não por escola, possibilitando aos docentes e alunos explorar melhor os conteúdos” (BRASIL, 2015, p. 22).

A nossa guerra era fazer com que os professores descobrissem essas caixas. Porque quando chegam, vão diretamente para a biblioteca. Daí, **eu mandava semanalmente comunicados**, ofícios, dizendo: “as professoras estão buscando a caixa de livros, porque será realizada uma atividade tal e tal com o livro tal, para a próxima semana”. Mentira. Era para que as caixas chegassem às salas de aula. (Maya, Formadora Regional)

No excerto acima está um exemplo de estratégia para que a política se efetive. Como sinalizado por May (1993) os agentes implementadores com “níveis mais altos de comprometimento e capacidade de agência levam a esforços mais elevados de implementação”⁶⁴ (MAY, 1993, p. 645).

Os elogios ao acervo de livros de literatura infantil, enfatizado por vários entrevistados, também ganhou destaque entre duas palestrantes, convidadas a desenvolver o trabalho sobre literatura infantil junto aos professores nas formações regionais das quais participei. Elas enfatizaram que, de fato, o PNAIC distribuiu um acervo excelente nas escolas, mas questionavam a forma como esse material estava sendo utilizado. A discussão levava a uma reflexão sobre as práticas, que – alertavam as palestrantes – podem acabar com um bom livro. Mais que o material, importavam as práticas de mediação. E o trabalho de formação levava a considerar a responsabilidade da escola em promover ações práticas de leitura, ações que criassem “desejo de leitura e não hábito de leitura”.

O diferencial do PNAIC está no trabalho com a literatura. Como professora de língua portuguesa, o que mais me encanta no PNAIC é essa saída do tradicional, do que reproduz. E essa entrada na literatura, no encantamento das palavras, que é uma coisa que eu acredito, enquanto educadora. [...] O meu olhar para o PNAIC é justamente por isso, por resgatar os gêneros textuais e por trazer esse olhar diferenciado sobre o sistema alfabético de escrita, que é o **olhar da notação**, que não é o olhar da reprodução. (Ana Lua, Formadora local)

⁶⁴ “Greater degrees of agency commitment and capacity lead to increased implementation efforts.” (MAY, 1993, p. 645)

Não basta que o PNAIC distribua nas escolas um acervo de literatura infantil excelente. É necessário que o trabalho de mediação com esse material seja desenvolvido de forma a ampliar as possibilidades de diferentes leituras e interpretações.

Hoje eu estou tendo um resultado muito satisfatório com professores leitores. O trabalho deles em **sala de aula se modifica**, a criança pode fazer as coisas e os encontros têm mais afeto. (Kristal, formadora local)

A literatura que a gente aprendeu, principalmente com a nossa formadora, ela liberta. Meus alunos aprenderam a brincar. Todos os dias eles fazem coisas maravilhosas, porque **eu não estou mais tolhendo eles**. (Ana Paula, Professora alfabetizadora)

A gente fazia o monitoramento das ações, porque as formações também tinham um planejamento de ação, e a gente ia para as escolas fazer o planejamento das atividades. Isso estava dentro do programa do PNAIC. E o barato do programa é que a gente formava o professor leitor. O professor tinha contato com o material teórico e o programa ajudava a **minar essa resistência** que o professor de 1º ao 5º ano tem: “muita teoria, muita teoria...” E a gente **mostrava na prática como aquela teoria entrava na prática**. Se a gente estudava um texto teórico do livro, que falava de sequência didática, então vamos ver aqui como se faz uma sequência didática. E isso multiplicava, e isso multiplica até hoje. **É a formação entre pares. E tinha o material!** (Canela, formadora local)

O trabalho de formação de professores alfabetizadores teria como foco principal o desenvolvimento profissional em contraste com uma ideia de capacitação recorrente em algumas propostas formativas. Essa crítica é explicitada no Documento Orientador 2019, quando se destaca que a identidade do alfabetizador ganha novo significado ao superar a ideia de capacitação. Diferentemente do conceito de desenvolvimento profissional, que não carrega um sentido de diminuição do professor, mas o coloca numa posição de quem busca o conhecimento, porque está em constante crescimento profissional.

Em 2014, com a intensa participação dos professores das redes municipais, o conceito de formação para professores alfabetizadores foi ampliado no PNAIC Rio, porque era necessário trazer importantes reflexões sobre a alfabetização matemática, mas sem desprezar o papel fundamental das linguagens. Neste ano foi possível ressignificar a “identidade do alfabetizador” e **superar a ideia de “capacitação” e valorizar de “aprimoramento/desenvolvimento profissional”**. Tal transformação exigiu um esforço do Comitê Estadual do PNAIC/RJ em promover debates para a estruturação de eixos, temas e princípios, assim como categorias de análises do desenvolvimento para proposta formativa. (Documento Orientador, 2019, p. 9).

As práticas formativas mais horizontais consideram a valorização das experiências presentes no cotidiano escolar de professores alfabetizadores, sem o estabelecimento de uma hierarquia entre os atores envolvidos no processo formativo, mas sempre privilegiando o processo como trocas de experiência.

Nos relatos de muitas entrevistas foi registrado que o Estado do Rio conseguiu estabelecer uma proximidade entre a Universidade e os Municípios.

Os municípios foram forçando a gente a criar um canal de comunicação muito intenso. A marca de 2013 foi entender isso: se a universidade não criar uma forma de comunicação intensa com os municípios, o PNAIC vai ser só mais um programa que vai passar repentinamente. [...] A política exige uma articulação, e nós não temos articulações, né? A articulação acontece pela boa vontade de algumas pessoas. É isso. Eu acho que o PNAIC sobrevive primeiro pelos professores que exigiram essa articulação. Hoje a gente tem espaço para discutir a alfabetização no Estado do Rio de Janeiro. Acho que foi um grande ganho. (Lana, UFRJ)

No Rio, **nós conseguimos construir um elo muito grande entre a gente**, e era sistema, SISPACTO. Você pensa bem, você tem um sistema e tem que gerenciar 92 Municípios, (risos) 23 mil cursistas, liberar bolsa. Então era... A gente chegou dia de Natal, eu e (a representante da SEEDUC) lá, no sistema, liberando bolsa, correndo atrás. Então isso foi muito bacana, esse regime de colaboração que o Estado do Rio construiu isso, e hoje os Municípios são muito próximos da universidade. Você observa isso. **Os Municípios têm uma proximidade muito grande com a universidade. Tem esse diálogo. [...] Isso foi construído ao longo das formações. Hoje o Município tem vez e voz junto à universidade. E a universidade teve também o olhar para o Município.** A formação do PNAIC que fez isso, os encontros de formação. (Adriana, UNDIME)

Houve **mudança real** na prática do professor, **na sala de aula**, e isso eu atribuo ao PNAIC, à formação do PNAIC. Não tenho dúvida que foi a formação do PNAIC. (Canela, formadora local)

Na grande maioria das entrevistas realizadas, havia referência das entrevistadas ao tempo de experiência que tinham como professoras alfabetizadoras. Também foi recorrente o comentário entre as entrevistadas do diferencial de se ter, na coordenação de formação do PNAIC no Estado do Rio de Janeiro, uma professora cuja trajetória carrega uma experiência de mais de vinte anos na educação básica.

Dentro das dez pessoas que faziam parte da equipe de alfabetização do município também estava a pessoa que hoje integra o Comitê Gestor. Ela já estava quase para se aposentar pelo município, fez o concurso para a UFRJ e passou. E qual não foi a surpresa, quando ela chegou lá, ninguém da universidade queria assumir a coordenação de formação. E ela assume. (Carla Cristina, uma das coordenadoras locais do Município do Rio de Janeiro).

A bagagem como professora da rede municipal do Rio de Janeiro nos anos iniciais do ensino fundamental, por mais de vinte anos, traz uma compreensão da política e uma linguagem que favorece o trânsito pelos diferentes níveis da educação pública municipal.

Destacamos a convergência entre as narrativas da diretora da UFRJ, logo no início do PNAIC e os princípios que nortearam as atividades formativas do PNAIC, sob a coordenação da professora da UFRJ. Pelos relatos colhidos, as interpretações e experiências formativas da UFRJ pautaram as atividades de formação continuada do PNAIC no Estado do Rio de Janeiro. Ou seja, parecem ter prevalecido nas atividades formativas do PNAIC princípios e valores que já norteavam o trabalho de formação docente na UFRJ. Esses princípios e valores dizem respeito, sobretudo, à promoção da autonomia do professor e a formas de interação mais horizontais entre universidade e escola, privilegiando a formação docente como intercâmbio de experiência. Esse pode ser um exemplo de como a compreensão dos atores interfere no arranjo institucional da política.

Se por um lado se pode alegar que a condução das atividades formativas foi decorrente dos sentidos dados pelos agentes implementadores, por outro lado, a instituição designa um elemento da vida social em que orientações de valor e interesses geram formas características de interação social. Ou seja, o sentido dado pelos atores também é derivado das interações sociais. Na perspectiva das instituições habitadas (HALLETT; VENTRESCA, 2006) os indivíduos constroem o significado das regras e das próprias organizações em que se encontram por meio da interação com outros indivíduos com quem compartilham o mesmo espaço institucional.

Para os autores, se a lógica institucional carrega em si um significado, o significado também é fruto da interação social, e essas interações são “o coração pulsante das instituições” (HALLETT; VENTRESCA, 2006, p. 215).

5

O Estado do Rio de Janeiro e seus municípios

Após algumas análises acerca da compreensão sobre o PNAIC por parte dos atores envolvidos, especialmente no Estado do Rio de Janeiro, abordaremos, nesse capítulo, alguns dos seus desdobramentos. Como já foi dito, a coordenação do PNAIC se manteve com a universidade mesmo quando, por orientação do MEC, ela deveria ter sido assumida pela secretaria estadual. Levando em conta os números de matrículas das redes municipais e estadual, descreveremos o contexto de implementação do PNAIC, no município do Rio de Janeiro e em alguns outros municípios.

Nessa análise, mais descritiva, daremos destaque a desdobramentos que podem ser atribuídos ao PNAIC, como: a busca por mais formação (por parte dos professores alfabetizadores, sobretudo) e a criação de departamentos (ou setores) dedicados à alfabetização em algumas das secretarias municipais de educação do Estado.

O Estado do Rio de Janeiro se constitui por 92 Municípios e desde o primeiro ano de implementação da política, em 2013, todos os Municípios aderiram ao PNAIC – conforme entrevista com a Equipe PNAIC-RJ.

A Tabela 2 apresenta a distribuição de matrículas em 2013 por dependência administrativa no Estado do Rio de Janeiro. Considerando-se o total de matrículas e a distribuição por dependência administrativa (rede), chegou-se ao seguinte resultado:

Tabela 2: Distribuição de matrículas no Estado do Rio de Janeiro, segundo dependência administrativa, em 2013

Dependência Administrativa	Frequência Absoluta (N)	Frequência Relativa (%)
Federal	41.577	1,0
Estadual	984.685	23,4
Municipal	2.064.664	49,0
Privada	1.119.931	26,6
Total	4.210.857	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados do Censo Escolar 2013.

Pode-se observar que a rede municipal oferecia uma cobertura que atendia quase metade das matrículas, comparada às outras redes.

Cabe ressaltar que, a partir dos microdados do Censo Escolar do ano de 2013, foram selecionadas apenas as matrículas referentes ao Estado do Rio de Janeiro, sem fazer a distinção entre rede ou etapa de ensino, chegando ao número de 4.210.857. Este valor não indica o número de alunos e sim de matrículas, pois um mesmo aluno pode estar matriculado em mais de uma turma, por exemplo, em projetos como o programa Mais Educação. Após realizar um procedimento para identificar os casos duplicados e, assim, identificar quantos alunos, de fato, há no Estado do Rio de Janeiro chegou-se ao total de 3.738.778 alunos.

Com a finalidade de identificar a participação estadual e municipal mais especificamente aos anos de escolaridade que correspondem ao Ciclo de Alfabetização, delimitei apenas as matrículas que atendiam o ensino fundamental para identificar a distribuição no atendimento de cada rede, por etapa de ensino.

Tabela 3: Distribuição de matrículas do Estado do Rio de Janeiro, segundo dependência administrativa e etapa de ensino, em 2013

Etapa de Ensino	Rede Municipal		Rede Estadual	
	Frequência Absoluta (N)	Frequência Relativa (%)	Frequência Absoluta (N)	Frequência Relativa (%)
1º Ano	151.193	11,6	602	0,2
2º Ano	150.774	11,6	623	0,2
3º Ano	179.253	13,7	1.003	0,4
4º Ano	179.077	13,7	3.045	1,1
5º Ano	161.965	12,4	6.218	2,3
6º Ano	153.648	11,8	51.247	18,6
7º Ano	133.950	10,3	71.055	25,9
8º Ano	111.679	8,6	68.842	25,0
9º Ano	83.109	6,4	72.209	26,3
Total	1.304.648	100,0	274.844	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados do Censo Escolar 2013.

A rede municipal do Estado do Rio de Janeiro concentrava 36,9% das matrículas referentes ao Ciclo de Alfabetização em 2013, enquanto a rede estadual concentrava apenas 0,8% das matrículas dessa etapa, considerando o total de matrículas do ensino fundamental, a dependência administrativa e a etapa de ensino, de acordo com as informações do Censo Escolar de 2013. Há uma diferença significativa entre a cobertura da rede municipal e a da rede estadual nos anos iniciais do ensino fundamental, justamente em função daquilo que é competência de cada ente federado, como está previsto no art. 211 da CF/88:

§2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (BRASIL, 1988).

O trabalho de formação continuada no Estado do Rio de Janeiro também enfrenta um cenário bastante preocupante, conforme constatado através de uma avaliação realizada pelo Comitê Estadual⁶⁵ considerando o tipo de vínculo do profissional. Em 2017, entre os professores do ciclo de alfabetização na rede municipal dos municípios do Estado do Rio de Janeiro, 44% eram contratados e 48% tinham dupla jornada (Arquivo PNAIC UFRJ).

O Comitê Estadual também constatou uma significativa rotatividade de profissionais nos anos iniciais do ensino fundamental, em especial, na alfabetização escolar. Esta rotatividade de professores pode exigir dos alunos maiores esforços para avançar no processo de alfabetização, pois há descontinuidades no processo de ensino aprendizagem.

Do total de professores alfabetizadores que lecionavam no ciclo de alfabetização nos municípios do Estado do Rio de Janeiro, 65% tinham mais de 25 anos de experiência, mas são os novatos que comumente ficam responsáveis pelo primeiro ano do ensino fundamental. Entre os professores alfabetizadores, 41% não possuíam habilitação em Pedagogia.

Ainda em relação ao grau de escolaridade, entre os professores alfabetizadores das redes municipais do Estado do Rio de Janeiro, 36% possuíam apenas o Curso Normal (nível médio). Cabe ressaltar que o Estado do Rio de Janeiro ainda mantém 95 escolas de Formação de Professores na modalidade Normal, e essas escolas são responsáveis por formar em torno de oito mil professores por ano. Esse foi um dos motivos pelos quais o Comitê Gestor passou a considerar professores e estudantes do Curso Normal para participarem das atividades formativas do PNAIC 2019, como se verá adiante.

Os resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) no Estado do Rio de Janeiro em Leitura e Escrita estão apresentados na Tabela 4, a seguir.

⁶⁵ Fonte: Arquivo PNAIC UFRJ – Avaliação realizada pelo Comitê Estadual – Ano de Referência 2017 (Documento Orientador, 2019).

Tabela 4: Resultado da ANA no Estado do Rio de Janeiro

Leitura					
Ano	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4	
2013	21%	37%	35%	8%	
2014	22%	38%	32%	8%	
2016	23%	37%	31%	9%	
Escrita ⁶⁶					
Ano	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4	Nível 5
2013	-	-	-	-	-
2014	11%	15%	7%	57%	10%
2016	14%	20%	1%	59%	6%

Fonte: SAEB (portal.inep.gov.br).

De acordo com esses resultados, em todos os anos, as crianças avaliadas pela ANA se concentram nos níveis 2 e 3 da escala de **Leitura**, ou seja, nos níveis básico e adequado.

De forma geral⁶⁷, no nível básico a criança é capaz de: identificar a finalidade de textos como convite, cartaz, texto instrucional (receita) e bilhete; localizar informação explícita em textos curtos (com até cinco linhas) em gêneros como piada, parlenda, poema, tirinha (história em quadrinhos em até três quadros), texto informativo e texto narrativo; identificar o assunto de textos, cujo assunto pode ser identificado no título ou na primeira linha em gêneros como poema e texto informativo; inferir o assunto de um cartaz apresentado em sua forma estável, com letras grandes e mensagem curta e articulação da linguagem verbal e não verbal.

Já no nível adequado, a criança é capaz de: inferir o assunto de texto de divulgação científica para crianças; localizar informação explícita, situada no meio ou final do texto, em gêneros como lenda e cantiga folclórica; identificar o referente de um pronome pessoal do caso reto em gêneros como tirinha e poema narrativo; inferir relação de causa e consequência em gêneros como tirinha, anedota, fábula e texto de literatura infantil; inferir sentido com base em elementos verbais e não verbais em tirinha; reconhecer significado de expressão de linguagem figurada em gêneros como poema narrativo, texto de literatura infantil e tirinha.

⁶⁶ Conforme informado pelo Inep, houve mudanças metodológicas entre as edições de 2014 e 2016, o que impossibilita a comparabilidade dos dados de Escrita.

⁶⁷ As descrições a seguir são referenciadas nas escalas de proficiência (BRASIL, 2013b).

A concentração dos resultados de Leitura entre o nível básico e adequado significa que a criança ainda não atingiu o nível 4, que seria o nível desejável, no qual, os alunos já são capazes de: inferir sentido de palavra em texto verbal; reconhecer os participantes de um diálogo em uma entrevista ficcional; inferir sentido em texto verbal; reconhecer relação de tempo em texto verbal; identificar o referente de pronome possessivo em poema.

A concentração dos resultados da avaliação da **Escrita** ocorre no nível 4 ou adequado, no qual os alunos provavelmente conseguem escrever ortograficamente palavras com diferentes estruturas silábicas; provavelmente atendem à proposta de dar continuidade a uma narrativa, embora possam não contemplar todos os elementos e/ou partes da história a ser contada; entre outras habilidades avaliadas.

No nível desejável (nível 5), os estudantes provavelmente escrevem ortograficamente palavras com diferentes estruturas silábicas; e atendem à proposta de dar continuidade a uma narrativa, evidenciando uma situação central e final; articulam as partes do texto com conectivos, recursos de substituição lexical e outros articuladores textuais; segmentam e escrevem as palavras corretamente, embora o texto possa apresentar alguns desvios ortográficos e de pontuação que não comprometem a compreensão.

Todos os 92 Municípios do Estado do Rio de Janeiro que aderiram ao PNAIC estão caracterizados, no anexo B, a partir do número de habitantes, do IDH-M⁶⁸ e da renda per capita⁶⁹. Entre eles, apenas sete Municípios têm população acima de 500 mil habitantes, 59 Municípios têm população entre 20 mil e 500 mil habitantes, 23 Municípios têm população entre oito mil e 20 mil habitantes e três Municípios têm população inferior a oito mil habitantes.

No Brasil, a quantidade dos Municípios com população inferior a vinte mil habitantes é de 73%, segundo o IBGE (2018). Com relação ao IDH-M, 59 Municípios têm IDH-M alto, 32 Municípios têm IDH-M médio e apenas um

⁶⁸ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida comparativa de longevidade, renda e educação. É uma maneira padronizada de avaliação e medida do bem-estar de uma população. Foi desenvolvido em 1990 pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq e pelo economista indiano Amartya Sen. O índice varia de zero até 1, sendo considerado: muito alto, maior ou igual a 0,800 até 1,000; alto, quando maior ou igual a 0,700 até 0,799; médio, de 0,500 a 0,699; baixo, entre 0 e 0,499.

(http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6165511/4162028/analise_idhm_rio_v4_compur.pdf)

⁶⁹ PIB per capita é o produto interno bruto, dividido pela quantidade de habitantes de um país. (<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj>)

Municípios têm IDH-M muito alto, conforme Instituto Pereira Passos. A diferença entre os Municípios é muito grande.

A Figura 5 representa o Estado do Rio de Janeiro dividido por Municípios, com o destaque para algumas das cidades-polo, que receberam os seminários regionais do PNAIC.

Figura 5: Estado do Rio de Janeiro, dividido em Municípios, e em polos regionais



Fonte: Elaboração da autora com o auxílio de André Regis a partir dos dados do Instituto Pereira Passos RJ.

Em virtude dessas características dos municípios fluminenses, os encontros de formação continuada no Estado do Rio de Janeiro foram realizados em cidades polos, a partir dos quais se reuniam os agentes de diferentes níveis da política dos Municípios do entorno.

Essa forma de organizar os encontros de formação em cidades polos seguiu inicialmente a divisão em coordenadorias regionais da Secretaria Estadual. Dessa maneira, as formações regionais aconteciam em uma localidade que tivesse estrutura e condições de receber os formadores locais e coordenadores locais dos Municípios do entorno.

A SEEDUC dividia à época o Estado do Rio de Janeiro em 14 coordenadorias, diferentemente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) que organiza o Estado em seis coordenadorias.

A UNDIME é uma associação civil sem fins lucrativos, fundada em 1986 e com sede em Brasília/DF. Trata-se de uma entidade nacional, com representação em cada Estado, uma vez que cada presidente da UNDIME estadual integra a diretoria nacional. Cada UNDIME estadual tem sua autonomia e estrutura.

No Rio de Janeiro a UNDIME estadual é representada por uma diretoria e composta pelos 92 secretários das respectivas Secretarias Municipais de Educação. A eleição do presidente estadual da UNDIME acontece de dois em dois anos, sendo que ele pode ser reconduzido por mais dois anos.

A organização da UNDIME Rio separa o Estado em seis regiões: metropolitana, serrana, litorânea, norte-noroeste, sul fluminense e sudoeste fluminense. Cada uma dessas regiões é representada por um coordenador e um suplente. Além dos secretários municipais de educação fazerem parte da UNDIME Rio, as equipes das secretarias também participam das reuniões, pois estão compostas por agentes com vínculos efetivos, diferentemente dos secretários municipais que têm cargos políticos. A participação dos agentes com vínculos efetivos garante a continuidade do trabalho.

A UNDIME nacional desenvolveu a plataforma Conviva Educação, cujo conteúdo é desenvolvido pelos seus próprios membros, e permite abrir a discussão para outras áreas da gestão de uma secretaria na medida em que disponibiliza material integrado ao MEC, FNDE, INEP, IBGE, entre outros.

O Conviva Educação é um ambiente virtual de apoio à educação municipal, de iniciativa da UNDIME em parceria com outros treze⁷⁰ institutos e fundações e conta com o apoio do CONSED (Conselho Nacional de Secretários de Educação) e da UNCME (União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação).

O Município do Rio de Janeiro⁷¹ por já ter ocupado o lugar de Distrito Federal apresenta algumas particularidades, entre as quais a de possuir várias universidades públicas: UFRJ, UNIRIO, UERJ. Além disso, na cidade vizinha de Niterói, situa-se a UFF.

⁷⁰ Os institutos e fundações parceiros da plataforma “Conviva Educação” são: Itaú Social, Fundação Lemann, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Fundação Roberto Marinho, Fundação SM, Fundação Telefônica Vivo, Fundação Vitor Civita, Instituto Natura, Itaú BBA, Todos pela Educação, Instituto Humaniza, Instituto Votorantim e o Instituto Porticus.

⁷¹ No território correspondente à atual localização do Município do Rio de Janeiro existiu o Estado da Guanabara entre o período de 1960 a 1975, que corresponde a área em que esteve situado o antigo Distrito Federal.

A Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro – escolhida como referência do PNAIC no Estado do Rio de Janeiro – tem suas dependências do Palácio Universitário, situado à Avenida Pasteur, 250, Praia Vermelha, Rio de Janeiro.

O corpo docente da Faculdade de Educação se distribui em três departamentos: o Departamento de Administração, com 16 professores; o Departamento de Didática, com 72 professores; e, o Departamento de Fundamentos com 38 professores. O Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRJ até 2012 organizava-se em torno de duas linhas de pesquisa: Currículo e Linguagem (atualmente Currículo, Docência e Linguagem) e Políticas e Instituições Educacionais.

A sua reorganização tornou-se necessária devido à ampliação do seu quadro docente e da diversidade de campos de investigação. Em 2013, o Programa passou a ter uma terceira linha, História, Sujeitos e Processos Educacionais, e em 2014 uma quarta linha, Inclusão, Ética e Interculturalidade. Em 2016 a quinta linha, Estado, Trabalho-Educação e Movimentos Sociais, perfazendo um total de cinco linhas de pesquisa.

O PNAIC é o único programa institucional que consta no site⁷² da Faculdade de Educação da UFRJ, o que chama a atenção porque ao assumir essa centralidade no site, o PNAIC parece cumprir um papel relevante ao pautar – também nas universidades – o tema da alfabetização, ampliando sua discussão, especialmente na formação de professores do curso de Pedagogia.

A UNDIME, juntamente com a Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro (SEEDUC) e a UFRJ constituíram o Comitê Gestor do PNAIC.

O PNAIC promoveu encontros e reuniões tanto nos diferentes níveis da gestão quanto no âmbito da formação, o que proporcionou momentos de conhecimento e diálogo entre grupos dos diferentes níveis da rede educacional e dos diferentes municípios do estado, que normalmente não costumavam interagir.

E começou a haver um diálogo. Claro que primeiro (risos) houve quase um confronto, mas depois começou a haver um diálogo. E esse diálogo se estendeu. Hoje é tudo muito próximo. Eu vejo muita diferença e eu acho muito bacana. [...] É a universidade dentro dos municípios. (Adriana, UNDIME).

⁷² O site da FE da UFRJ: <http://www.fe.ufrj.br/portal/educacao.php?pst=3&pgn=stricto_sensu>.

Nesse excerto há o registro de que o encontro inicialmente foi “quase um confronto”, provavelmente porque havia discordância entre os atores em relação aos meios previstos para se atingir os objetivos do PNAIC. Quando em seguida afirma-se que “hoje é tudo muito próximo” se faz perceber que esse envolvimento entre os atores de diferentes níveis da gestão conseguiu chegar a um alinhamento na condução do trabalho. Nesse relato, a proximidade a que se refere a entrevistada diz respeito à relação entre UNDIME, SEEDUC, UFRJ e as secretarias municipais do Estado do Rio de Janeiro. Desde o início da implementação do PNAIC no Rio de Janeiro, aconteciam reuniões com frequência mensal entre a coordenação estadual e os coordenadores locais dos 92 municípios que aderiram ao pacto, o que contribuiu para um alinhamento em torno dos mesmos objetivos. Para isso, os Municípios deveriam disponibilizar o meio de transporte para o deslocamento dos coordenadores locais.

Com os coordenadores, a reunião na UFRJ era mensal. O município que mandava o carro. (Paula, coordenadora local).

O Município não só fez a adesão, como sempre apoiou dando carro, diária de hotel, já que município é muito distante do Rio, são seis horas de carro. (Celly, coordenadora local).

Com a adesão dos 92 Municípios do Estado, as atividades formativas foram organizadas a partir de polos de formação, que acompanharam a organização da Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro (SEEDUC), subdividida em coordenadorias. A escolha das cidades para sediar os polos de formação variou ao longo do tempo.

Em 2013, os polos do Estado do Rio de Janeiro estavam divididos da seguinte forma: Polo 1 – Região Metropolitana (Cidade do Rio de Janeiro); Polo 2 – Região Metropolitana (Baixada Fluminense e Baixada Litorânea); Polo 3 – Região Sul/Sudoeste; Polo 4 – Região Serrana; Polo 5 – Região Litorânea; Polo 6 – Região Norte/Noroeste; Polo 7 – Região Noroeste, segundo dados da UFRJ.

Em 2014, havia dois polos na cidade do Rio de Janeiro, um no centro da cidade, outro na zona Oeste. Além disso, os outros polos ficavam nas seguintes regiões: metropolitana (nos municípios de Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Niterói), na região sul fluminense (em Resende), na baixada litorânea (em

Araruama), na região serrana (em Nova Friburgo), no norte fluminense (em Campos) e no noroeste fluminense (em Itaperuna).

Em 2015, se mantiveram basicamente os mesmos dez polos do ano anterior, com uma modificação apenas. O município do Rio de Janeiro ficou com apenas um polo, na região central da cidade, e foi criado outro polo na cidade de Seropédica.

As cidades que funcionavam como polo para as formações sediavam as atividades formativas para receber os orientadores de estudo e os coordenadores locais dos municípios do entorno. Esses encontros eram uma oportunidade de troca de experiências, em que começaram a expressar o que precisavam dentro de seus municípios.

O deslocamento dos orientadores de estudo e dos coordenadores locais para as cidades polo ou para as formações que ocorriam na UFRJ exigiam que o custo de deslocamento e, muitas vezes, de hospedagem fosse assumido pelas prefeituras, em contrapartida pela adesão ao pacto, em regime de colaboração.

O Município teve dificuldade de compreender a participação dele, uma vez que ele entendia que a gente ganhava bolsa de setecentos reais, e essa bolsa (no entendimento do Município) tinha que custear o transporte, tinha que custear aquilo que estava no documento que era para ele (Município) custear. (Canela, formadora local).

A adesão ao PNAIC por parte das prefeituras estava implicada numa contrapartida das prefeituras, que deveriam proporcionar as condições necessárias para que os agentes envolvidos no PNAIC pudessem participar das atividades formativas, inclusive viabilizando seus deslocamentos.

5.1

O PNAIC no município do Rio de Janeiro

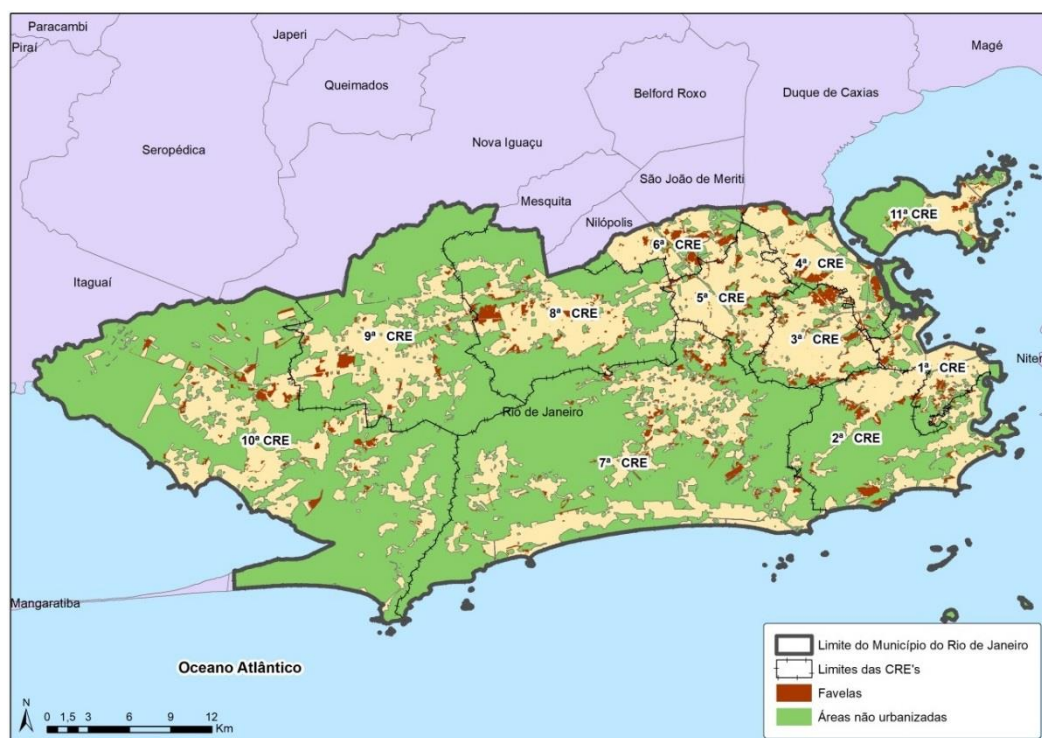
Diferentemente das cidades polo onde os encontros de formação aglutinavam coordenadores e formadores locais dos vários municípios vizinhos, o município do Rio de Janeiro foi dividido em polos para oferecer as atividades formativas, devido a sua extensão e complexidade. Em 2013, por exemplo, a

cidade reunia em sua rede municipal 1.068 escolas⁷³ distribuídas nas onze Coordenadorias Regionais de Educação (CREs), como consta no Mapa 1.

O município do Rio de Janeiro, devido ao seu tamanho, contou inicialmente com três coordenadoras locais, tal como era previsto nos documentos.

O mais comum é haver um coordenador local para cada Município com até 50 orientadores de estudos. No caso de Estados e Municípios com mais de cinquenta orientadores de estudos é facultado designar mais de um coordenador local, respeitando os múltiplos de 50, ou seja, dois coordenadores locais para 100 orientadores de estudos, três coordenadores locais para 150 orientadores de estudos, e assim sucessivamente (BRASIL, 2014a, p. 14).

Mapa 1: Município do Rio de Janeiro, por Coordenadoria Regional de Educação



Fonte: Elaboração da autora com o auxílio de André Regis a partir dos dados do Instituto Pereira Passos (IPP-RJ).

O desenho da formação do PNAIC previa que o professor alfabetizador fosse formado pelo orientador de estudo, que era formado pelo formador regional. No entanto, no município do Rio de Janeiro, inicialmente, havia mais um degrau nessa linha formativa. Entre os formadores regionais e os orientadores de estudos havia os formadores das CREs, geralmente ligados a Gerência de Educação. A formação ministrada a esses atores era oferecida na UFRJ por integrantes dos

⁷³ Em 2019, a SME-RJ conta com 1540 unidades escolares e atende a um total de 635.346 alunos. (<https://www.rio.rj.gov.br/web/sme/educacao-em-numeros> Acesso em 15 de dezembro de 2019).

grupos de pesquisa de uma das professoras da Faculdade de Educação da UFRJ, na grande maioria doutorandas do Programa de Pós-Graduação em Educação, uma ação discricionária dos implementadores propiciada pela ausência de regulamentação do perfil dos formadores em 2013.

A partir de 2014, passou a haver edital ou a descrição de um perfil que deveria ser atendido para exercer a função de formador regional.

Os encontros de formação junto à UFRJ eram encontros de discussão sobre as atividades formativas, onde se tratava desse processo de formação do Estado, em que todos podiam ouvir e opinar, conforme relatado nas entrevistas. Essas formações foram caracterizadas como um trabalho de construção, onde se definiam quais eram os pontos inegociáveis no que concerne ao currículo.

A nossa formação com a UFRJ não era uma transposição [...] Não era ‘a gente estuda isso aqui e faz isso lá’. Não era assim. A gente construía essa formação juntas. Então, tipo, vamos estudar isso aqui sobre alfabetização, temos que dar conta desses livros aí. Como é que vocês pensam isso? A gente tinha assegurado dentro do nosso momento de estudos um período que a gente ia decidir o que ia fazer com os nossos professores alfabetizadores. Então tinha esse movimento, entende? E aí, as CREs eram autônomas, e **a gente tinha uma coisa que a gente chamava de pontos inegociáveis**. Há pontos que são inegociáveis para essa formação, do período tal ao período tal. Isso e isso, ponto. Um ou dois itens. **Como vocês vão fazer isso, aí é com vocês**. Porque nós já vínhamos na pegada da formação com os professores, a gente já tinha uma noção dessa dimensão, de como a nossa CRE estava andando. (Maya, Formadora Regional).

Nesse excerto é explicitado que o trabalho de formação não se pautava na ideia de repasse, como ocorreu em programas anteriores. Havia uma participação em que o trabalho autoral era fortalecido como explicitado na frase “como vocês vão fazer isso, é com vocês”. Ou seja, a entrevistada destaca que havia espaço para as decisões discricionárias dos formadores regionais durante o processo de implementação do PNAIC, mas, também, para o consenso em torno de “pontos inegociáveis”, que definiam o que não poderia deixar de ser feito.

A formação ministrada pelos formadores regionais aos formadores locais acontecia com uma frequência quinzenal, inicialmente à noite, e posteriormente, aos sábados.

No Município do Rio de Janeiro, em um primeiro momento, os encontros de formação dos orientadores de estudos ocorriam em dois polos diferentes: um no centro da cidade, e outro polo na zona oeste, em função da extensão da área territorial do município. Depois, os encontros de formação dos formadores locais

ministrados pelos formadores regionais passaram a acontecer na Escola de Formação do Professor Carioca Paulo Freire⁷⁴ e reuniam os formadores locais do Município do Rio de Janeiro.

Conforme a orientação normativa, o formador regional forma o formador local que, por sua vez, forma o professor alfabetizador. Participei de um encontro de formação dos formadores locais na Escola de Formação do Professor Carioca Paulo Freire, e em dois encontros de formadores locais e professores alfabetizadores, um na 2ª CRE (na Escola Municipal Rachel de Queiroz, no centro da cidade) e outro na 8ª CRE (na Escola Municipal Nicarágua, em Realengo).

Em julho de 2012, a SME-RJ assinou com todos os coordenadores das 11 Coordenadorias Regionais de Educação (CREs) e os diretores das escolas do 1º segmento, o Pacto Carioca pela Alfabetização. Os professores da rede também foram convidados a assinar o Pacto Carioca, enquanto os pais dos alunos se comprometeram a não deixar que os filhos faltassem às aulas. Com esse Pacto⁷⁵ a SME-RJ assumiu o compromisso de alfabetizar os alunos ao final do 1º ano.

Paralelamente, o município do Rio de Janeiro aderiu ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, cuja meta era a alfabetização dos alunos ao final do 3º ano. Embora o Pacto Carioca tivesse uma meta ainda mais ambiciosa que o PNAIC, as duas não eram políticas concorrentes, diferentemente do que ocorreu com o lançamento de um outro programa pela SME-RJ, em dezembro de 2017, o projeto Time de Alfabetizadores⁷⁶, cujo objetivo era garantir que todas as crianças da rede pública municipal estivessem plenamente alfabetizadas até o 2º ano do ensino fundamental. Com esse novo projeto, os professores de 1º ano deixaram de integrar as formações do PNAIC, nos anos de 2017 e 2018, o que coincidiu com o período da segunda versão do PNAIC.

⁷⁴ A Escola de Formação do Professor Carioca Paulo Freire tem o objetivo de valorizar e capacitar os professores e demais servidores da Educação da prefeitura do Rio de Janeiro, oferecendo formação inicial e continuada nas diversas áreas do conhecimento, atendendo, assim, às necessidades dos alunos da rede (<http://prefeitura.rio/web/epf/quem-somos1>).

⁷⁵ O Pacto Carioca pela Alfabetização estabelece três metas: toda criança ao final do 1º. ano deve ser capaz de ler um texto adequado a sua faixa etária; ao final do 3º. ano os alunos devem estar com a alfabetização consolidada; e toda a criança da educação infantil deverá estar imersa em um ambiente letrado, começando o processo de alfabetização. (<http://www.rio.rj.gov.br/web/sme>)

⁷⁶ Projeto Time de Alfabetizadores: <<http://multirio.rio.rj.gov.br/index.php/assista/tv/13331-n%C3%B3s-podemos-mais-time-de-alfabetizadores>>.

A Tabela 5 apresenta o quantitativo de profissionais envolvidos no PNAIC no município do Rio de Janeiro, e se pode observar o declínio de sua participação no decorrer dos anos.

Tabela 5: Quantitativo de profissionais envolvidos

Ano	2013	2014	2015	2016	2017
Coordenador local	03	03	03	02	01
Formador regional	07	07	07	07	02
Orientadores	230	144	109	51	25
Professor alfabetizador	2.740	3.600	2.725	1.650	540

Fonte: Secretaria Municipal de Educação (SME – RJ).

Cabe ressaltar que na segunda versão, a contabilização foi um pouco diferente porque a formação incluía as turmas de educação infantil e os coordenadores pedagógicos, que não constam na Tabela 5. Enquanto para os professores alfabetizadores havia 25 formadores locais, para os professores da educação infantil havia 12 formadores locais.

Vale lembrar que um dos critérios do PNAIC para se tornar formador local era ter participado de programas de formação continuada de professores nos últimos três anos, o que significava uma valorização do critério participação no programa do Pró-Letramento. No entanto, o município do Rio “não havia feito adesão a esse programa” (ALMEIDA, 2016, p. 95).

O esvaziamento na participação dos profissionais envolvidos entre 2015 e 2017 é bastante acentuado, e isto parece ter sido provocado, ao menos em parte, tanto pela reconfiguração do lugar das secretarias estaduais de educação na gestão do PNAIC como pela suspensão das bolsas dos professores alfabetizadores. Por outra parte também os professores alfabetizadores alocados nas turmas de 1º ano do ensino fundamental passaram a participar do programa “Time de Alfabetizadores”, e foram impedidos pela SME-RJ de participar das atividades formativas do PNAIC.

No entanto, mesmo antes da reconfiguração do PNAIC, no período de 2013 a 2016, já se observa um declínio no quantitativo dos orientadores de estudo – função que foi renomeada na segunda versão como formador local. Alguns fatores podem explicar essa situação. Em 2014, por exemplo, quando a formação estava dedicada ao caderno da matemática, não houve formador local para a zona oeste. Essa situação fez com que a coordenadora local deslocasse formadores da região

central para lá. Nas entrevistas também foi relatado por diferentes atores que o pagamento das bolsas de incentivo que vinha ocorrendo pontualmente, a partir de 2014 começou a atrasar. Ao final de 2018 os pagamentos estavam totalmente defasados. Essa situação pode ter contribuído para o desligamento de alguns dos envolvidos no PNAIC. Além desses fatores, a coordenação local do município tomou a decisão de estabelecer como critério que os formadores locais deveriam ter cursado Pedagogia. A criação de um edital baseado nesse critério fez com que muitos formadores locais deixassem a função, por terem sua formação superior em outras licenciaturas, que não a Pedagogia.

A partir de Matland (1995), podemos entender que o maior ou menor grau de normatização da política abre mais ou menos espaço para decisões discricionárias e para interpretações divergentes dessa política por esses agentes.

Houve uma compreensão divergente por parte da Secretaria, enquanto gente entendia que todo e qualquer alfabetizador tinha que estar no PNAIC, a SME-RJ entendia que a formação do PNAIC não era para todos. (Maya, Formadora Regional).

Analogamente, se pode verificar também a redução no número de escolas envolvidas nas atividades formativas do PNAIC.

Tabela 6: Quantitativo de escolas por Coordenadorias Regionais de Educação

CRE	2014	2015	2016
1º.	31	24	37
2º.	53	38	32
3º.	57	45	40
4º.	65	53	29
5º.	58	41	20
6º.	51	26	17
7º.	77	54	67
8º.	99	69	72
9º.	54	58	32
10º.	75	56	76
11º.	19	16	11
Total	639	480	312

Fonte: Secretaria Municipal de Educação (SME-RJ).

No Rio de Janeiro, compareci ao Seminário Estadual de Alfabetização, um evento que reunia integrantes de outros municípios, como também compareci a alguns encontros de formação de formadores, e de formação de professores alfabetizadores. A participação dos professores alfabetizadores era grande mesmo

quando já não havia o incentivo da bolsa. E aqueles professores de 1º ano que não podiam mais participar por já estarem inseridos no projeto concorrente da SME-RJ, insistiam em participar porque já haviam presenciado as formações nos anos anteriores.

Nós ouvimos muito se dizer que só acontecia a frequência alta na formação dos professores por conta da bolsa que era disponibilizada. E a gente que participava dessas formações, a gente via que não era, mas não tinha como provar. E no governo Temer, ele corta as bolsas dos professores. Mas a nossa frequência continuou muito alta. Prova que não era. Inclusive, quando tem baixa de frequência, os professores dizem que é porque agora elas acontecem durante o horário de trabalho. Se acontecesse ao sábado, ela seria maior (risos). Entendeu? (Zélia, uma das coordenadoras locais do Município do Rio de Janeiro).

Muitos relataram que, em relação a outras formações de programas anteriores, a maior contribuição que o PNAIC trouxe foi o acompanhamento, que na entrevista assume o sentido de estar na sala de aula com o professor.

A gente esteve muito envolvida com a escola e com esse professor, então esse foi o grande diferencial em relação a todas as outras formações. [...] O que o PNAIC trouxe de melhoria foi o monitoramento, o estar na sala de aula com aquele professor. As outras formações, você ia, e eu fiz parte de muitas, você ia para a formação, ouvia, e chegava na sala... Bum. Aqui, não, a gente acompanha o professor, a gente tira dúvida desse professor, a gente acompanha aquele aluno. No início deu muito medo, para a gente chegar na escola, já que nenhuma formação levava esse formador para dentro da escola: “alguém vai ver minha prática, vai me cobrar, vai falar que eu estou certo, que eu estou errado”... Nós fomos conquistando esse espaço, e hoje elas brigam para a gente poder ir. (Coralina, coordenadora local).

Em Araruama, por exemplo, a equipe de 10 formadoras locais é a mesma desde 2013, todas efetivas e com 40h à disposição do PNAIC, com dedicação total ao trabalho de formação continuada em serviço, junto aos professores alfabetizadores, no trabalho de acompanhamento, de planejamento.

O PNAIC aqui no município é bem forte, e vai continuar porque criamos uma política boa de formação continuada. O professor para estar no ciclo de alfabetização, 1º, 2º e 3º ano, tem que estar na formação. Não tem aquela coisa: eu não quero fazer. **Como a formação é em serviço, é no horário de trabalho, de planejamento**, todos os professores que estão no ciclo de alfabetização fazem formação continuada do PNAIC. **Todos os segmentos têm formação, mas a maior equipe é a do PNAIC.** (Coralina, coordenadora local).

5.2

A criação de departamentos de alfabetização nos municípios

Também os Municípios conduziram estratégias para manter o debate sobre alfabetização, a despeito da continuidade ou não do PNAIC, e muitos Municípios criaram em suas próprias secretarias um departamento ou seção de alfabetização. Há relatos, inclusive, de Municípios que criaram políticas próprias de alfabetização, como no excerto a seguir.

A gente aderiu ao PNAIC desde 2012. Desde 2013 nós fazemos o trabalho de formação com os professores da rede municipal. Assim que as formações estavam por terminar, existia uma fala de que o PNAIC iria se encerrar, o Município já no seu trabalho de formação continuada **instituiu o Alfa-letrando**, que é o que a gente trabalha desde 2017, paralelo ao PNAIC, utilizando todo o material e as formações do PNAIC. Instituímos um programa de alfabetização em rede, trabalhando só com os professores do ciclo de alfabetização. A gente se forma lá no curso normal ou no curso de pedagogia ainda sem saber como se alfabetiza, e é necessário todo um trabalho de vivência de sala de aula, de visitas às unidades escolares, e ver qual era a real necessidade. E aí a gente precisava tocar em alguns pontos. Qual era o ponto? Voltar à formação inicial, tocar em alguns pontos da formação inicial. (Clara, Coordenadora local).

O relato acima mostra que os Municípios tiveram condições de desenvolver suas políticas locais de alfabetização com autonomia, especialmente pelo risco da descontinuidade do PNAIC. No excerto abaixo, são os próprios professores que fazem um movimento autônomo de busca por conhecimento.

E esse material poderia ser bem executado, bem aproveitado, ou não, dependendo da participação nas formações. Aqui mesmo no Estado do Rio, nos polos, a gente via que tinha município que ficava muito distante do lugar onde tinha formação, aí esse município não ia. Os professores, muitas vezes, se reuniam por **essas plataformas, que foram autônomas**. As pessoas foram criando os blogs, sabe? Por necessidade de entender aquele material, e esse movimento foi muito bonito no país. (Maya, Formadora Regional).

Nos inúmeros relatos coletados a partir das entrevistas, se observou o encantamento dos professores da educação básica pela universidade. Os encontros de formação ministrados pelos formadores regionais aos formadores locais aconteciam em determinados Municípios do Estado que funcionavam como polos da formação, e reuniam os Municípios do entorno, geralmente menores em termos populacionais. Nos seminários regionais, ocasião em que a equipe da universidade se deslocava para os polos, sempre se constatou a presença de um grande número

de autoridades locais a prestigiar a mesa de abertura do evento que contava com a presença de acadêmicos. A grande maioria dos Municípios pequenos não tem sequer acesso a instituição de ensino superior, e, talvez por isso, a aproximação com formação oferecida por uma universidade pública causava grande empolgação.

A formação continuada trouxe a percepção daquilo que é desenvolvido em sala de aula. Em um dos relatos de uma coordenadora local de um dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro, ficou clara a importância do acompanhamento.

A gente percebeu que muitas vezes aquilo que a gente acreditava já ser uma metodologia alcançada pela equipe, ela ainda não era algo que era realidade na ponta, na escola, apesar de fazer parte do nosso aporte teórico, não era aquilo que era aplicado na sala de aula. Havia um distanciamento entre a metodologia que a gente acreditava estar sendo aplicada e a que realmente era aplicada na sala de aula. [...] Com esse projeto dividimos o Município em núcleos, por bairros e distritos, e começamos a trazer as pessoas das escolas para que eles nos contassem o que eles estavam fazendo nesse processo. [...] A partir daí, das narrativas do trabalho deles, nós reunimos a equipe e montamos um plano para dialogar entre a prática deles e a nossa perspectiva teórica, para encontrarmos um viés que nos identifique como metodologia. (Rachel, Coordenadora local).

A estratégia para diminuir conflito e promover consenso era valorizando o que professor alfabetizador já vinha fazendo em suas turmas, mas sempre se destacava a importância das formações do PNAIC como um espaço de discussão sobre o fazer pedagógico, onde sempre é possível fazer avanços, ampliar conhecimentos. Dessa forma, a atividade de acompanhamento desempenhada pelos formadores locais ganhava destaque como aquele que se faz presente para dar suporte ao trabalho do professor, e não como quem critica, avalia ou fiscaliza.

Um destaque para a organização em termos de acompanhamento à escola. Eram 17 formadores locais e esses formadores locais tinham turmas de professores, e esses mesmos professores eram acompanhados pelos formadores locais nas unidades escolares semanalmente. A gente acredita na formação. A formação é a valorização profissional. A gente sente **os frutos da formação na sala de aula**, mas isso foi possível com o acompanhamento. Então a gente acredita na **formação aliada ao acompanhamento**. A gente via se concretizar na sala de aula tudo aquilo que era discutido nas formações. E esse é o objetivo: chegar ao aluno. [...] E apoiar aquele professor que mais precisa né? Aquele professor que às vezes tem dúvida no planejamento, numa organização. Estando lá o formador, semanalmente, isso foi possível. (Isabel, coordenadora local).

No excerto acima se observa a valorização do trabalho de acompanhamento e como as formações do PNAIC chegavam no dia a dia da sala de aula.

5.3 A busca por mais formação

Houve relatos de que muitos professores alfabetizadores foram em busca de mais formação a partir da sua participação nas atividades formativas do PNAIC, o que pode ter gerado mudança no nível de escolaridade dos professores alfabetizadores de redes municipais do Estado do Rio de Janeiro.

Eu tinha parado de estudar, né? Aí, fiz concurso, passei e comecei a estudar. Foi até o PNAIC que me ajudou muito e com a bolsa eu entrei para a faculdade. Agora, graças a Deus, eu terminei e estou na Pós. Pelo PNAIC eu vi que eles ensinavam muita coisa. E eu vi que tinha muita coisa para eu aprender ainda, porque no PNAIC tinha professores que faziam coisas, eles falavam as coisas que eles faziam, e eu queria aprender mais. Eu queria aprender mais para poder falar que eu também faço isso, que eu também faço isso... (Laninha, professora alfabetizadora).

Como se sabe, a LDB 9.394/96 dispõe, no artigo 62, sobre a necessidade de formação em nível superior para os docentes poderem atuar na educação básica, embora se admita escolaridade em nível médio, na modalidade normal, para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental.

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, **admitida**, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal. (LDB 9.394 de 1996, Redação dada pela lei nº 13.415, de 2017)

Durante o período de recebimento das bolsas pelos professores alfabetizadores⁷⁷, que vigeu de 2013 a 2016, grande parte desses docentes investiu o incentivo concedido pela política na sua própria formação inicial. Segundo a fala de uma coordenadora local, os professores, a partir das reuniões de formação do PNAIC foram buscar mais formação, tanto em nível de graduação como de pós-graduação.

⁷⁷ A bolsa de estudos do professor alfabetizador correspondia ao valor de R\$ 200,00 (duzentos reais), e permaneceu a mesma até a sua descontinuidade em 2017. Em 2013, o valor do salário mínimo era de R\$ 678,00; em 2014, o valor do salário mínimo era de R\$ 724,00; em 2015, o valor do salário mínimo era de R\$ 788,00; e em 2016, o valor do salário mínimo era de R\$ 880,00.

Quando o PNAIC iniciou em 2013, não tínhamos o plano de cargos e salário, ainda estava na comissão sendo elaborado, estudado. Começamos a formação com 73 cursistas, sendo que alguns não tinham feito sua graduação por falta de recurso e por acharem que o que ganhavam já era suficiente. Nas formações começamos a incentivar estes que ainda não tinham a graduação e a mostrar que assim que eles terminassem e o plano de cargos e salários fosse aprovado eles teriam um reajuste no salário. Fizeram a graduação na faculdade da cidade vizinha, presencial. E desde fevereiro já estão recebendo a qualificação profissional que incorpora no seu salário. Algumas destas já iniciaram a pós-graduação. O PNAIC e o curso superior fez com que a prática destas professoras melhorasse bastante, se dedicando cada vez mais na sua prática em sala de aula. (Margarida, coordenadora local)

Em 2013, por exemplo, o total de professores alfabetizadores no Estado do Rio de Janeiro era de 52.657, sendo que apenas 60,8% deles apresentavam escolaridade com formação em nível superior, conforme dados do Censo Escolar. Em 2017, o total de professores alfabetizadores no Estado do Rio de Janeiro era de 54.960, sendo que apenas 63,5% apresentavam escolaridade com formação em nível superior, conforme dados do Censo Escolar.

Algumas hipóteses podem ser levantadas para explicar o aumento em termos percentuais da escolaridade dos professores alfabetizadores com formação em nível superior. A primeira hipótese versa sobre a possibilidade de alguns processos seletivos de professores alfabetizadores ocorridos após 2013 já terem contratado professores com nível superior, o que justificaria o aumento do percentual de professores alfabetizadores com diploma de nível superior nas redes municipais do Estado do Rio de Janeiro.

A segunda hipótese refere-se aos planos de carreiras dos municípios que podem ter se atualizado, motivando os professores, inclusive aqueles que atuam na alfabetização, a buscarem a formação em nível superior para poderem aumentar seus salários e suas possibilidades de progressão na carreira. A terceira hipótese é a influência do PNAIC nessa busca pelo título de nível superior. Conforme verificamos em algumas falas de professores alfabetizadores e de coordenadoras locais, o PNAIC pode ter servido como um incentivador na busca por formação em nível superior, não apenas para o aperfeiçoamento da própria prática pedagógica, mas também pela possibilidade de incremento salarial previsto em muitos planos de carreira dos municípios.

Em vários relatos, surgiram notícias de que os municípios desenvolveram planos de cargos e salários, promoveram concurso público para admitir mais professores efetivos, e de que os professores que ainda não tinham escolaridade de nível superior foram incentivados a buscarem essa qualificação.

A certificação pela UFRJ contou muito. O principal diferencial dessa política foi esse: a certificação pela UFRJ e o foco na profissão docente. O certificado interessava para o plano de cargos. Até o PNAIC, o município inteiro só tinha quatro mestras, agora já recebemos três solicitações de dispensa para mestrado em função do plano de cargos. Isso é uma surpresa. Inclusive muitos professores que não tinham a graduação de nível superior utilizaram o dinheiro da bolsa para pagar sua faculdade. (Paula, coordenadora local)

Professor do PNAIC são outros professores, você conhece à distância. Tem uma paixão, um envolvimento. (Maya, Formadora Regional)

Aqui no município não tem contrato, todos são concursados, mas quem vai para a alfabetização são os que ficam no final da chamada. São os professores que têm os resultados mais baixos, esses que vão para a alfabetização, principalmente na periferia. A gente observou que eles só tinham formação do ensino médio, do curso normal, 90%. E eles ficaram tão felizes com a formação, que eles foram buscar a graduação. Um total de 100% dos que não tinham formação na graduação foi buscar não só em pedagogia, mas em matemática, história, geografia. O PNAIC estimulou essa questão de estudar e de permanecer na educação, principalmente por lerem o material pedagógico do PNAIC, e perceberem a importância para o trabalho, foram buscar mais formação, licenciatura. (Canela, formadora local)

De acordo com os dados do IBGE (2018), dos 5.570 municípios do Brasil, apenas 27% possuem uma população superior a 20 mil habitantes. Embora sejam entes federados autônomos desde a CF/88, os municípios menores costumam apresentar maiores dificuldades em implementar políticas mais descentralizadas. Por esse motivo, as iniciativas municipais de políticas locais de alfabetização, inclusive com a criação de departamentos ou seções de alfabetização nas secretarias municipais, podem ser consideradas como desdobramentos importantes das atividades formativas do PNAIC no Estado do Rio de Janeiro. O debate em torno da alfabetização também levou a busca por mais qualificação por parte dos professores. Experiências e inovações que demandaram a permanência do PNAIC no Estado do Rio de Janeiro, num compromisso entre Estado e Municípios.

6

O Estado do Rio de Janeiro: um terceiro arranjo?

Ao final de 2018, com a possibilidade de as atividades do PNAIC se encerrarem, a Coordenação Estadual fez uma proposta aos municípios, para que – independentemente de qualquer programa – se mantivesse a política de alfabetização. A justificativa para essa iniciativa está registrada no documento orientador PNAIC 2019, e ressalta a experiência colaborativa vivida entre a SEEDUC, UNDIME, UFRJ e as redes municipais de ensino, desde o ano de 2013, na formação de professores alfabetizadores.

Na proposta para o ano de 2019, destacam-se dois aspectos (pedagógico e administrativo) que contribuem para a continuidade e o delineamento das ações do PNAIC no Estado do Rio de Janeiro, **considerando a experiência colaborativa** vivida entre a SEEDUC, UNDIME, UFRJ e as redes municipais de ensino, desde o ano de 2013, com a formação de professores alfabetizadores. (Documento orientador, 2019, p. 11).

Essa ideia, conforme foi relatado em entrevista, surgiu durante o Fórum da UNDIME, em que estavam presentes o Ministério Público e o Comitê Gestor do PNAIC. A demanda do grupo ali presente era que se mantivesse a parceria entre Estado, UFRJ e Municípios em prol da alfabetização no Estado do Rio de Janeiro. O Comitê Gestor ainda tinha recursos a serem utilizados, o que viabilizou o projeto, diferentemente do que aconteceu em outros estados do Brasil.

A gente sabe, né? Quando não tem repasse de recursos, o programa não acontece. (Marvel, representante da UNDIME).

A proposta de 2019 foi delineada pelo Comitê Estadual, constituído pela Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro (SEEDUC), a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e pela Faculdade de Educação da UFRJ, que introduziu algumas mudanças nas anteriores do PNAIC, formuladas pelo MEC.

A perspectiva formativa desse novo pacto estadual se diferenciou da proposta do MEC, que ressaltava a formação de uma rede de formação para alfabetização, composta por coordenadores locais, supervisores, orientadores de estudo e formadores. O MEC para promover a adesão ao pacto distribuiu bolsas de estudos para desenvolver a proposta formativa junto aos professores

alfabetizadores. Esse modelo incluía encontros presenciais nos polos e, conseqüentemente, uma imersão de todos nos debates.

A proposta do Comitê Estadual do Rio de Janeiro para 2019 pretendia auxiliar os municípios na constituição de Conselhos ou Núcleos de Alfabetização nas Secretarias Municipais de todo Rio de Janeiro. Dessa forma, se poderia dar continuidade aos debates sobre alfabetização e auxiliar os municípios na constituição de políticas próprias, além de ampliar as propostas daqueles que já tivessem iniciado o processo.

De acordo com o caderno de apresentação do PNAIC, os Conselhos ou Núcleos de Alfabetização nas Secretarias Municipais eram instâncias previstas para “discutir propostas de ação da equipe ligada à gestão central da Secretaria de Educação e monitorar os trabalhos nas escolas, a fim de que os princípios pedagógicos da rede de ensino sejam contemplados e as aprendizagens sejam alcançadas” (BRASIL, 2012b, p.11).

Todo este processo, vivido desde 2013, contribuiu para uma análise preliminar sobre os limites e desdobramentos da proposta desenvolvida pelo PNAIC, pela Coordenação de Formação e o Comitê Gestor Estadual do PNAIC/RJ. Percebeu-se que os municípios, antes federados desde 1988, possuíam certa dificuldade para criar e implementar políticas locais, em especial, para alfabetização de crianças. Desenvolver políticas não exige apenas uma deliberação legal, mas sim estruturar uma proposta que atenda as demandas de um determinado município do Estado do Rio. (BRASIL, 2012b, p.10)

Na percepção do Comitê, e de algumas Secretarias de Educação para a criação de políticas locais, é fundamental compreender a estruturação administrativa e pedagógica de cada município. Dessa forma, a parceria entre a SEEDUC, a UNDIME, a UFRJ e as redes municipais de educação pode ser extremamente profícua no desenvolvimento de políticas locais a favor da alfabetização escolar, especialmente na constituição de equipes nas redes de ensino.

Além do objetivo principal, que era auxiliar os municípios na constituição de Conselhos ou Núcleos de Alfabetização nas Secretarias Municipais do Estado do Rio de Janeiro, a proposta para 2019 trazia objetivos específicos. O Comitê pretendia: i) colaborar com os municípios na organização de equipes de trabalho e a formação continuada de professores, constituindo uma rede de profissionais dedicados à alfabetização; ii) auxiliar na constituição de equipes de trabalho

voltadas ao planejamento, monitoramento e realização das ações no âmbito da alfabetização escolar; e, iii) colaborar com a formação de professores alfabetizadores, assegurando uma reflexão minuciosa sobre o processo de alfabetização e da prática docente para que todas as crianças estejam alfabetizadas até o terceiro ano do ensino fundamental, assegurando o desenvolvimento das diversas expressões e o aprendizado das áreas de conhecimento. (Documento orientador, 2019, p. 6).

Conforme discurso de abertura do VI Seminário estadual do PNAIC/RJ, a autonomia experimentada pelo Comitê Estadual possibilitou uma ampliação do desenho inicial do PNAIC. Os encontros formativos e o contato com os professores alfabetizadores levaram a incluir outro segmento importante para pensar a alfabetização no território estadual: os professores e estudantes do ensino médio, na modalidade normal.

Dessa forma, a proposta 2019 significou a parceria do Comitê para a melhoria da alfabetização escolar no Estado do Rio de Janeiro a partir da integração de três programas: PNAIC, Mais Alfabetização e os professores das disciplinas “Processos de Alfabetização e Letramento” e “Linguagens e Alfabetização” das escolas estaduais de ensino médio do Curso Normal – Formação de Professores do Estado do Rio de Janeiro. Nesse sentido, as atividades formativas relacionadas ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) teriam continuidade no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

No entanto, a proposta para o ano de 2019 não incluiria bolsas de estudos para participantes, aportadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), como ocorreu com a proposta do MEC.

No caso do Estado do Rio de Janeiro, foi feita uma carta compromisso que foi assinada por todos os secretários municipais pela qual se comprometiam com a alfabetização e com a meta cinco do PNE.

Foi feita uma **carta compromisso** em que todos os secretários municipais assinaram e se comprometeram a efetivar a alfabetização em suas redes, em prol da meta cinco do PNE. Essa ideia surgiu através do Fórum da UNDIME, em que estavam presentes o Ministério Público e o Comitê Gestor do PNAIC, que foi convidado a dar continuidade ao trabalho de formação continuada nos Municípios. (Silvia, representante da Secretaria Estadual, SEEDUC).

A Coordenação de Formação do PNAIC, sob a responsabilidade da Faculdade de Educação da UFRJ, encaminhou ao final do ano de 2018 uma Carta Compromisso, definida em acordo com o Comitê Gestor, com aceite de adesão PNAIC 2019 para e-mails dos Secretários de Educação e Coordenadores Locais cadastrados. Os 92 municípios tiveram um prazo para se pronunciarem. Aqui se constata que a proposta para 2019 do Comitê Estadual apresenta semelhança com o formato original do PNAIC por também requer a adesão por parte dos municípios fluminenses, prevendo assim um pacto colaborativo.

Foi enfatizado nas entrevistas que a versão 2019 do PNAIC foi sustentada no Estado do Rio de Janeiro graças ao regime de colaboração.

No momento em que você vai mostrando para os municípios que UFRJ, SEEDUC e UNDIME continuam juntas, a ideia de continuidade nos municípios se fortalece e você consegue fazer um trabalho participativo. (Lana, UFRJ)

Também colaborou para a continuidade do PNAIC no Estado do Rio o fato de, diferentemente dos anos anteriores, a formação ter passado a receber e a ter contato direto com todos os segmentos durante os encontros formativos. Foram desenvolvidos seminários regionais nos diferentes polos do Estado do Rio de Janeiro, com foco na descentralização, seminários intitulados “A Alfabetização nas Cidades do Rio de Janeiro”, além das *web* conferências.

Essa composição de formação presencial e a distância tentou suprir a ausência dos formadores que ocupavam as funções intermediárias (regionais e locais), como alternativa para que, embora diminuindo a carga horária presencial dos professores, não se perdesse a qualidade do debate público.

Os Seminários Regionais⁷⁸ foram elaborados a partir das sugestões de 1940 professores por meio das avaliações⁷⁹ apresentadas nos eventos anteriores. A preocupação era compreender as reivindicações, desafios e demandas dos professores alfabetizadores.

Cada seminário privilegiou a apresentação de trabalhos das equipes regionais por meio de apresentação das produções de pesquisadores, dos coordenadores locais, formadores locais e professores alfabetizadores.

⁷⁸ O modelo da programação dos Seminários regionais está no Anexo F.

⁷⁹ O modelo dessas avaliações está no Anexo D.

Os seminários eram organizados de forma a que pelo menos no segundo dia os professores alfabetizadores pudessem participar, e pretendia proporcionar oportunidades de socializar a apresentação de pesquisas, trabalhos, estudos, avanços e desafios na formação continuada dos professores dos sistemas municipais de educação.

A estrutura do evento incluía um palestrante convidado e um painel para comunicações orais, relatos de experiência.

As formações presenciais do PNAIC nas cidades polos favoreceram a troca de experiência entre Universidade e Escola Básica, em diferentes redes municipais do Rio e entre professores de municípios distintos. Os polos dos Seminários Regionais ocorreram nas seguintes regiões:

- Polo 1 – Região Metropolitana (Rio de Janeiro e Baixada Fluminense)
- Polo 2 – Região Norte Fluminense (Campos)
- Polo 3 – Região Noroeste Fluminense (Itaperuna)
- Polo 4 – Região do Médio Vale do Paraíba (Piraí)
- Polo 5 – Região da Costa Verde (Paraty)
- Polo 6 – Região Centro-Sul Fluminense (Paraíba do Sul)
- Polo 7 – Região Serrana (Teresópolis)
- Polo 8 – Região das Baixadas Litorâneas (Araruama)

Os Seminários “A Alfabetização nas Cidades do Rio de Janeiro” aconteciam no Campus da Praia Vermelha/Urca, no Auditório Pedro Calmon, na UFRJ. As *web* conferências eram reuniões ou encontros virtuais, com transmissão ao vivo, realizadas pela internet, através de aplicativos ou serviço com possibilidade de compartilhamento de voz, vídeo, textos e arquivos via web, que visavam estabelecer um diálogo com os professores alfabetizadores. A realização de entrevistas com pesquisadores e colaboradores, que atuaram no PNAIC/Rio e/ou possuíam estudos e pesquisas sobre alfabetização escolar, pretendia aumentar a integração e reduzir a distância entre os formadores das diferentes Regiões do Estado do Rio de Janeiro.

A equipe PNAIC/UFRJ elaborou os eixos que nortearam o trabalho formativo, e que diziam respeito à formação docente e ao papel do “orientador de estudos”; às concepções de linguagem; à alfabetização e letramento; ao currículo; e, à avaliação.

Conforme documento orientador (2019), esses cinco eixos contribuíram para orientar o trabalho e o planejamento, e constituíram os *princípios da formação docente* nas cidades do Rio de Janeiro, a saber: o diálogo entre Universidade e Escola; a sistematização dos conhecimentos produzidos pelos e com os professores; a produção do currículo; o compromisso político com a escola pública; as práticas docentes como espaço de produção político-emancipatória; os textos culturais como recurso didático estético; e, em especial, a escuta das vozes docentes, uma vez que permitem a vivência dos princípios de formação nos processos formativos. (Documento Orientador, 2019, p. 9).

O controle da participação e frequência dos participantes passou a ser monitorado pelo Sistema de Monitoramento disponibilizado pela UFRJ (SISPnaic). Através dessa plataforma, os cursistas poderão registrar e acessar informações sobre o andamento da proposta, incluindo registro de presença, realização das atividades planejadas, relatórios de aprendizagens e certificação. Mas diferentemente do que ocorria na proposta do MEC, o monitoramento da frequência não mais serviria para liberação das bolsas de estudo, pois o recurso remanescente era destinado às atividades formativas.

Os recursos destinados a proposta de formação do PNAIC 2019 no Estado do Rio de Janeiro foram repassados a Universidade Federal do Rio de Janeiro por meio de descentralização de créditos orçamentários ou convênio, no período de 2015 a 2016, e contam com o serviço de apoio administrativo, técnico e operacional da Fundação Universitária José Bonifácio (FUJB). Os recursos se destinam ao pagamento de despesas essenciais a execução das atividades formativas, relacionadas a material de consumo, diárias, passagens e despesas com locomoção e prestação de serviços de terceiros (pessoa física e jurídica). Tal pagamento não inclui bolsas de estudo e pesquisa para professores cursistas, pois se restringe a realização e execução da proposta formativa elaborada pelo Comitê Estadual do PNAIC no Estado do Rio de Janeiro. (Documento Orientador, 2019, p. 33).

Os participantes do PNAIC 2019 eram certificados a partir dos registros de frequência no Sistema de Monitoramento da Universidade Federal do Rio de Janeiro (SISPnaic). Para certificação, os participantes deveriam ter 75% de presença nas atividades previstas no cronograma, assim como ter realizado as atividades solicitadas pelo formador da UFRJ, no caso dos formadores locais e coordenadores locais.

Conforme discurso de abertura do VI Seminário estadual do PNAIC/RJ durante o ano de 2019, essas atividades⁸⁰ contaram com a presença de 126 palestrantes, sendo 97 para os Seminários Regionais, 15 para os Seminários Alfabetização nas Cidades do Rio de Janeiro e 14 para as webs. Com essas atividades se privilegiou o contato mais estreito entre as universidades públicas do Estado do Rio de Janeiro e a escola básica.

O trabalho de formação continuada teve alguns desdobramentos com forte ênfase na criação de espaços de encontro e discussão sobre o processo de alfabetização, que fortaleceram a comunicação e a convergência de ideias. Entre eles, podemos citar o Fórum Estadual de Alfabetização do Rio de Janeiro (FEARJ), a Plataforma PNAIC (Espaço Virtual de Aprendizagem PNAIC RJ na plataforma *moodle*⁸¹), as reuniões mensais do grupo de trabalho (GT), o trabalho com as extensionistas (projeto de extensão do curso de pedagogia da Faculdade de Educação da UFRJ, com as alunas da graduação), o Canal PNAIC (vídeos no *You Tube*⁸² de livre acesso), e a elaboração de diversos livros⁸³ com o objetivo de publicar os relatos das experiências dos professores alfabetizadores, de forma a registrar essas atividades, promovendo a troca de experiências, e também como forma de prestigiar o trabalho dos professores alfabetizadores em sala de aula bem como o de seus formadores.

O Espaço Virtual de Aprendizagem PNAIC/RJ⁸⁴ buscou reduzir a distância entre os formadores das diferentes regiões do Estado do Rio de Janeiro. Também conhecida como Plataforma PNAIC foi elaborada como uma importante ferramenta para a profissionalização docente, por exemplo.

⁸⁰ Esses números foram apresentados no discurso de abertura do Seminário Estadual do PNAIC, ocorrido em 04 e 05 de dezembro de 2019, no auditório Rodolpho Paulo Rocco (Quinhentão) – no Centro de Ciências da Saúde (CCS), na Ilha do Fundão – UFRJ.

⁸¹ O *moodle* é o acrônimo de *Modular Object-Oriented Dynamic Learning Environment*, um software livre, de apoio à aprendizagem, executado num ambiente virtual.

⁸² O *You Tube* é um site de compartilhamento de vídeos enviados pelos usuários através da internet.

⁸³ Os livros publicados pelo PNAIC-RJ foram: *Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC/UFRJ)*. Elaine Constant (org.), Rio de Janeiro: Quartet: UFRJ, 2013.

Educação em movimento: artigos e relatos de experiências do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa no Rio de Janeiro em 2014. Organizado por Elaine Constant, Lilian Nasser, William Soares dos Santos. Rio de Janeiro: Faculdade de Educação da UFRJ, 2015.

PNAIC no Estado do Rio de Janeiro: a polifonia na formação continuada de professores alfabetizadores. Organizado por Elaine Constant e Jefferson William, Rio de Janeiro, 2017.

Redes de Alfabetização no Estado do Rio de Janeiro: prática, extensão e integração na formação continuada. Organização: Elaine Constant. Rio de Janeiro: Edigráfica, 2018.

⁸⁴ Acesso: <http://pnaicrio.org/>

Essa plataforma oferece um ambiente que permite ampliar a troca de experiência durante a formação continuada entre os participantes do PNAIC/RJ, tanto daqueles do mesmo polo, quanto daqueles de outras regiões do Estado. Através dela é possível acessar fotos dos encontros e eventos, notícias, estabelecer diálogos ampliados e a participação nos debates e fóruns. É possível também publicar imagens e fotos, de tal forma que esse material produzido por professores é compartilhado. Na plataforma PNAIC também se encontra a Pinacoteca, que estende o acesso a todo o material do PNAIC, bem como as Diretrizes que regem a plataforma, além de oferecer o acesso a outras redes sociais.

A constituição de um grupo de trabalho (GT) para compreender os sentidos dados por professores à formação continuada ocorreu inicialmente na forma de um espaço para discussão entre profissionais de Educação na Escola Básica. Posteriormente, os estudantes do curso de Pedagogia mostraram interesse em estabelecer um diálogo com profissionais da Escola Básica, visando ter um contato maior com os desafios da docência.

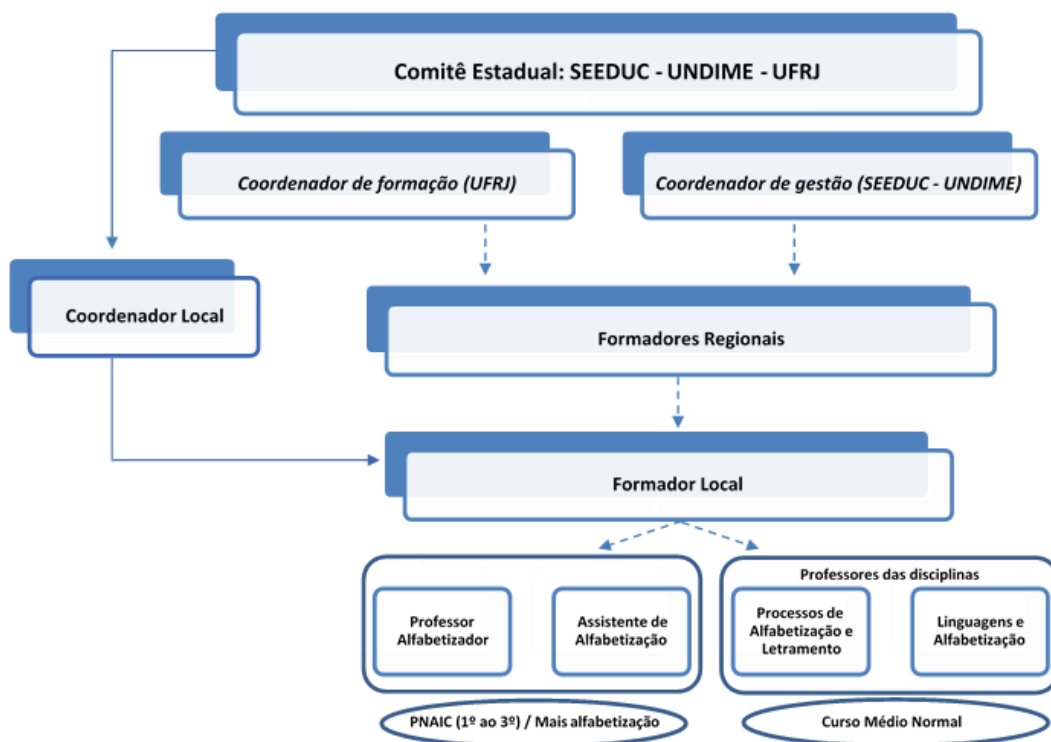
Em 2018, a equipe de formação resolveu ampliar os braços invisíveis do PNAIC. Foi nesse período que incorporamos os estudantes da pedagogia da Faculdade de Pedagogia da UFRJ nos debates do PNAIC. [...] A mobilização pela alfabetização mostrou outra forma de amplificação do debate sobre docência [...]. Agora um novo grupo foi incorporado ao PNAIC: os estudantes das escolas normais. Essa é a potência do PNAIC: é o intenso movimento feito por professores de diferentes níveis de ensino e gerações. Uma política que se mostrou inclusiva e generosa, porque a única regra é partilhar e compartilhar a ciência da educação e os saberes docentes, uma vez que o objetivo é garantir o direito de que as crianças aprendam e para isso tornou-se igualmente importante o significativo processo de formação continuada horizontalizado. (Lana, UFRJ)

Como se pode observar no excerto acima, mais uma vez é enfatizada a importância de se conduzir um processo de formação continuada mais horizontalizado. Ainda em 2013, no Estado do Rio de Janeiro, aproximadamente 80% dos professores alfabetizadores assumiram que não sabiam alfabetizar, conforme relato de um dos integrantes do Comitê Gestor. Uma das estratégias desde então foi manter práticas formativas mais horizontais, e valorizar as experiências presentes no cotidiano escolar tanto de professores alfabetizadores, como das equipes das Secretarias de Educação.

Assim, o Comitê do PNAIC/RJ considerou fundamental manter práticas formativas mais horizontais, e valorizar as experiências presentes no cotidiano

escolar de professores alfabetizadores e das equipes das Secretarias de Educação. Na versão 2019, além da perspectiva de formação continuada que vinha sendo desenvolvida, se buscou também, em parceria com a SEEDUC/RJ, uma proposta de formação continuada para os professores do curso de nível médio modalidade Normal, como se pode observar na Figura 6.

Figura 6: Organograma de formação do PNAIC (2018-2019)



Fonte: Organização da autora com o auxílio de André Regis com base no Documento Orientador 2019.

A inclusão das alunas do curso de pedagogia da Faculdade de Educação (extensionistas) e dos professores e estudantes do Curso Normal configura uma modificação do arranjo inicial do PNAIC e é um dos elementos de um novo arranjo que foi influenciado pela percepção dos atores envolvidos sobre o tipo de formação diferenciada que demandavam professores alfabetizadores formados em cursos de Pedagogia ou pelas Escolas Normais. Por um lado, as alunas com curso de pedagogia da Faculdade de Educação envolvidas nesse projeto de extensão PNAIC, com frequência relatavam que “aprendiam mais em um seminário do PNAIC que em um semestre inteiro de uma disciplina curricular”. Embora seja

um elogio importante às formações do PNAIC, esse tipo de depoimento traz uma crítica relevante ao currículo das licenciaturas, e de como pode estar distante da escola básica.

No caso das professoras formadas no ensino médio e na modalidade normal, dificuldades de outra ordem se fizeram presentes nas formações do PNAIC. Uma professora alfabetizadora da rede municipal que também é professora do Curso Normal reconhece o desafio que representa formar professores que enfrentam grandes dificuldades de sobrevivência, que nem sempre se mostram motivados e que apresentam fragilidades significativas em sua formação escolar e profissional.

Muitos alunos do curso normal não conseguem escrever um texto simples. Foi um ganho a UFRJ nos trazer para o PNAIC. É bom contar com esse espaço de formação. O curso do normal tem muito material teórico e pouco material prático. A gente vive angustiada com a realidade desses alunos que estão em sala de aula e de ver que eles mesmos ainda não estão com esse processo de alfabetização concluído⁸⁵. São alunos de periferia que precisam se sustentar (são faxineiras, manicures) e com o horário integral isso dificulta. Andam sempre cansados. Os conteúdos acadêmicos e uma aprendizagem significativa a gente não consegue fazer. (Maria, Professora alfabetizadora).

A constatação dos problemas e desafios a serem enfrentados pelo Estado do Rio de Janeiro parece ter fortalecido a integração entre os atores implementadores em uma proposta colaborativa, além de ter propiciado a formação de um pacto estadual. A representante da UNDIME afirma que “hoje a alfabetização é pauta no Estado”.

Na proposta 2019, portanto, foi incluído o grupo de estudantes da pedagogia da Faculdade de Educação da UFRJ, como projeto da extensão da UFRJ, bem como os estudantes e professores do Curso Normal, do ensino médio.

Os estudantes de Pedagogia da UFRJ, por conseguinte, passaram a participar também do GT. Logo depois, o GT tornou-se público e recebeu a presença de profissionais da Escola Básica, das Escolas Normais e de Instituições do Ensino Superior tanto as públicas como as privadas. Os encontros acontecem mensalmente, toda última sexta-feira de cada mês, no turno da manhã e na Faculdade de Educação da UFRJ. O espaço reservado para os encontros comporta a participação de 50 pessoas por vez, de tal forma que a presença segue a ordem de inscrição em cada encontro.

⁸⁵ Nesse momento, a professora explicou que considera um aluno plenamente alfabetizado quando ele consegue interpretar diferentes gêneros e construir um texto com coesão e coerência.

A proposta do Comitê de 2019, ao contar com a presença dos professores alfabetizadores, dos profissionais das escolas normais e seus estudantes, bem como dos alunos do curso de pedagogia propiciou trocas e análises que contribuíram para uma melhor percepção do que acontece nas salas de aula com professores e alunos.

As marcas trazidas pelo analfabetismo precisam de importantes investigações acerca dos contextos pessoais, profissionais, sociais e culturais de todos os envolvidos com a alfabetização escolar. Não se pode parar com o debate acerca da alfabetização escolar. (Lana, UFRJ)

No caso do Estado do Rio de Janeiro, constatou-se a ausência de políticas municipais para lidar com os preocupantes indicadores de analfabetismo funcional.

Embora o PNAIC seja uma política constituída por quatro eixos, parece ter se consolidado mais claramente como uma política de formação continuada que buscou dar sequência a experiências e concepções anteriores de formação envolvendo a universidade e as escolas. Isto remete à noção de *path dependence*, ou dependência da trajetória, que diz respeito aos legados de políticas anteriores, isto é, ao fato de que “escolhas tomadas no passado influenciam as escolhas posteriores” (FAWCETT, 2006, p. 193).

Uma das professoras da UFRJ reconhece que o PNAIC ajudou a construir a identidade do alfabetizador.

O diálogo entre a universidade e os professores que atuam na rede pública proporciona a possibilidade da circulação de conhecimentos, tanto científicos como aqueles criados no cotidiano das salas de aula, isto é, os saberes pedagógicos que somente os professores que estão em prática possuem. (Lana, UFRJ)

De acordo com as Secretarias de Educação, o envolvimento coletivo criado pelo PNAIC foi percebido imediatamente na elaboração dos planejamentos pelos professores. Os professores do 1º, 2º e 3º anos estão se constituindo como grupos nas escolas, integrando os planejamentos e criando continuidade para os conhecimentos. Esse processo também favoreceu a criação de registros – escritos, filmagens, fotografias, entre outros –, mostrando que os docentes estão mais confiantes e autônomos para lidar com alfabetização, diferente de cenário observado até 2013. (Lana, UFRJ)

As atividades formativas envolveram formação na modalidade presencial, a distância e em serviço. As formações na modalidade presencial envolviam atividades nos eventos indicados pelo Comitê, bem como nos espaços criados nos

municípios. As atividades a distância eram mediadas por tecnologia virtual, tais como a plataforma PNAIC (Espaço Virtual de Aprendizagem) e as web conferências. E a formação em serviço se referia às atividades realizadas por professores nas salas de aula, tendo como foco a aprendizagem na alfabetização escolar. Essas atividades poderiam ser acompanhadas de descrições no SISPnaic, espaço para registro dos professores, como relato de aprendizagem.

Os perfis e as atribuições dos atores envolvidos nessa proposta estão elencados no Quadro 7, a seguir.

Quadro 7: Perfis e atribuições dos atores envolvidos

Perfil	Atribuições
Formador Regional	Selecionados pelo Coordenador de Formação, respeitando-se os pré-requisitos que reúnam as seguintes características: ter experiência na área de formação na qual atuarão; ser formado em Pedagogia ou ter licenciatura; possui titulação de especialização, mestrado ou doutorado em Educação ou estar cursando Pós-Graduação na área da Educação ou afins. Sua função é mediar, orientar e avaliar a formação dos formadores locais, assistentes de alfabetização, professores do curso normal e alfabetizadores no Espaço Virtual de Aprendizagem, nas web conferências e nos eventos. Apresentar relatório pedagógico no sistema de monitoramento disponibilizados pela UFRJ (SISPnaic) das atividades referentes à formação dos formadores locais. Incumbir-se, na condição de pesquisador, de desenvolver, adequar e sugerir modificações na metodologia de ensino adotada, bem como conduzir análises e estudos sobre o desempenho do Programa. Coordenar e monitorar os trabalhos de formação, articulando as ações de modo a assegurar a unidade dos eixos que serão desenvolvidos.
Coordenador local	Os Coordenadores Locais, indicados pelas Secretarias Municipais de Educação, deverão atender os seguintes requisitos: ser professor da rede pública; ser formado em Pedagogia ou Licenciatura ou estar cursando graduação em Educação ou Licenciatura em áreas afins; possuir conhecimento da rede de escolas, dos gestores escolares e dos profissionais envolvidos com o ciclo de alfabetização. Cadastrar formadores locais e os professores alfabetizadores no sistema de monitoramento disponibilizado pela UFRJ (SISPnaic); Monitorar a realização dos encontros presenciais ministrados pelos formadores locais junto aos professores alfabetizadores; Apoiar os formadores locais na organização do calendário da formação, na definição dos polos de formação e na adequação das instalações físicas para a realização dos encontros presenciais; Assegurar, junto à respectiva secretaria de Educação, as condições de deslocamento e hospedagem para participação nos encontros presenciais dos formadores locais e dos professores alfabetizadores, sempre que necessário; Articular-se com os gestores escolares visando ao fortalecimento da Formação de Professores Alfabetizadores; Organizar e coordenar o seminário de socialização de experiências em âmbito municipal; Reunir-se constantemente com o titular da secretaria de Educação, para avaliar a implementação das ações do Pacto.
Formador local	Na ausência de candidatos que atendam aos requisitos previstos no tópico anterior, a Secretaria Municipal de Educação deverá promover a seleção dentre os candidatos que preencham, no mínimo, os seguintes requisitos: ter licenciatura; ser profissional do magistério da rede; possuir experiência comprovada na formação de professores; e ter disponibilidade para dedicar-se ao curso de formação do PNAIC 2019. Com o objetivo de constituir os Conselhos ou Núcleos de Alfabetização nas Secretarias Municipais, os Formadores Locais terão um papel fulcral nesta constituição. Estes profissionais contribuirão para o desenvolvimento de uma rede de formação continuada de professores alfabetizadores nos municípios.

Fonte: Documento Orientador, 2019. (Continua)

Quadro 7: Perfis e atribuições dos atores envolvidos (continuação)

Perfil	Atribuições
Formador local	<p>Considerando a importância de fortalecer a formação em serviço nos municípios, os Formadores Locais serão escolhidos pelo Coordenador Local dentre candidatos que reúnam as seguintes características: ter licenciatura; ser profissional da rede pública de ensino, em especial nas funções: coordenador pedagógico, orientador educacional, orientador pedagógico, ou cargos afins; ter participado de programas de formação continuada de professores nos últimos três anos; ter disponibilidade para dedicar-se ao curso de formação do PNAIC 2019. Realizar o acompanhamento pedagógico sistemático dos professores alfabetizadores, assistentes de alfabetização e professores do curso normal em sua prática pedagógica, nas atividades profissionais e nas demais atividades do curso; Manter registro dos dados cadastrais dos professores alfabetizadores, assistentes de alfabetização e professores do curso normal; Apresentar à IES formadora e ao Comitê relatório pedagógico e gerencial das atividades referentes ao acompanhamento dos professores cursistas no sistema de monitoramento disponibilizado pela UFRJ (SISPnaic). Manter contato permanente com os pesquisadores do curso para acompanhamento e possíveis diálogos sobre a execução do trabalho. Auxiliar os professores pesquisadores na forma colaborativa de desenvolver o processo ensino e aprendizagem para alfabetização escolar. Planejar as atividades de formação dos professores alfabetizadores, assistentes de alfabetização e professores do curso normal; Orientar, acompanhar e avaliar as atividades de formação dos professores alfabetizadores, assistentes de alfabetização e professores do curso normal; Criar mecanismos para assegurar o cumprimento do cronograma do curso; Acompanhar e monitorar a frequência dos professores alfabetizadores, assistentes de alfabetização e professores do curso normal. Auxiliar na elaboração de instrumentos de avaliação diagnóstica a serem utilizados nos momentos presenciais. Informar alterações cadastrais e mudanças e permanência dos professores alfabetizadores, assistentes de alfabetização e professores do curso normal no curso de formação. Deve ter 75% de presença nos encontros presenciais e nas atividades virtuais e cumprir as tarefas solicitadas pelos Formadores Regionais da Faculdade de Educação da UFRJ.</p>
Professores Alfabetizadores, Assistentes de Alfabetização e Professores das disciplinas “Processos de Alfabetização e Letramento” e “Linguagens e Alfabetização” das escolas estaduais de ensino médio do Curso Normal Formação de Professores do Estado do Rio de Janeiro	<p>O Comitê Estadual do PNAIC/RJ recomenda expressamente que os professores alfabetizadores, assistentes de alfabetização e professores das disciplinas “Processos de Alfabetização e Letramento” e “Linguagens e Alfabetização” das escolas estaduais de ensino médio do Curso Normal estejam atuando regularmente nas turmas relacionadas às exigências do Programa e atendendo crianças do Ciclo de Alfabetização em 2019 (turmas de 1º, 2º e 3º) e multisseriadas/multietapa do ensino fundamental e ou lecionando nas referidas disciplinas do curso normal, visando assegurar a continuidade dos trabalhos durante o ano. Recomenda-se que estes profissionais participem das atividades acadêmicas, tanto junto ao Comitê Estadual do PNAIC/RJ quanto nas Secretarias, pois são protagonistas em relação à aprendizagem das crianças, assim podem colaborar significativamente na avaliação sobre as políticas públicas para alfabetização escolar como destinatários finais da proposta. Deve obter 75% de presença nos encontros presenciais.</p>

Fonte: Documento Orientador, 2019.

A proposta do Comitê para 2019 teve a adesão de 75 dos 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro. Outra característica a ser ressaltada é que o corte de bolsas não afetou a continuidade da participação dos professores alfabetizadores no PNAIC, mas foi responsável pela desistência de formadores locais e coordenadores locais que abandonaram a atividade e foram substituídos.

Agora nessa versão mais independente pela UFRJ junto com o Comitê Estadual, a gente percebe que os professores continuam, não abandonam o programa, mas alguns municípios não conseguem nem fazer a formação porque quem sai é o formador e alguns coordenadores locais, diante do não recebimento de bolsa também não permanecem. Então quem vai permanecer é o professor alfabetizador. Alguns coordenadores locais e formadores abandonam e outros assumem – o que também surpreende, porque a gente achava que muitos municípios não iriam querer sem a bolsa, mas permanecem 75 municípios no PNAIC 2019. (Lana, UFRJ)

Como apresentado anteriormente, o objetivo principal da proposta de 2019 foi o de auxiliar os municípios na constituição de Conselhos ou Núcleos de Alfabetização nas Secretarias Municipais de todo Rio de Janeiro.

Para tanto, os trabalhos se concentraram na colaboração junto aos municípios na organização de equipes de trabalho e na formação continuada de professores, com foco na integração entre diferentes instâncias educativas e pedagógicas voltadas para a alfabetização das crianças.

O trabalho do Comitê, conforme documento orientador 2019, na sua perspectiva formativa seria o de criar um “laboratório de formação de professores” que não levasse ao enfraquecimento das identidades de cada região nem de suas propostas educacionais.

Além de dar continuidade aos debates sobre a alfabetização escolar com e entre professores alfabetizadores, o Comitê pretendia constituir uma rede estadual de profissionais dedicados à alfabetização das crianças.

A criação de uma rede com o objetivo de manter os debates despertou interesse entre os atores que estiveram envolvidos com o PNAIC, embora seja um risco devido ao baixo grau de institucionalização que uma proposta como essa poderá vir a ter.

Bouckaert, Peters e Verhoest (2016) elaboram uma tipologia de mecanismos de coordenação, envolvendo: mecanismos do tipo de hierarquia, de rede e de mercado. O tipo de coordenação baseado na hierarquia é o mais familiar e se assenta em regras e mecanismos de autoridade. O tipo de mecanismo de coordenação de mercado lida com instrumentos que promovem a competição. Já a coordenação do tipo rede depende mais da colaboração voluntária e de relações horizontalizadas.

Embora os mecanismos de hierarquia ainda sejam considerados como principal mecanismo adotado para alinhar tarefas e esforços intergovernamentais, cada vez mais se busca por espaços típicos do mecanismo de redes. As parcerias e

as cooperações voluntárias entre organizações, com sistemas de informação comuns, tomada de decisão e aprendizagem coletiva, são exemplos de instrumentos oriundos do mecanismo de coordenação do tipo redes, em que prevalece a colaboração voluntária. Assim, portanto, esses espaços de discussão são importantes, sobretudo para gerar coerência, além de minimizar conflitos. De acordo com Cavalcante, Gomide e Barbosa (2019) mesmo as questões de ordem hierárquica, técnico-burocráticas, implicam habilidades de articulação, pactuação e solução de conflitos que são próprias da atividade política *per se*, mas não restrita ao âmbito dos atores políticos.

Entre os desdobramentos do PNAIC no Estado do Rio estão o Fórum Estadual de Alfabetização do Rio de Janeiro (FEARJ), que se constituiu como um espaço coletivo para manter o debate estadual sobre alfabetização, e o Laboratório integrado de estudos de alfabetização e linguagem (LIA), da UFRJ.

O que fez a diferença no RJ? A criação do Fórum de Alfabetização, que não tínhamos (tinha fórum de EJA, fórum de educação infantil), mas o fórum de alfabetização colocou a possibilidade de uma formação continuada integrada, com o colegiado. (Marcela, representante da Secretaria Estadual, SEEDUC)

Com o PNAIC passou a haver um diálogo muito grande entre a UNDIME (que representa os Municípios), a Secretaria de Estado e a universidade. O que a gente construiu vai permanecer com outro nome, montar alguma coisa para manter a proximidade, que não seja um programa mesmo como esse de formação, que talvez a gente não consiga, mas um GT que dê proximidade entre a universidade e os professores alfabetizadores. (Adriana, UNDIME)

A iniciativa do Comitê Estadual de incluir os professores e alunos do Curso Normal e os alunos da graduação em Pedagogia como público alvo da política, além dos professores alfabetizadores e do Programa Novo Mais Educação, pode ser compreendida como uma inovação ao desenho inicial do PNAIC.

Considerando o conceito de arranjo institucional de implementação (PIRES; GOMIDE; 2016a) como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem como os atores podem se coordenar para a implementação de uma política pública específica, a proposta lançada pelo Comitê Estadual para 2019 poderia ser considerada como um novo arranjo.

Como já foi dito, os modelos analíticos desenvolvidos por Pires e Gomide (2016b) para avaliar o resultado de uma política pública relacionavam o cumprimento de metas à capacidade técnica dos atores envolvidos, enquanto a capacidade de inovação de um programa dependeria da capacidade política dos agentes implementadores.

Para esses autores, o resultado de uma política não é avaliado apenas em função do cumprimento de metas, mas também na capacidade de inovação dos agentes implementadores – e que diz respeito ao quanto um projeto se alterou frente ao desenho original.

Os aspectos de inovação presentes na implementação do PNAIC 2019 como política de alfabetização para o Estado do Rio de Janeiro refletem a capacidade política do Comitê Estadual. Essa capacidade política também se manifestou na composição da mesa de abertura do Seminário Estadual do PNAIC, ocorrido em 04 e 05 de dezembro de 2019, que revelou com quem os membros do Comitê Estadual mantinham interação. A mesa de abertura do Seminário Estadual foi composta por representantes das seguintes instituições: Faculdade de Educação da UFRJ (coordenação de licenciaturas), Coordenação das Escolas de Curso Normal, Subsecretaria Estadual, Ministério Público Federal, do Ministério Público Estadual, Fundação Universitária José Bonifácio, além das representantes da SEEDUC, UNDIME e UFRJ.

7

Considerações finais

Esta pesquisa apresentou a capacidade de agência nos processos de implementação de uma política pública, ao mostrar como se deu a institucionalização do PNAIC no Estado do Rio de Janeiro. É curioso perceber como uma política que foi descontinuada em 2018 pelo governo federal ainda desperte interesse e reverbere entre os grupos que dela fizeram parte.

Como política de âmbito nacional, o PNAIC envolveu diferentes camadas federativas e múltiplos níveis burocráticos, que supõem processos de decisão distintos. Essa política mobilizou atores políticos do Governo Federal, estadual e municipal, e burocracias implementadoras de diferentes secretarias de educação estaduais e municipais e de universidades federais, além de atores não estatais. Foi lançado pelo Governo Federal como um Pacto – o que suscitou uma mobilização dos diversos atores e instituições em torno do compromisso com a alfabetização, e exerceu um papel de convocação à participação e à adesão dos Estados e Municípios.

Implementado pelo Governo Federal em 2013 e encerrado em 2018, o PNAIC passou por algumas modificações, em grande parte por fatores conjunturais de natureza econômica e política. Sob orientação do Governo Federal, na primeira versão do PNAIC (2013 a 2016), as universidades federais foram responsáveis pela coordenação estadual, e esse papel foi modificado na segunda versão (2017 a 2018), quando as secretarias estaduais substituíram as universidades nessa coordenação. Na segunda versão, as atividades formativas poderiam ou não ser realizadas pela universidade, a depender da existência de um convite por parte da Secretaria Estadual e da UNDIME.

No caso do Estado do Rio de Janeiro, a coordenação estadual, durante a segunda versão, manteve-se com a universidade, diferentemente da recomendação do Governo Federal. Após 2018, a despeito da descontinuidade do PNAIC em nível nacional, foi sustentada a implementação de uma nova versão da política ao longo de todo o ano de 2019, que se fez presente na maioria dos municípios fluminenses, construída a partir de uma parceria entre as instituições que compunham o Comitê Gestor Estadual. Este, por sua vez, tinha a responsabilidade nas tomadas de decisão em cada Estado, e constituiu uma estratégia fundamental

de fomento às relações colaborativas entre as secretarias de Educação e as universidades, além da parceria com a UNDIME. No Estado do Rio de Janeiro, há um reconhecimento de que as três instituições (SEEDUC, UFRJ e UNDIME) conseguiram mobilizar as secretarias municipais de Educação.

A colaboração esteve presente em vários planos e permite compreender como se deu a construção institucional propiciada pelo PNAIC, que se institucionalizou pela via das relações mantidas entre o Governo Federal, os Estado, Municípios e universidades federais, principalmente no período de 2013 a 2016.

O PNAIC promoveu mudanças nas relações intergovernamentais, no sentido do estabelecimento de ações de implementação de política com base no regime de colaboração. E, apesar de o Estado do Rio de Janeiro não se caracterizar por manter historicamente relações de colaboração com os Municípios, a adesão estadual ao PNAIC desenvolveu parcerias inéditas entre Estados, as universidades e os Municípios.

Analisamos o PNAIC tendo como referência o modelo de Matland (1995), considerando-o como uma implementação experimental, uma vez que, ao lado do baixo grau de normatização dessa política, houve também um alto consenso entre os atores políticos, burocráticos e acadêmicos sobre a necessidade de reeditar políticas nacionais que, como suas antecessoras, estivessem também voltadas para a melhoria do processo de alfabetização, bem como um baixo grau de conflito em relação aos meios a serem mobilizados para se atingir esse objetivo.

A baixa normatização e a abertura à negociação do PNAIC foram responsáveis, em grande parte, pela adesão dos atores implementadores e pelas suas ações discricionárias, que potencializaram sua capacidade de agência, de inovação e de adaptação local da política, com base em um amplo espaço para interpretações.

No caso específico do PNAIC no Estado do Rio de Janeiro, a falta de uma regulamentação específica acerca do uso dos recursos e da logística das atividades formativas dos professores alfabetizadores propiciou a tomada de decisões locais pelos agentes implementadores. O Rio de Janeiro, por exemplo, desenvolveu as atividades formativas nas cidades polo e os recursos financeiros foram utilizados na locomoção dos formadores, diferentemente de outras universidades que optaram por sublocar um hotel inteiro e pagar diárias para todos os formadores

regionais e locais durante três dias. A forma de operar as despesas com os recursos financeiros do PNAIC, no Estado do Rio de Janeiro, permitiu outros investimentos, como a produção de um *site* para contato, como alternativa para ampliar a comunicação com o professor.

Outro exemplo de flexibilidade normativa e abertura para as decisões discricionárias e para a negociação no processo de implementação se constitui em torno do material estruturado distribuído pelo PNAIC. A Universidade Federal de Pernambuco ganhou em edital a responsabilidade pela elaboração desse material que, no entanto, foi criticado pela maioria das outras universidades participantes do PNAIC, por adotar uma orientação construtivista que não tinha consenso nos meios acadêmicos. Os representantes estaduais no PNAIC reivindicaram o envolvimento de outras universidades e, em 2015, a elaboração do material teve a participação das 39 universidades participantes do Pacto.

O PNAIC avançou em relação às políticas anteriores de formação de professores, ao investir no diálogo com a prática cotidiana dos professores. A relevância da abertura para a reinterpretação do Pacto pode ser melhor aquilatada quando se leva em conta que a questão dos métodos de alfabetização é um tradicional e acirrado campo de disputa.

Um dos pontos de conflito na implementação do PNAIC envolveu o tema da avaliação. As universidades se posicionaram de forma contrária à implementação, tanto da ANA como da Provinha Brasil. Por um lado, o eixo avaliação do PNAIC sinalizava para o uso dos resultados da ANA como forma de monitorar possíveis contribuições do Pacto para a melhoria da alfabetização no ensino fundamental. Por outro lado, havia uma experiência positiva dos municípios com relação à aplicação e uso diagnóstico dos resultados da Provinha Brasil. Esse conflito tensionou as relações entre o Governo Federal e as universidades que eram contrárias às avaliações em larga escala e solicitaram que os resultados da ANA não fossem tornados públicos. O MEC não atendeu essa solicitação e os conflitos com a academia se exacerbaram, colaborando para a alteração do papel das universidades na segunda versão do PNAIC e para a saída de algumas universidades em 2015.

Com efeito, a alteração da política na segunda versão do PNAIC, que propôs que o lugar e o papel da universidade na coordenação estadual passasse a ser desempenhado pelas secretarias estaduais foi o desencadeante da saída de várias universidades do PNAIC.

Todavia, no Estado do Rio de Janeiro foi mantido o arranjo inicial, dando sequência ao projeto e às relações institucionais com o Estado e os Municípios que já vinham sendo desenvolvidas sob a coordenação da UFRJ.

A decisão de que a UFRJ deveria se manter na coordenação das atividades formativas se deu de maneira consensual entre a SEEDUC e a UNDIME, reavivando a noção de “pacto” presente na concepção original do PNAIC. É também importante ressaltar que a parceria entre SEEDUC e UFRJ não poderia ser facilmente descartada, dada a importância da própria parceria inclusive para as relações do Estado com os Municípios e, especialmente, por se tratar de uma das universidades federais de maior prestígio e reconhecimento nacional.

No âmbito federal, a mudança da primeira para a segunda configuração do PNAIC colocou a gestão no centro do programa, especialmente sob a responsabilidade das secretarias estaduais e municipais. Além dos professores alfabetizadores, foram incluídos os professores da educação infantil, os coordenadores pedagógicos e os professores do PNME, de forma que houve uma expansão do alcance do programa. Essas modificações ocorreram em um momento político nacional turbulento e de grande contingenciamento de recursos, em que a centralização da política precisou ser relativizada também em razão da necessidade de garantir a capilaridade do programa junto aos Municípios.

Assim, muitas universidades, ao entender que a nova proposta deslocava para as secretarias estaduais de educação o papel de liderança na coordenação do processo de implementação que tinha sido delas, se opuseram a essa mudança, levando à descontinuidade do PNAIC em muitos Estados.

De qualquer forma, pode-se reconhecer que a ideia de colaboração permeou tanto a formulação como a implementação do PNAIC. Esta esteve presente na decisão do MEC de formular uma política que propiciava um contexto de implementação significativamente aberto às decisões discricionárias dos atores e à negociação de conflitos que, em conjunto, com a alocação de uma série de incentivos materiais, propiciou a adesão sustentada no tempo das diversas instâncias políticas e burocráticas ao PNAIC.

A colaboração se fez presente ainda nos sentidos que orientaram as ações e as decisões dos diferentes agentes envolvidos com a formulação e com a implementação do Pacto.

Na análise dos sentidos conferidos pelos atores ao PNAIC adotamos um referencial inspirado na perspectiva interpretacionista de Yanow (1993, 2000). Esse referencial nos levou a conceber o discurso dos implementadores como instrumento da prática política e o processo de implementação como forma de argumentação e de produção de sentido.

A maneira como os agentes implementadores produzem sentido a partir da política formulada faz com que aquilo que antes fora pensado ganhe novos contornos, ocasionando a (re)construção coletiva daquilo que fora concebido na sua formulação.

A análise da implementação da política sob a perspectiva interpretativa considera o estudo das diferentes visões dos atores sobre sua prática social e das influências das diferentes interpretações no processo de implementação, e requer a atenção para o fato de que os significados nunca são tratados independentemente dos contextos. Enquanto construção social e histórica, o sentido é produzido no contexto e nas interações. Dessa forma, o movimento interpretativo é realizado, não com o desejo de desvelar o que está oculto, mas de entender as forças atuantes na produção de novos sentidos, e de como a realidade é construída.

O sentido de “pacto” conferido pelo Governo Federal ao PNAIC e seu próprio desenho promoveram a adesão e a negociação e incidiram sobre o pacto federativo e sobre o regime de colaboração entre Estados e Municípios. O efeito de sentido pretendido com ideia de pacto deixava claro que o compromisso só seria estabelecido mediante a adesão das partes envolvidas, que não se tratava de uma imposição.

No âmbito federal, a mudança introduzida pela segunda versão no desenho da política se deu em um momento de tanta turbulência social e política que pode ser compreendida como uma estratégia de sobrevivência do programa, baseada na percepção do MEC que dali em diante quem sustentaria a política seriam os Estados e os Municípios.

No Estado do Rio de Janeiro, os sentidos atribuídos pela UFRJ à formação continuada estiveram baseados em formas de interação mais horizontais com os professores alfabetizadores e continuaram a nortear o trabalho formativo da academia.

Assim, se tivéssemos que apontar um dos principais sentidos atribuídos pelos diferentes atores ao PNAIC, esse sentido seria o de colaboração. A colaboração esteve presente como referência estruturante do PNAIC, foi expressa na ideia de pacto inscrita no próprio nome da política e norteou as relações entre agentes políticos e burocráticos do Governo Federal, dos Estados e Municípios.

No caso do Estado do Rio de Janeiro, a colaboração foi o sentido que norteou as relações entre atores estaduais municipais e acadêmicos nos anos iniciais do PNAIC, o que permite entender a permanência da UFRJ na coordenação estadual, a partir da segunda versão do Pacto, e o que orientou, em 2019, as interações entre atores da SEEDUC, da UNDIME, da UFRJ e das redes municipais de ensino, estendendo-se até os alunos e professores do Curso Normal e da Faculdade de Educação da UFRJ. Assim, a implementação do PNAIC foi orientada, também, pelos sentidos construídos pelos atores em interação nas instituições em que habitaram.

A adoção do referencial de inspiração interpretativista levou ao entendimento de que os sentidos que os atores implementadores deram ao PNAIC orientaram suas ações e contribuíram para as mudanças verificadas nas duas versões do Pacto e, também, na experiência de 2019 no Estado do Rio de Janeiro.

A ambiguidade intencional dessa política trouxe alguns efeitos positivos, ao permitir interpretação, aprendizado e espaço para contar com a possibilidade de inovação.

No Estado do Rio de Janeiro, a forma de conduzir o trabalho formativo do PNAIC foi marcada pela criação de espaços de encontro e discussão sobre o processo de alfabetização, tais como: o Fórum Estadual de Alfabetização do Rio de Janeiro (FEARJ), a Plataforma PNAIC (Espaço Virtual de Aprendizagem), as reuniões mensais do grupo de trabalho (projeto de extensão do curso de pedagogia da Faculdade de Educação da UFRJ, com as alunas da graduação), o Canal PNAIC (vídeos no YouTube de livre acesso).

Diante da ampla possibilidade de adaptação e interpretação oferecida pelo desenho da política em si, pode-se atribuir à capacidade de agência dos atores as modificações na própria configuração do PNAIC ocorridas ao longo do tempo.

A iniciativa de incluir as escolas de Curso Normal na proposta de 2019 significou uma ampliação do desenho original e ganhou relevância, porque o Estado do Rio de Janeiro ainda mantém 95 escolas de Curso Normal que são responsáveis por formar em torno de 8 mil professores por ano e porque nas redes municipais do Estado, 36% dos professores tinham apenas o Curso Normal em 2018.

Diante da constatação de que as redes ainda absorvem professores com esse nível de formação, a coordenação estadual reconheceu a necessidade de incluir não apenas os alunos, como também os professores do Curso Normal nas atividades formativas do PNAIC.

Em sintonia com esse quadro, a proposta de 2019 do Comitê Estadual fez com que novos segmentos fossem incorporados à formação continuada, ampliando o desenho da proposta formulada pelo MEC, a partir da integração de dois programas e dos professores do Curso Normal: PNAIC e Mais Alfabetização, e dos professores das disciplinas “Processos de Alfabetização e Letramento” e “Linguagens e Alfabetização” das escolas estaduais de ensino médio do Curso Normal – Formação de Professores do Estado do Rio de Janeiro.

Entre os resultados não previstos do PNAIC está o fato de que parte considerável dos professores alfabetizadores das escolas dos municípios fluminenses investiu o valor das bolsas na ampliação do seu nível de formação, mediante a realização de cursos de licenciatura.

O entendimento acerca da necessidade de se valorizar a formação dos professores fez com que a coordenação estadual investisse na publicação de diversos livros, como forma de registrar o trabalho dos professores alfabetizadores em sala de aula.

Também foi bastante inovadora a organização das atividades formativas em cidades polo. Essa ação fez com que o PNAIC ganhasse capilaridade no Estado e da UFRJ se aproximasse dos Municípios.

Outra perspectiva inovadora é que a implementação do PNAIC no Estado do Rio de Janeiro propiciou a criação, nas próprias secretarias de educação de muitos Municípios, de um departamento ou seção destinada a cuidar da

alfabetização, além da implementação, por iniciativa municipal, de políticas próprias de alfabetização, como o programa “Alfaetrando”, no município de São João da Barra.

Talvez a grande contribuição desta tese seja o registro da construção institucional do PNAIC no Estado do Rio de Janeiro e os desdobramentos da implementação da política em termos de inovação, efeitos inesperados, e consolidação do regime de colaboração entre Estados e Municípios. A proposta de um terceiro arranjo, em 2019, com suas particularidades para atender às demandas territoriais, expressa o sentido de colaboração entre os diversos atores e instituições no Estado do Rio de Janeiro.

Ao encerrar a escrita da tese, recebi a notícia de que o Estado do Rio de Janeiro poderia dar continuidade em 2020 ao projeto implementado pelo Comitê Gestor Estadual com os recursos remanescentes do PNAIC, desde que a iniciativa recebesse outro nome. Esse fato aponta para pesquisas futuras acerca dos desdobramentos que essa política suscitou.

Este trabalho buscou avançar nos estudos sobre implementação de políticas públicas, especialmente as que envolvem relações federativas e buscam promover o regime de colaboração entre Estados e Municípios, a partir de referenciais da ciência política e da administração pública, representando uma pequena contribuição a esse debate. Em decorrência das análises realizadas reconhece-se o potencial desses referenciais e também a incipiência com que eles são adotados nos estudos acerca das políticas educacionais no Brasil.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70.

ALFERES, Marcia Aparecida A recontextualização do Pacto Nacional pela Alfabetização na idade certa-PNAIC: uma análise dos contextos macro, meso e micro. **Currículo Sem Fronteiras**, v. 18, n. 2, p. 1-28, 2018.

_____.; MAINARDES, Jefferson. O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa em ação: revisão de literatura. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 102, p. 47-68, 2019.

ALMEIDA, Maria Elisa Vieira. **As vozes que emergem do pacto federativo**: o pacto nacional pela alfabetização na idade certa (PNAIC) em foco e suas implicações na cidade do Rio de Janeiro. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

ALVES, Fátima. **Qualidade na educação fundamental pública nas capitais brasileiras**: tendências, contextos e desafios. Rio de Janeiro: Ed. Argumentvm; PUC-Rio, 2009.

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, p. 43-56, 2001.

_____. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458. 2002.

_____. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

_____. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV/Editora Fiocruz, 2012.

BASTOS, Liliana; BIAR, Liana. Análise de narrativa e práticas de entendimento da vida social. **DELTA**, São Paulo, v. 31 especial, p. 97-126, 2015.

BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**: tratado de sociologia do conhecimento. 36. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

BICHIR, R. M. Governança multinível. **Boletim de Análise Político-Institucional**, v. 19, p. 49-56, 2018.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília, DF: Editora UnB, 1998.

BOUCKAERT, Geert; PETERS, B. Guy; VERHOEST, Koen. **Coordination of public sector organizations**. London: Palgrave Macmillan, 2016.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, DF: Câmara da Reforma do Estado, 1995.

_____. Ministério da Educação. **Programa de Formação de Professores (PROFA)**. Apresentação. Brasília, DF, 2001.

_____. Ministério da Educação. **PRALER: Programa de apoio à leitura e escrita**. Guia Geral. Brasília, DF: Fundescola; Secretaria de Educação Infantil e Ensino Fundamental, 2004.

_____. Ministério da Educação. **Programa Gestão da Aprendizagem Escolar: GESTAR I – Guia Geral**. Brasília: FNDE, 2007.

_____. Ministério da Educação. **Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA): documento básico**. Brasília, DF: Inep, 2013a.

_____. Ministério da Educação. **Nota explicativa: Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA**. Brasília, DF: Inep, 2013b.

_____. Ministério da Educação. **I Webconferência do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: 25/09/2012**. Brasília, DF, 2012a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/webconferencias>. Acesso em: 12 jun. 2019.

_____. Ministério da Educação. **Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)**. Livreto de apresentação. Brasília, DF: SEB, 2012b.

_____. Ministério da Educação. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) – ano 1, ano 2, ano 3**. Brasília, DF: SEB, 2012c.

_____. Ministério da Educação. **Pró-Letramento: Programa de Formação Continuada de Professores dos Anos/Séries Iniciais do Ensino Fundamental – alfabetização e linguagem**. Guia Geral. Brasília, DF: SEB, 2012d.

_____. Ministério da Educação. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)**. Manual. Brasília, DF: SEB, 2013c.

_____. Ministério da Educação. **Pacto 2014: documento orientador das ações de formação continuada de professores**. Brasília, DF: SEB, 2014a.

_____. Ministério da Educação. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)**. Caderno de Apresentação. Brasília, DF: SEB, 2014b.

_____. Ministério da Educação. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC): formação de professores no pacto nacional pela alfabetização na idade certa**. Caderno de Apresentação. Brasília, DF: SEB, 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. **PNAIC em Ação 2016**: documento orientador das ações de formação continuada dos professores alfabetizadores em 2016. Brasília, DF: SEB, 2016.

_____. Ministério da Educação. **Política Nacional de Alfabetização (PNA)**. Brasília, DF: Sealf, 2019.

_____. Ministério da Educação. **O Plano de desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília, DF: [s.n.], sem data. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>. Acesso em: 21 set. 2019.

CAPELLA, Ana Claudia. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideias, Interesses e Mudanças. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, 2016.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela (org.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015.

CAVALCANTE, Pedro; GOMIDE, Alexandre; BARBOSA, Sheila. A Coordenação de programas prioritários sob a perspectiva do núcleo do governo federal (2007-2014). **Textos para discussão**, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n. 2440, jan. 2019.

COLEMAN, James S. **Fundamentos de teoria social**. Madri: Centro de Investigaciones Sociologicas, 2011.

CORREA, Erisson Viana. **Accountability na educação: impactos do Prêmio Escola Nota Dez no sistema público de ensino do Ceará**. 2018. Tese (Doutorado) – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

COSTA RIBEIRO, Carlos Antônio. **Desigualdade de oportunidades no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. Argvmentvm, 2009.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

_____. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil? **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 13-36, 2012.

FAWCETT, H. Social Policy: pensions. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. **Handbook of Public Policy**. London: SAGE Publications, 2006. p. 187-199.

FERNANDES, Reynaldo; GREMAUD, Amaury. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. In: VELOSO *et al.* (org.) **Educação Básica no Brasil: construindo o país do futuro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

GATTI, Bernadete *et al.* A. **Professores do Brasil: novos cenários de formação**. Brasília: UNESCO, 2019.

GOGGIN, Malcom L. *et al.* **Implementation theory and practice**: toward a third generation. New York: Haper Collins, 1990.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: _____. **Capacidades estatais e democracia**: arranjos de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014.

GONTIJO, Cláudia Maria Mendes; ANTUNES, Janaína Silva Costa. **Diálogos com o Plano Nacional de Alfabetização**: contrapalavras. 2019. No prelo.

GOULART, Cecília; GARCIA, Inês; CORAIS, Maria Cristina. Alfabetização e Ciências Humanas: concepções de sujeito, de linguagem e de ensino-aprendizagem da escrita. Minicurso do GT 10. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPEd, 39., 2019, Niterói. **Anais** [...]. Niterói: Anped, 2019.

HALLETT, Tim; VENTRESCA, Marc J. Inhabited institutions: social interactions and organizational forms in Gouldner's Patterns of Industrial Bureaucracy. **Theory and society**, v. 35, n. 2, p. 213-236, 2006.

HILL, Heather C. Language matter: how characteristics of language complicate policy implementation. In: HONIG, Meredith I. **New directions in education policy implementation**: confronting complexity. New York: State Univerity of New York, 2006. p. 65-82.

HILL, Michel; HUPE, Peter. L. The multi-layer problem in implementation research. **Public Management Review**, v. 5, n. 4, p. 471-490, 2003.

HONIG, Meredith I. **New directions in education policy implementation**: confronting complexity. New York: State Univerity of New York, p. 65-82, 2006.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós-Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, 2012.

_____. Introduction: understanding public policy through its instruments: from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, v. 20, n. 1, p. 1-22, 2007.

LIMA, Luciana; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. 30. ed. Nova York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, Gabriela. **Implementação de políticas públicas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LOTTA, Gabriela. Desvendando o papel dos burocratas do nível da rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. In: FARIA, Carlos A. P. (org.) **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012a. v. 1. p. 221-259.

_____. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, Carlos A. P. (org.) **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012b. v. 1. p. 20-49.

_____. **Burocracia e implementação de políticas de saúde: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.

_____; PIRES, Roberto; OLIVEIRA, Vanessa. Burocrata de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. In: CAVALCANTE Pedro; LOTTA, Gabriela (org.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015.

_____. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: _____ (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília, DF: ENAP, 2019. p. 11-38.

_____ *et al.* **Efeito de mudanças no contexto de implementação de uma política multinível: análise do caso da Reforma do Ensino Médio no Brasil**. 2019. No prelo.

MATLAND, Richard. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Lawrence, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995.

MAY, Peter J. Mandate design and implementation: enhancing implementation efforts and shaping regulatory styles. **Journal of policy analysis and management**, v. 12, n. 4, p. 634-663, 1993.

MAYNARD-MOODY, Steven; MUSHENO, Michael. **Cops, teachers and counselors: stories from the front lines of public service**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2003.

MENICUCCI, Telma; LOTTA, Gabriela. A trajetória das políticas sociais nos 30 anos desde a Constituição de 1988. In: HOLANDA, Cristina Buarque de; VEIGA, Luciana Fernandes; AMARAL, Oswaldo (org.). **A Constituição de 88: trinta anos depois**. Curitiba: UFPR, 2018. v. 1. p. 73-99.

MORTATTI, Maria do Rosário L. Um balanço crítico da “Década da alfabetização” no Brasil. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 33, n. 89, p. 15-34, 2013.

ORLANDI, Eni Puccinelli. **As formas do silêncio: no movimento dos sentidos**. 6. ed. Campinas: Ed. Unicamp, 2007.

PIRES, Roberto. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p. 182-220.

_____; GOMIDE, Alexandre. Arranjos institucionais para implementação de políticas e ações governamentais em direitos humanos. In: DELGADO, Ana Luísa; GATTO, Carmen; REIS, Maria Stela; ALVES, Pedro Assunção (org.). **Gestão de políticas públicas de direitos humanos: coletânea**. Brasília: ENAP, 2016a. p. 189-210.

_____; _____. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016b.

_____; _____. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. **Boletim de análise político-institucional**, n. 19, 2018.

PISA, Licia F.; SOUZA, Ronivaldo; VIZIBELI, Danilo. **Análise do discurso: conceitos e aplicações**. Pouso Alegre: IFSULDEMINAS; Lume Editora, 2018.

PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PNAIC). Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). **Proposta PNAIC 2018-2019 – 6/12/2018**. Rio de Janeiro, 2018. (77 min.), Digital, son., color. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=k5WYGbr2ftU>. Acesso em: 12 jan. 2019.

PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PNAIC). Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). **Ela quer falar!** Documentário do PNAIC UFRJ. Realização de Pnaic Ufrj. Rio de Janeiro, 2017. (22 min.), Digital, son., color. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=_6CWWoCnFC8. Acesso em: 12 set. 2018.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation**. Berkeley: University of California, 1984.

RIBEIRO, Sergio Costa. A pedagogia da repetência. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 5, n. 12, p. 7-21, maio/ago. 1991.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Documento Orientador do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa no estado do Rio de Janeiro (PNAIC/RJ)**. Rio de Janeiro, 2019.

ROCHA, Décio; DEUSDARÁ, Bruno. Análise de conteúdo e análise do discurso: o linguístico e seu entorno. **DELTA: Documentação de Estudos em Linguística Teórica e Aplicada**, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 29-52, 2006.

SABATIER, Paul A. Fostering the development of policy theory. **Theories of the policy process**, v. 2, p. 321-336, 2007.

SCHWANDT, Thomas A. Três posturas epistemológicas para a investigação qualitativa: interpretativismo, hermenêutica e construcionismo social. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed: Bookman, 2006. p.193-213.

SEGATTO, Catarina Ianni. **O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental**. 2015. Tese (Doutorado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

SILVA, Benedicto *et al.* **Dicionário de ciências sociais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1987.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de sociologia e política**, v. 24, n. 24, p. 105-122, 2005.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Observatório do PNE**. Banco de dados. Disponível em: <https://www.observatoriodopne.org.br/>. Acesso em: 10 ago. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO (Ufop). Centro de Educação Aberta e a Distância (Cead). Conquistas e desafios do PNAIC. Ouro Preto, 22 jul. 2015. Disponível em: <https://www.cead.ufop.br/index.php/2013-10-15-16-59-06/66-noticias-pro-letramento-pnaic/1030-confira-a-noticia-conquistas-e-desafios-do-pnaic>. Acesso em: 15 out. 2018.

VIÉDES, Silvia; BRITO, Vilma. A política educacional de alfabetização da criança consubstanciada pelos programas, projetos e pactos: o novo ou tudo de novo? **Revista HISTEDBR On-line**, v. 15, n. 63, p. 147-171, 2015.

_____. **Políticas públicas em alfabetização: o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa no Município de Anastácio-MS**. 148 f. 2015. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2015.

WINTER, Soren. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In: PETERS, Guy B.; PIERRE, Jon. **Administração pública: coletânea**. São Paulo: Ed. UNESP; Brasília, DF; ENAP, 2010. p. 209-228.

YANOW, Dvora. The communication of policy meanings: Implementation as interpretation and text. **Policy Sciences**, v. 26, n. 1, p. 41-1, 1993.

_____. Practices of policy interpretation (editorial). **Policy Sciences**, v. 28, n. 2, p. 111-126, 1995.

_____. **How does a policy mean?** Interpreting policy and organizational actions. Washington, DC: Georgetown University Press, 1996.

_____. **Conducting interpretive policy analysis**. Thousand Oaks, California: Sage, 2000.

YANOW, Dvora; SCHWARTZ-SHEA, Peregrine. **Interpretation and method:** empirical research methods and the interpretive turn. Nova York: Routledge, 2015.

Legislação e atos administrativos normativos

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988.

_____. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília, DF, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 23 maio 2018.

_____. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino [...]. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2009.

_____. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2016.

_____. **Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006**. Altera a redação dos art. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996 [...]. Brasília, DF, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm. Acesso em: 12 nov. 2018.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Dispõe e aprova sobre o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 3 ago. 2017.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 12 jun. 2019.

_____. **Medida provisória nº 586, de 08 de novembro de 2012**. Dispõe sobre o apoio financeiro da União aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e dá outras providências. Brasília, DF, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Mpv/586.htm. Acesso em: 12 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria normativa nº 10 de 24 de abril de 2007. Institui a Avaliação de Alfabetização Provinha Brasil, a ser estruturada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2007.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 1.129, de 27 de novembro de 2009. Constitui a Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais da Educação Básica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2009.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 1.144, de 10 de outubro de 2016. Institui o Programa Novo Mais Educação, que visa melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2016.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 826, de 07 de julho de 2017. Dispõe sobre o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - PNAIC, suas ações, diretrizes gerais e a ação de formação no âmbito do Programa Novo Mais Educação – PNME. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2017.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 867, de 04 de julho de 2012. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2012.

_____. Ministério da Educação. Resolução CD/FNDE nº 04 de 27 de fevereiro de 2013. Estabelece orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e pesquisa para a Formação Continuada de Professores Alfabetizadores, no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2013.

_____. Ministério da Educação. Resolução nº 12, de 6 de setembro de 2017. Estabelece normas e procedimentos para o pagamento de bolsas de estudo e pesquisa aos participantes da formação continuada no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) e do Programa Novo Mais Educação – PNME. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 set. 2017.

_____. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 196, de 10 de outubro de 1996. Diretrizes e Normas Regulamentadoras de Pesquisas Envolvendo Seres Humanos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 1996.

_____. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 510, de 07 de abril de 2016. Dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais [...]. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2016.

Anexos

Anexo A

Aprovação do Comitê de Ética – PUC-Rio

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
DO RIO DE JANEIRO



COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA DA PUC-Rio – CEPq / PUC-Rio
Parecer N° 04/2019

O Comitê de Ética em Pesquisa da PUC-Rio denominado, CEPq – PUC-Rio, vinculado à Vice-Reitoria para Assuntos Acadêmicos, é responsável pela avaliação e acompanhamento de todas as pesquisas envolvendo seres humanos, a ele encaminhadas, observando os fundamentos éticos e científicos pertinentes.

Identificação:

Título: "O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) no Rio de Janeiro: (re)formulação e implementação da política". (Departamento de Educação da PUC-Rio).

Autora: Maria Elizabete Neves Ramões (Doutoranda do Departamento de Educação da PUC-Rio).

Orientadora: Alicia Bonamino (Professora do Departamento de Educação da PUC-Rio).

Apresentação: Pesquisa qualitativa a ser desenvolvida no âmbito dos estudos sobre o PNAIC, programa instituído pelo Ministério da Educação que visa assegurar que todas as crianças estejam alfabetizadas até o final do 3º ano do Ensino Fundamental e que tem como ação prioritária a formação do professor alfabetizador. O foco da pesquisa é analisar as inter-relações entre os entes federativos (Governo Federal, Estado e Municípios) e os processos de formulação e de implementação dessa política pública junto à rede municipal de ensino de dois municípios do Estado do Rio de Janeiro. Conta com um repertório teórico de modelos básicos de análise (LIMA e D'ASCENZI, 2013) para o entendimento dos aspectos formais e hierárquicos da política, como também de literatura que permite uma dimensão interpretativa, cognitiva, de produção de sentido dos implementadores da política (CAPELLA, 2016).

Aspectos éticos: O projeto e o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido apresentados estão de acordo com os princípios e valores do Marco Referencial, Estatuto e Regimento da Universidade no que se refere às responsabilidades de seu corpo docente e discente. O Termo expõe com clareza os objetivos da pesquisa e os procedimentos a serem seguidos. Garante o sigilo e a confidencialidade dos dados coletados. Informa sobre a possibilidade de interrupção na pesquisa sem aplicação de qualquer penalidade ou constrangimento.

Parecer: Favorável

Tilda Lopes Rodrigues da Silva
 Profa. Tilda Lopes Rodrigues da Silva
 Coordenadora do Comitê de Ética em Pesquisa – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 31 de janeiro de 2019

Vice-Reitoria para Assuntos Acadêmicos
 Comitê de Ética em Pesquisa da PUC-Rio – CEPq/PUC-Rio
 Rua Marquês de São Vicente, 225 - Gávea – 22453-900
 Rio de Janeiro – RJ – Tel. (021) 3527-1612 / 3527-1618

Anexo B

Estimativas do IBGE sobre os 92 municípios do estado do Rio de Janeiro – data de referência em 1º de julho de 2018

Quadro A – População residente (ordem alfabética)

Nome do Município	População estimada
Angra dos Reis	200.407
Aperibé	11.612
Araruama	130.439
Areal	12.471
Armação dos Búzios	33.240
Arraial do Cabo	30.096
Barra do Piraí	99.969
Barra Mansa	183.976
Belford Roxo	508.614
Bom Jardim	27.269
Bom Jesus do Itabapoana	36.985
Cabo Frio	222.528
Cachoeiras de Macacu	58.560
Cambuci	15.496
Carapebus	16.039
Comendador Levy Gasparian	8.544
Campos dos Goytacazes	503.424
Cantagalo	20.177
Cardoso Moreira	12.826
Carmo	18.755
Casimiro de Abreu	43.295
Conceição de Macabu	23.064
Cordeiro	21.806
Duas Barras	11.454
Duque de Caxias	914.383
Engenheiro Paulo de Frontin	13.929
Guapimirim	59.613
Iguaba Grande	27.762
Itaboraí	238.695
Itaguaí	125.913
Italva	15.113
Itaocara	23.247
Itaperuna	102.626
Itatiaia	31.537
Japeri	103.960
Laje do Muriaé	7.386
Macaé	251.631
Macuco	5.574
Magé	243.657
Mangaratiba	43.689
Maricá	157.789
Mendes	18.578
Mesquita	175.620
Miguel Pereira	25.493
Miracema	27.195
Natividade	15.324
Nilópolis	162.269
Niterói	511.786

Nome do Município	População estimada
Nova Friburgo	190.084
Nova Iguaçu	818.875
Paracambi	51.815
Paraíba do Sul	44.045
Paraty	42.630
Paty do Alferes	27.678
Petrópolis	305.687
Pinheiral	24.941
Piraí	28.999
Porciúncula	18.730
Porto Real	19.381
Quatis	14.165
Queimados	149.265
Quissamã	24.246
Resende	130.334
Rio Bonito	59.814
Rio Claro	18.451
Rio das Flores	9.222
Rio das Ostras	145.989
Rio de Janeiro	6.688.927
Santa Maria Madalena	10.417
Santo Antônio de Pádua	42.359
São Francisco de Itabapoana	42.201
São Fidélis	38.626
São Gonçalo	1.077.687
São João da Barra	36.138
São João de Meriti	471.888
São José de Ubá	7.134
São José do Vale do Rio Preto	21.670
São Pedro da Aldeia	102.846
São Sebastião do Alto	9.326
Sapucaia	18.205
Saquarema	87.704
Seropédica	86.743
Silva Jardim	21.773
Sumidouro	15.577
Tanguá	33.870
Teresópolis	180.886
Trajano de Moraes	10.611
Três Rios	81.453
Valença	76.163
Varre-Sai	10.890
Vassouras	36.702
Volta Redonda	271.998

Fonte: IBGE. Diretoria de Pesquisas (DPE). Coordenação de População e Indicadores Sociais (COPIS).

Quadro B – População residente (em ordem crescente de população)

Município	População	PIB per capita 2016	IDH-M ⁸⁶ 2010
Macuco	5.574	28.428,33	Alto
São José de Ubá	7.134	25.346,29	Médio
Laje do Muriaé	7.386	18.261,17	Médio
Comendador Levy Gasparian	8.544	42.356,06	Médio
Rio das Flores	9.222	21.096,86	Médio
São Sebastião do Alto	9.326	20.795,51	Médio
Santa Maria Madalena	10.417	16.574,71	Médio
Trajano de Moraes	10.611	18.295,19	Médio
Varre-Sai	10.890	14.922,88	Médio
Duas Barras	11.454	20.979,33	Médio
Aperibé	11.612	15.055,48	Médio
Areal	12.471	26.229,60	Médio
Cardoso Moreira	12.826	26.400,75	Médio
Engenheiro Paulo de Frontin	13.929	19.198,29	Alto
Quatis	14.165	18.183,44	Médio
Italva	15.113	22.591,24	Médio
Natividade	15.324	16.767,72	Alto
Cambuci	15.496	22.554,23	Médio
Sumidouro	15.577	24.476,10	Médio
Carapebus	16.039	19.832,89	Alto
Sapucaia	18.205	47.111,47	Médio
Rio Claro	18.451	18.746,42	Médio
Mendes	18.578	16.158,35	Alto
Porciúncula	18.730	17.507,39	Médio
Carmo	18.755	25.480,86	Médio
Porto Real	19.381	137.592,50	Alto
Cantagalo	20.177	43.895,79	Alto
São José do Vale do Rio Preto	21.670	21.615,52	Médio
Silva Jardim	21.773	18.959,50	Médio
Cordeiro	21.806	16.365,40	Alto
Conceição de Macabu	23.064	14.909,49	Alto
Itaocara	23.247	22.115,60	Alto
Quissamã	24.246	43.048,94	Alto
Pinheiral	24.941	15.248,92	Alto

⁸⁶ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida comparativa de longevidade, renda e educação. É uma maneira padronizada de avaliação e medida do bem-estar de uma população. Foi desenvolvido em 1990 pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq e pelo economista indiano Amartya Sen. Dos 92 Municípios do Rio de Janeiro, um apresenta IDH muito alto, 57 alto e 34 médio. (http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6165511/4162028/analise_idhm_rio_v4_compur.pdf). O índice varia de zero até 1, sendo considerado: **muito alto**, maior ou igual a 0,800 até 1,000; **alto**, quando maior ou igual a 0,700 até 0,799; **médio**, de 0,500 a 0,699; **baixo**, entre 0 e 0,499.

Município	População	PIB per capita 2016	IDH-M 2010
Miguel Pereira	25.493	27.470,61	Alto
Miracema	27.195	17.839,01	Alto
Bom Jardim	27.269	25.701,24	Médio
Paty do Alferes	27.678	18.309,81	Médio
Iguaba Grande	27.762	16.153,08	Alto
Piraí	28.999	70.587,38	Alto
Arraial do Cabo	30.096	22.531,94	Alto
Itaiaia	31.537	118.552,79	Alto
Armação dos Búzios	33.240	46.566,38	Alto
Tanguá	33.870	17.195,21	Alto
São João da Barra	36.138	111.529,40	Alto
Vassouras	36.702	27.053,02	Alto
Bom Jesus do Itabapoana	36.985	19.756,20	Alto
São Fidélis	38.626	19.392,35	Médio
São Francisco de Itabapoana	42.201	23.220,35	Médio
Santo Antônio de Pádua	42.359	26.154,88	Alto
Paraty	42.630	30.584,41	Médio
Casimiro de Abreu	43.295	26.400,75	Alto
Mangaratiba	43.689	92.773,55	Alto
Paraíba do Sul	44.045	21.056,32	Alto
Paracambi	51.815	19.189,62	Alto
Cachoeiras de Macacu	58.560	18.427,81	Alto
Guapimirim	59.613	15.912,49	Médio
Rio Bonito	59.814	26.627,87	Alto
Valença	76.163	27.254,80	Alto
Três Rios	81.453	45.958,79	Alto
Seropédica	86.743	24.602,97	Alto
Saquarema	87.704	26.152,13	Alto
Barra do Piraí	99.969	20.436,21	Alto
Itaperuna	102.626	25.987,98	Alto
São Pedro da Aldeia	102.846	20.714,33	Alto
Japeri	103.960	12.874,11	Médio
Itaguaí	125.913	65.107,78	Alto
Resende	130.334	50.234,49	Alto
Araruama	130.439	19.748,08	Alto
Rio das Ostras	145.989	35.788,18	Alto
Queimados	149.265	32.314,25	Médio
Maricá	157.789	39.078,14	Alto
Nilópolis	162.269	16.045,55	Alto
Mesquita	175.620	13.396,88	Alto
Teresópolis	180.886	29.997,09	Alto
Barra Mansa	183.976	26.346,46	Alto

Município	População	PIB per capita 2016	IDH-M 2010
Nova Friburgo	190.084	25.979,30	Alto
Angra dos Reis	200.407	47.636,40	Alto
Cabo Frio	222.528	33.969,57	Alto
Itaboraí	238.695	18.864,13	Médio
Magé	243.657	15.607,47	Alto
Macaé	251.631	73.412,55	Alto
Volta Redonda	271.998	39.679,43	Alto
Petrópolis	305.687	42.564,57	Alto
São João de Meriti	471.888	20.434,26	Alto
Campos dos Goytacazes	503.424	35.475,94	Alto
Belford Roxo	508.614	16.764,54	Médio
Niterói	511.786	46.202,31	Muito Alto
Nova Iguaçu	818.875	20.625,93	Alto
Duque de Caxias	914.383	44.939,65	Alto
São Gonçalo	1.077.687	16.216,45	Alto
Rio de Janeiro	6.688.927	50.690,82	Alto

Fonte: IBGE. Diretoria de Pesquisas (DPE). Coordenação de População e Indicadores Sociais (COPIS).

Anexo C

Relação dos livros de literatura infantil do PNAIC

1º ano do ensino fundamental	
A abelha	Autora: Ligia Ricetto; Ilustrações: Vários
A baleia corcunda	Autor e ilustrador: Rubens Matuck
A bola dourada	Autora e ilustradora: Nicole Cock
A história da tartaruga	Autor(a): Lêdo Ivo; Ilustrações: Isabel Paiva
A joaninha que perdeu as pintinhas	Autora: Ducarmo Paes; Ilustrações: Jefferson Galdino
A velhinha na janela	Autora: Sonia Junqueira; Ilustrações: Mariângela Haddad
ABC dos animais	Autora e ilustradora: Renata Aragão Artiaga
Abracadabra	Autor(a): Simone Goh; Ilustrações: Gaiola
Águas	Autor: Libério Neves; Ilustrações: Walter Lara
Animais e opostos	Autor e ilustrações: Sebastiano Ranchetti
Ar – Pra que serve o ar?	Autora e ilustradora: Anna Claudia Ramos
Balas, bombons, caramelos	Autora: Ana Maria Machado; Ilustrações: Elisabeth Teixeira
Beijo de bicho	Autora: Rosângela Lima; Ilustrações: Anielizabeth
Beleléu e os números	Autor e ilustrador: Patrício Dugnani
Bichionário	Autor: Nílson José Machado; Ilustrações: Dulce Osinski
Cadê o docinho que estava aqui?	Autora: Maria Angela Resende; Ilustrações: Elisabeth Teixeira
Canteiro: músicas para brincar	Autora: Margareth Darezzo; Ilustrações: Roberta Asse
Carta do tesouro para ser lida para as crianças	Autora e ilustradora: Ana Miranda
Chapeuzinho vermelho e as cores	Autor e ilustrador: Angelo Abu
Clic-clic, a máquina biruta do seu Olavo	Autor: Maurício Veneza; ilustrações: Sandra Veneza
Como vou	Autores: Mariana Rodriguez Zanetti, Fernando de Almeida, Renata de Carvalho Pinto Bueno; Ilustrações: Mariana Zanetti, Renata Bueno e Fernando de Almeida
Dandara, o dragão e a lua	Autora: Maíra Suertegaray Rossato; Ilustrações: Carla Pilla
De avestruz a zebra	Autora: Maiti Frank Carril; Ilustrações: Rodrigo Frank
De mãos dadas	Autora e ilustradora: Ingrid Biesemeyer Bellinghausen
É o bicho!	Autor e ilustrações: Jean-Claude R. Alphen
Era uma vez uma bota	Autoras: Graça Abreu e Lia Zatz; Ilustrações: Alexandre Teles
Era uma vez uma gota de chuva	Autora: Judith Anderson; Ilustrações: Mike Gordon
Essa não é minha cauda	Autoras: Carla Baredes e Ileana Lotersztain; Ilustrações: Luciana Fernández
Família Alegria	Autora: Maria Cristina Conduru Villaça; Ilustrações: Carla Alessandra Teles Irusta
Gente de muitos anos	Autora: Malô Carvalho (Maria Eugênia Silveira Carvalho); Ilustrações: Suzete Armani
Gogô dança	Autora e ilustradora: Carolina Vigna-Marú
Lilás, uma menina diferente	Autora: Mary E. Whitcomb; Tradutor: Charles Cosac; Ilustrações: Tara Colahan King
Livro dos números, bichos e flores	Autora: Cléo Busatto; Ilustrações: Flávio Fargas
Mamãe é um lobo!	Autor(a): Ilan Brenman; Ilustrações: Gilles Eduar

Maracatu	Autor(a): Sonia Rosa Ilustrações: Rosinha Campos
Minha família é colorida	Autora: Georgina Martins; Ilustrações: Maria Eugênia
Música no zoo	Autor(a): Cecília Cavalieri França; Ilustrações: Carolina Merlo
Nunca conte com ratinhos	Autora: Silvana D'Angelo; Ilustrações: Luigi Raffaelli
O casamento do rato com a filha do besouro	Autor(a) e ilustrações: Rosinha
O grande e maravilhoso livro das famílias	Autora: Mary Hoffman; Ilustrações: Ros Asquith
O livro das adivinhas	Autor(a): Antônio Mota; Ilustrações: Elsa Fernandes
O menino e a gaiola	Autora: Sonia Junqueira; Ilustrações: Mariângela Haddad
O menino Nito: então, homem chora ou não?	Autora: Sônia Rosa; Ilustrações: Victor Tavares
O mundinho azul	Autora e ilustradora: Ingrid Biesemeyer Bellinghausen
O Pequeno Paraquedista	Autores: Cesar Alberto Sinnecker e Mayli Colla; Ilustrações: Mayli Colla
O que Ana sabe sobre... alimentos saudáveis	Autor: Simeon Marinkovic; Ilustrações: Dusan Pavlic
O Tempo	Autor e ilustrador: Ivo Minkovicus
Os feitiços do vizinho	Autora: Sonia Junqueira; Ilustrações: Mariângela Haddad
Pato!Coelho!	Autor: Amy K. Rosenthal; Ilustrações: Tom Lichtenheld
Pinga pingo pingado	Autora: Alice Luttembarck Ilustrações: Saulo Weikert Bicalho
Pingo-d'água	Autora: Eliana Sant'anna; Imagens: Nelson Tunes
Que delícia de bolo!	Autoras: Sílvia Calixto e Elza Calixto; Imagens: Robson Araújo
Quem vai ficar com o pêssego?	Autora: Yoon Ah-Hae; Ilustrações: Yang Hye-Won
Ruas, quantas ruas	Autores: Aurea Joana Schwarz Darin, Cosell Lenzi, Ieda Medeiros Cordeiro Espírito Santo, Fanny Espírito Santo; Ilustrações: Dilma Lúcia Ignácio de Lima
Sofia, a andorinha	Autora: Almudena Taboa; Ilustrações: Ana López Escrivá
Soltando os bichos	Autores: Rosana Ferrão e Dylan Ralphes; Imagens: Humberto Barros
Sombra	Autor(a) e imagens: Suzy Lee
Tem alguma coisa embaixo do cobertor!	Autor(a): Eun-Joong Kim; Imagens: Hye Kyoung
Turma da Mônica: folclore brasileiro	Autor(a) e imagens: Maurício de Sousa
Uma tarde do barulho	Autores: Silvia Maneira e Cláudio Martins; Imagens: Cláudio Martins
2º ano do ensino fundamental	
A caixa preta	Autor: Tiago Melo de Andrade; Ilustrações: Estação Design
A economia de Maria	Autora: Telma Guimarães Castro Andrade; Ilustrações: Silvana Rando
A escola do cachorro sambista	Autor: Felipe Ferreira; Ilustrações: Mariana Massarani
A poluição tem solução	Autor: Guca Domenico; Ilustrações: Adriana Ortiz
A quarta-feira de Jonas	Autora: Socorro Aciole; Ilustrações: Rafael Limaverde
Abecedário hilário	Autor e ilustrações: Nani
Albert	Autor(a): Alberto Goldin; Ilustrações: Paolo Cardoni
Apostando com o monstro	Autor: Kyoung Hwa Kim; Ilustrações: Yoon Chul Jung

Arco-íris	Autora: Elizabeth Hazin; Ilustrações: Fernando Leite
Assim ou assado?	Autor e ilustrador: Alcy
Bichos são todos...bichos	Autor: Bartolomeu Campos de Queirós; Ilustrador Rubens Matuck
Bruna e a Galinha d'Angola	Autor: Gercilga M. Saraiva de Almeida; Ilustrações: Valéria Saraiva
Bumba-boi	Autora e ilustradora: Fabiana Ferreira Lopes
Ciranda das vogais	Autora Zoé Rios; ilustrações: Sandra Lavandeira
Ciranda do abc	Autor e ilustrações: Phyllis Reily
Delícias e gostosuras	Autora: Ana Maria achado; Ilustrações: Denise Fraifeld
Desvendando a bateria da escola de samba	Autores: Márcio Luiz Gusmão Coelho e Ana Maria Favaretto; Ilustrações: Maurício Frolidi
Desvendando a orquestra formando plateias do futuro	Autoras: Clarice Miranda e Liana Justos; Ilustrações: Ivana Podolan
É um livro	Autora: Lane Smith; Ilustrações: Molly Leah
Era uma vez... 1, 2, 3	Autor e ilustrador: Alison Jay
Escrita: uma grande invenção	Autora: Silvana Costa; Ilustrações: Cláudio Martins
Estrelas e planetas	Autor: Pierre Winters; Ilustrações: Margot Senden
Festa da Taquara	Autora e ilustrações: Fabiana Ferreira Lopes
Frederico Godofredo	Autora: Liana Leão; Ilustrações: Márcia Széliga
Gato, castelo, elefante?	Autor: Maxs Portes; Ilustrações: Suryara Bernardi
Grande pequeno	Autora: Blandina Franco; Ilustrações: José Carlos Lollo
História de Dentinho	Autora: Maria Hilda de Paiva Andrade; Ilustrações: Nilson Bispo de Jesus
Iguais, mas diferentes	Autor: Hardy Guedes; Ilustrações: Reinaldo Rosa
Juntos na aldeia	Autor: Luís Donisete Benzi Grupioni; Ilustrações: Diversos Ilustradores
Mão e contramão	Autora: Liliana Iacocca; Ilustrações: Michele Iacocca
Mapa de sonhos	Autor e ilustrador: Uri Shulevitz
Mas que bandeira!	Autoras: Neide Duarte e Mércia M. Leitão; Ilustrações: Robson Araújo
Matar sapo dá azar	Autor(a): Hardy Guedes; Ilustrações: Reinaldo Rosa
Não afunde no lixo!	Autora: Nilce Bechara; Ilustrações: Leonardo Malavazzi
Não é brincadeira	Autora: Shirley A. de Souza; Ilustradora: Cecília Esteves
O caminho do rio	Autora: Elza Yasuko Passini; Ilustrações: Robson Araujo
O céu azul de Giotto	Autor e ilustrador: Caulos
O lugar das coisas	Autora: Silvana Tavano; Ilustrações: Biry Sarkis
O silencioso mundo de Flor	Autora: Cecília Cavalieri França; Ilustrações: André Persechini
O tabuleiro da baiana	Autora: Sônia Rosa; Ilustrações: Rosinha Campos
Para comer com os olhos	Autora: Renata Sant'anna; Ilustrações: Vários
Para que serve um livro?	Autora e ilustradora: Chloé Legeay; Tradutora: Márcia Dores Leite
Pigmeus: os defensores da floresta	Autor: Rogério Andrade Barbosa; Ilustrador: Maurício Negro Silveira
Plantando as árvores do Quênia: a história de Wangari Maathai	Autora e ilustradora: Claire A. Nivola
Primeiros mapas, como entender e construir	Autora: Maria Elena Simielli
Quem é a Glória?	Autor: Silvio Costta; Ilustrações: Marta Neves
Quem é o centro do mundo?	Autor(a): Clara Rosa Cruz Gomes; Ilustrações: Romont Willy
Quem ganhou o jogo? Explorando a adição e a subtração	Autor: Ricardo Dreguer; Ilustrações: Elisa Jassi
Rosa dos ventos	Autor(a): Bartolomeu Campos de Queirós; Ilustrações:

	Camila Mesquita
Rupi! O menino das cavernas	Autor e ilustrador: Timothy Bush
Ser criança é... Estatuto da criança e do adolescente para crianças	Autor e ilustrador: Fábio Sgroi
Seurat e o arco-íris	Autor e ilustra: Caulos
Tanta água	Autora: Marta Bouissou Moraes; Ilustrações: Giselle Vargas
Tarsila e o papagaio Juvenal	Autoras: Mércia Maria Leitão e Neide Duarte; Ilustrações: Nilton Bueno
Tarsila, menina pintora	Autora: Lúcia Fidalgo; Ilustrações: Robson Araújo
Todas as cores do mar	Autor: Luiz Pimentel; Ilustrações: Fê
Tudo por causa do pum?	Autora: Maíra Suertegaray; Ilustrações: André Aguiar
Txopai e Itôhã	Autor e ilustrações: Kanátyo Pataxó (Salvino dos Santos Braz)
Usando as mãos: contando de cinco em cinco	Autor: Michael Dahl; Ilustrações: Todd Ouren
Viagens de um pãozinho	Autor e ilustrador: Sérgio Meurer
3º ano do ensino fundamental	
A Árvore da Família	Autora: Maísa Zakzuk; Ilustrações: Tatiana Paiva
A menina, o cofrinho e a vovó	Autora: Cora Coralina; Ilustrações: Claudia Scatamacchia
A pipa e a flor	Autor: Rubem Alves; Ilustrações: Maurício Souza
A rainha da bateria	Autor: Martinho da Vila; Ilustrações: Marcelo d'Saete
ABC doido	Autora e ilustradora: Angela Lago
Alberto: do sonho ao voo	Autor: José Roberto Luchetti; Iustrador: Angelo Abu
Almanaque Maluquinho - pra que dinheiro?	Autor e ilustrações: Ziraldo
As panquecas da Mama Panya	Autores: Mary Chamberlin e Rich Chamberlin; Ilustradora: Julia Cairns
As paredes têm ouvidos	Autora: Fátima Miguez; Ilustrações: Cristina Biazetto
Batuque de cores	Autor(a): Caroline Desnoëttes e Isabelle Hartmann; Ilustrações: Isabelle Hartmann
BIS	Autor: Ricardo da Cunha Lima; Ilustrações: Luiz Maia
Canção dos povos africanos	Autor: Fernando da Paixão; Ilustrações: Sérgio Melo
Ciranda	Autora: Arlene Holanda; Ilustrações: Alexandre Jales
Como fazíamos sem...	Autora: Barbara Soalheiros; Ilustrações: Negreiros
Cores em cordel	Autora: Maria Augusta de Medeiros; Ilustrações: Gilberto Tomé
Dudu e a tagarela Bac	Autora: Alane Beatriz Vermelho; Ilustrações: João Müller Haddad
Dudu e o professor Aspergilo	Autora: Alane Beatriz Vermelho; Ilustrações: João Müller Haddad
Em busca da meleca perdida	Autora: Fátima Mesquita; Ilustrações: Fábio Sgroi
Festival da primavera: aventuras do Araquã	Autora: Braguinha (João de Barro); Ilustrações: Tatiana Paiva
Gravura aventura	Autora: Kátia Canton; Ilustrações: Vários
Histórias à brasileira: A donzela guerreira e outras	Autora: Ana Maria Machado; Ilustrações: Odilon Moraes
Histórias de avô e avó	Autor: Arthur Nestrovski; Ilustrações: Maria Eugênia
Histórias de nossa gente	Autora: Sandra Lane; Ilustrações: Flávio Fargas
Histórias encantadas africanas	Autora e ilustrações: Ingrid Biesemeyer Bellinghausen
Irmãos gêmeos	Autor: Young So Yoo; Ilustrações: Young Park
Jabuti sabido e macaco metido	Autora: Ana Maria Machado; Ilustrações: Raul Gastão
João das letras	Autor e ilustrações: Regina Rennó
Maluquices musicais e outros poemas	Autor: José Santos; Ilustrações: Guazzelli
Meu primeiro livro dos cinco sentidos	Autora: Niara Raggiotti; Ilustrações: Henri Fellner

O herói de Damião em a descoberta da capoeira	Autora: Iza Lotito; Ilustrador: Paulo Ito
O livro das combinações: quando um país joga junto	Autor: Mario Rui Feliciani; Ilustrações: Galvão
O livro do pode-não-pode	Autora: Rosa Amanda Strausz; Ilustração: Eduardo Albini
O ônibus mágico – no interior da Terra	Autora: Joanna Cole; Ilustrações: Paolo Cardoni
O pirulito do pato	Autor: Nílson José Machado; Ilustrações: Alejandro Rosas
O que dizem as palavras	Autor e ilustrador: Nani
O senhor das histórias	Autor: Wellington Srbek; Ilustrações: Will
Os filhotes do vovô coruja	Autor: Eun Hee Na; Ilustrações: Sook Kyung Kim
Os Guardados da Vovó	Autor: Nye Ribeiro; Ilustrações: Camilla Saldanha
Passarinhos e gaviões	Autor: Chico Alencar; Ilustração: Fê
Pés na areia: contando de dez em dez	Autor: Michael Dahl; Ilustrações: Zachary Trover
Pintura aventura	Autora e ilustradora: Kátia Canton
Poemas problemas	Autora e ilustradora: Renata Bueno
Por que os gêmeos são tão iguais?	Autora: Carmen Gil; Ilustrações: Inéz Luz González
Por que somos de cores diferentes?	Autora: Carmen Gil; Ilustrações: Luiz Filella
Pretinho, meu boneco querido	Autora: Maria Cristina Furtado; Ilustrações: Ellen Pestili
Rádio 2031	Autora: Cecília Cavalieri França; Ilustrações: Nila N. Neves
Rimas saborosas	Autor: César Obeid; Ilustrações: Luna Vicente
Ritmo é tudo	Autor: Ricardo Elia; Ilustradora: Rosinha
Rubens, o semeador	Autora: Ruth Rocha; Ilustrações: Rubens Matuck
Sabores da América	Autoras: Ana María Pavez e Constanza Recart; Ilustrações: Isabel Hojas
Se o lixo falasse...	Autor: Fernando Carraro; Ilustração: Leonardo Malavazzi
Sem pé nem cabeça	Autor: Elias José; Ilustrações: Cláudio Martins
Seringueira	Autora: Fabiana Werneck; Ilustrações: Guazzelli
Seu Flautim na Praça da Harmonia	Autor: Remo Usai; Ilustrações: Cláudio Martins
Tempo, tempo, tempo: quem pode com ele?	Autora: Vitória Rodrigues e Silva; Ilustrações: Sidney Meireles
Um por todos, todos por um: a vida em grupo dos mamíferos	Autora: Cristina Santos; Ilustrações: Leandro Lopes
Um sapo dentro de um saco	Autor: Marcos Mairton; Ilustrações: Eduardo Vieira
Uma viagem ao espaço	Autor: Martins Rodrigues; Teixeira; Ilustrações: Cobiaco
Viagem ao mundo indígena	Autor: Luís Donisete Benzi Grupioni; Ilustrações: Diversos Ilustradores
Viviana, a rainha do pijama	Autor e ilustrador: Steve Webb

Anexo D

Modelo de avaliação



II SEMINÁRIO REGIONAL – REGIÃO METROPOLITANA
 Tema: “As vozes dos municípios no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)”
 Data: 17 e 18 de outubro de 2019
 Local: Auditório Horta Barbosa - Bloco A - Centro de Tecnologia – Cidade Universitária - UFRJ



Avaliação do II SEMINÁRIO REGIONAL

Nome (opcional): _____

Dia (sinalize o dia avaliado):
 17/10/2019
 18/10/2019

Prezados(as) Professores(as)

O Seminário Regional foi delineado a partir das avaliações apresentadas por 1.940 professores na versão realizada no período de abril a junho deste ano. Assim sendo, indagamos:

1- Quanto à estrutura do evento?

2- Quanto à relevância dos debates desenvolvidos no evento?

3- Quanto à possibilidade de reflexão para análise das atividades desenvolvidas na sala de aula e sua importância como professor alfabetizador, assistente de alfabetização e professores do curso normal das disciplinas relacionadas a alfabetização?


4- Que temática(s) sugere para o Seminário Estadual do PNAIC/RJ 2019, que será realizado no mês de dezembro?

Agradecemos a sua participação!




Anexo E

Modelo de certificado



PNAIC




FEUC
Faculdade de
Educação - UFRJ


CERTIFICADO

Certificamos que _____ participou do **Seminário Regional do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa no estado do Rio de Janeiro (PNAIC/RJ)** na Região _____, com o título "**As vozes dos municípios do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**", realizado no município de _____, no dia _____ de _____ de 2019, no período de 8h às 17h, totalizando 8 horas.


Rio de Janeiro, _____ de _____ de 2019.



UNDIME RJ
União das Diretorias Municipais
de Educação



SECRETARIA DE EDUCAÇÃO
RIO DE JANEIRO



UFRJ
100 ANOS
1920 | 2020
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

Anexo F

Modelo de programação dos seminários regionais

É com grande alegria que realizamos os seminários regionais em todo o estado do Rio de Janeiro nos seguintes municípios, considerando as regiões fluminenses: Volta Redonda, Teresópolis, Paraty, Araruama, Rio de Janeiro (Capital), Paraíba do Sul, Campos dos Goytacazes e Itaperuna.

A ideia de realizar esses seminários se iniciou no ano de 2015 em uma reunião do PNAIC com o Ministério da Educação. Nesse encontro, a partir de uma avaliação com a participação de 39 universidades públicas, percebeu-se a necessidade de conhecer a realidade das escolas públicas brasileiras e isso só poderia ser concretizado se os professores fossem ouvidos e compreendidos, considerando tanto os êxitos como os desafios da prática pedagógica.

No caso do Rio de Janeiro, desde 2013, houve a valorização de uma prática formativa por parte dos profissionais da Escola Básica: a troca de experiência. Tal prática despontou como um caminho potente para a compreensão dos desafios com a alfabetização escolar. Avançamos sobre a questão "como ouvir um professor". No entanto sabemos que ainda havia muito para caminhar-mos.

Em 2018, a equipe de formação resolveu ampliar os "braços" invisíveis do PNAIC. Foi nesse período que incorporamos os estudantes da Pedagogia da UFRJ nos debates. Sim! Foi no encontro com estudantes da Pedagogia e profissionais da Escola Básica que a mobilização pela alfabetização mostrou outra face para ampliar o debate sobre docência, em especial, a alfabetização. Agora, um novo grupo foi incorporado ao PNAIC: os professores das Escolas Normais. Essa é a mais nova ramificação do PNAIC: há um intenso movimento feito por professores de diferentes níveis de ensino para pensar a alfabetização e formação de professores. O PNAIC tem sido um movimento político que se mostrou inclusivo e generoso, porque a única regra é: partilhar e compartilhar a ciência da educação e os saberes docentes, uma vez que o objetivo final é uníssono para garantir o direito de que as crianças aprendam. Para tanto, tornou-se igualmente importante um significativo e crescente processo de formação continuada horizontalizado, já que a troca de experiências exclui comparações e desvalorizações entre os profissionais da educação e dos nossos futuros pedagogos. Indagamos: são esses os possíveis e novos caminhos para a melhoria da sonhada qualidade na Educação?

Que nosso ânimo seja reafirmado com a intensa mobilização dos Seminários Regionais por meio das vozes e da participação de diferentes profissionais da Educação Pública. Não paremos, não nos absteremos. Jamais!



**SEMINÁRIO REGIONAL
PNAIC/RJ**

"As vozes dos municípios no Pacto Nacional
pela Alfabetização na Idade Certa."

**DE 16 DE SETEMBRO
A 08 DE NOVEMBRO**

— 2019 —





1º DIA		2º DIA	
8h - 9h30	Credenciamento e coffee break	8h - 9h	Credenciamento e coffee break
9h30 - 10h	Mesa de abertura <i>Comitê Gestor Estadual para Alfabetização e Letramento do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) do Rio de Janeiro</i>	9h - 10h30	Palestra <i>Educação Infantil e a Alfabetização: concepções e práticas em debate</i>
10h - 12h	Conferência <i>"Eu não tenho método": Repensando conceitos para alfabetização</i>	10h30 - 12h	Painel de discussão <i>"Há muitas histórias para se contar": a troca de experiência como construção coletiva</i>
12h - 14h	Intervalo do almoço	12h - 14h	Intervalo do almoço
14h - 15h	Painel de discussão <i>A valorização da voz docente: O acompanhamento pedagógico como processo avaliativo no estado do Rio de Janeiro.</i>	14h - 14h30	Atividade cultural
15h - 16h30	Mesa Redonda <i>Os processos educacionais na Educação Inclusiva</i>	14h30 - 16h30	Mesa Redonda <i>Avaliação e aprendizagem: entre o pensar e o fazer</i>
16h30 - 17h	Avaliação e confraternização	16h30 - 17h	Avaliação e confraternização

Apêndices

Apêndice A



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado a participar da pesquisa intitulada “O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) no Rio de Janeiro: formulação e implementação da política”, cujo objetivo é analisar o PNAIC considerando aspectos que passam pelas ações cooperativas entre entes federados, seus arranjos institucionais, as práticas e as interações dos diferentes atores envolvidos na implementação da política no Estado do Rio de Janeiro. Analisar o PNAIC nessa perspectiva se justifica uma vez que essas configurações afetam diretamente as possibilidades de concretização da política no cotidiano de professores alfabetizadores e escolas.

A pesquisa será conduzida pela doutoranda Maria Elizabete Neves Ramos (mbete.ramos@gmail.com | tel. (21) 992184929), do Programa de Pós-Graduação do Departamento de Educação (PPGE) da PUC-Rio, sob a orientação da Prof.^a Alicia Bonamino (alicia@puc-rio.br | (21) 35271815).

Este termo de consentimento está fundamentado na garantia de que você será respeitado(a) em todos os sentidos, com destaque para os seguintes aspectos:

- a) O seu nome não será divulgado. Todas as informações individuais têm caráter confidencial e, portanto, a apresentação da pesquisa em congressos e artigos científicos se valerá do uso de codinomes, de modo a não permitir a identificação individual dos (as) participantes. Por esse motivo, solicitamos sua sugestão de um codinome.
- b) A eventual tomada de audiogravação é parte do processo de registros e ocorrerá com seu consentimento, não sendo permitida sua divulgação pública.
- c) Todas as entrevistas ocorrerão em datas e horários previamente combinados, de modo que a sua atuação e rotina não sejam prejudicadas.
- d) A pesquisadora está obrigada a prestar esclarecimentos sobre o processo de pesquisa, os fins atribuídos às entrevistas a qualquer momento e sobre os resultados produzidos, na ocasião do término da pesquisa.
- e) Se houver qualquer dúvida a respeito dos procedimentos que serão utilizados, você receberá explicações, embora tenha total liberdade para questionar, ou mesmo se retirar desta pesquisa, sem sofrer qualquer tipo de constrangimento por tal decisão.

Os participantes da pesquisa não serão submetidos a riscos físicos ou morais, e terão sua privacidade assegurada. Os procedimentos adotados obedecem aos Critérios da Ética em Pesquisa com Seres Humanos, conforme as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Saúde na Resolução de n° 510 de 07 de abril de 2016. Qualquer queixa ou reclamação referente ao aspecto ético da pesquisa poderá ser feita junto ao Comitê de Ética em Pesquisa da PUC-Rio, na Rua Marques de São Vicente, 225, 2º andar, no Prédio Kennedy - Gávea, Rio de Janeiro, ou pelo telefone (21) 35271618.

Ao participar dessa pesquisa, o participante não terá nenhum benefício direto. No entanto, esperamos que essa investigação contribua com reflexões sobre o processo de implementação da política de alfabetização, no Rio de Janeiro, uma vez que as configurações dos arranjos institucionais de implementação afetam diretamente as possibilidades de concretização da política.

Pelo presente documento apresentado em duas vias, em que você declara ter conhecimento dos objetivos e da metodologia que será adotada na pesquisa, você autoriza a sua participação neste estudo, e uma das vias também assinada pela pesquisadora lhe será entregue.

Rio de Janeiro, de de 2019.

Maria Elizabete Neves Ramos

(doutoranda do PPGE da PUC-Rio)

Alicia Bonamino

(Orientadora e professora da PPGE da PuC-Rio)

Assinatura do Participante

Dados do(a) entrevistado(a):

Nome: _____

Codinome (opcional): _____

Apêndice B

ROTEIROS DE ENTREVISTAS DA PESQUISA

Roteiro de entrevista com coordenador local

Nome: _____

Idade: _____ Data de Nascimento: _____ Data: _____

Codinome: _____

I. TRAJETÓRIA ACADÊMICA E PROFISSIONAL

1. Formação acadêmica e experiência profissional? (tempo de experiência e em que rede?)
2. Atua ou atuou como professor alfabetizador ou de prática de ensino?
3. Já atuou em alguma política pública? Como foi essa experiência?
4. Como você chegou à coordenação do PNAIC?

II. IMPLEMENTAÇÃO DO PNAIC: OBSERVÂNCIA DAS NORMAS E ORGANIZAÇÃO

5. No âmbito do PNAIC a quem você se reporta?
6. Como é a sua relação com os coordenadores regionais?
7. Como é a sua relação com os formadores regionais?
8. Como é a sua relação com formadores locais?
9. Há recursos específicos para o desenvolvimento das suas atividades? Como ocorre a gestão desses recursos?
10. Como os formadores locais passam a fazer parte do PNAIC? E como ocorre o seu desligamento?
11. Como acontece a seleção dos formadores locais?
12. Quem avalia o seu trabalho?
13. Como você vê a política de incentivos (distribuição de bolsas)?

III. ESCALA LOCAL: PRÁTICAS E ESTILOS DE INTERAÇÃO

14. Como são operacionalizadas as atividades do PNAIC? (Organização, planejamento, execução das atividades; frequência de comparecimento dos formadores).
15. Como são escolhidos os temas de trabalho/atividades de formação (regional e local)?
16. Como são registradas essas atividades? Como são avaliadas?
17. Quem avalia o trabalho nas escolas?

Roteiro de entrevista com coordenador estadual

Nome: _____

Idade: _____ **Data de Nascimento:** _____ **Data:** _____

Codinome: _____

I. TRAJETÓRIA ACADÊMICA E PROFISSIONAL

1. Formação acadêmica e experiência profissional? (tempo de experiência e em que rede?)
2. Atua ou atuou como professor alfabetizador ou de prática de ensino?
3. Já atuou em alguma política pública? Como foi essa experiência?
4. Como você chegou à coordenação do PNAIC?

II. IMPLEMENTAÇÃO DO PNAIC: OBSERVÂNCIA DAS NORMAS E ORGANIZAÇÃO

5. No âmbito do PNAIC a quem você se reporta?
6. Como é a sua relação com os demais coordenadores (os estaduais e os municipais), e com os formadores regionais?
7. Há recursos específicos para o desenvolvimento das suas atividades? Como ocorre a gestão desses recursos?
8. Como os formadores regionais passam a fazer parte do PNAIC? E como ocorre o seu desligamento?
9. Como acontece a seleção dos coordenadores locais? E como ocorre o seu desligamento?
10. Quem avalia o seu trabalho?
11. Como você vê a política de incentivos?

III. ESCALA LOCAL: PRÁTICAS E ESTILOS DE INTERAÇÃO

12. Como são operacionalizadas as atividades do PNAIC? (Organização, planejamento, execução das atividades; frequência de comparecimento dos formadores).
13. Como são escolhidos os temas de trabalho/atividades de formação (regional e local)?
14. Como são registradas essas atividades? Como são avaliadas?
15. Quem avalia o trabalho nas escolas?

Roteiro de entrevista com coordenador de gestão

Nome: _____

Idade: _____ Data de Nascimento: _____ Data: _____

Codinome: _____

I. TRAJETÓRIA ACADÊMICA E PROFISSIONAL

1. Formação acadêmica e experiência profissional? (tempo de experiência e em que rede?)
2. Atua ou atuou como professor alfabetizador ou de prática de ensino?
3. Já atuou em alguma política pública? Como foi essa experiência?
4. Como você chegou à coordenação do PNAIC?

II. IMPLEMENTAÇÃO DO PNAIC: OBSERVÂNCIA DAS NORMAS E ORGANIZAÇÃO

5. No âmbito do PNAIC a quem você se reporta?
6. Como é a sua relação com os demais coordenadores (os estaduais e os municipais), e com os formadores regionais?
7. Há recursos específicos para o desenvolvimento das suas atividades? Como ocorre a gestão desses recursos?
8. Como os formadores regionais passam a fazer parte do PNAIC? E como ocorre o seu desligamento?
9. Como acontece a seleção dos coordenadores locais? E como ocorre o seu desligamento?
10. Quem avalia o seu trabalho?
11. Como você vê a política de incentivos?

III. ESCALA LOCAL: PRÁTICAS E ESTILOS DE INTERAÇÃO

12. Como são operacionalizadas as atividades do PNAIC? (Organização, planejamento, execução das atividades; frequência de comparecimento dos formadores).
13. Como são escolhidos os temas de trabalho/atividades de formação (regional e local)?
14. Como são registradas essas atividades? Como são avaliadas?
15. Quem avalia o trabalho nas escolas?

Roteiro de entrevista com formador regional

Nome: _____

Idade: _____ Data de Nascimento: _____ Data: _____

Codinome: _____

I. TRAJETÓRIA ACADÊMICA E PROFISSIONAL

1. Formação acadêmica e experiência profissional? (tempo de experiência e em que rede?)
2. Atua ou atuou como professor alfabetizador ou de prática de ensino?
3. Já atuou em alguma política pública? Como foi essa experiência?
4. Como você chegou à função de formador regional do PNAIC?

II. IMPLEMENTAÇÃO DO PNAIC: OBSERVÂNCIA DAS NORMAS E ORGANIZAÇÃO

5. No âmbito do PNAIC a quem você se reporta?
6. Como é a sua relação com os coordenadores (os estaduais e os municipais)? E com os formadores locais?
7. Há recursos específicos para o desenvolvimento das suas atividades? Como ocorre a gestão desses recursos?
8. Como os formadores locais passam a fazer parte do PNAIC? E como ocorre o seu desligamento?
9. Como acontece a seleção dos formadores regionais? E como ocorre o seu desligamento?
10. Quem avalia o seu trabalho?
11. Como você vê a política de incentivos?

III. ESCALA LOCAL: PRÁTICAS E ESTILOS DE INTERAÇÃO

12. Como são operacionalizadas as atividades do PNAIC? (Organização, planejamento, execução das atividades; frequência de comparecimento dos formadores).
13. Como são escolhidos os temas de trabalho/atividades de formação (regional e local)?
14. Como são registradas essas atividades? Como são avaliadas?
15. Quem avalia o trabalho nas escolas?

Roteiro de entrevista com formador local

Nome: _____

Idade: _____ **Data de Nascimento:** _____ **Data:** _____

Codinome: _____

I. TRAJETÓRIA ACADÊMICA E PROFISSIONAL

1. Formação acadêmica e experiência profissional? (tempo de experiência e em que rede?)
2. Atua ou atuou como professor alfabetizador ou de prática de ensino?
3. Já atuou em alguma política pública? Como foi essa experiência?
4. Como você chegou à sua função no PNAIC (de formadora local)?

II. IMPLEMENTAÇÃO DO PNAIC: OBSERVÂNCIA DAS NORMAS E ORGANIZAÇÃO

5. No âmbito do PNAIC a quem você se reporta?
6. Como é a sua relação com o seu coordenador municipal? E com os formadores regionais?
7. Há recursos específicos para o desenvolvimento das suas atividades? Como ocorre a gestão desses recursos?
8. Como os formadores regionais passam a fazer parte do PNAIC? E como ocorre o seu desligamento?
9. Como acontece a seleção dos formadores locais? E como ocorre o seu desligamento?
10. Quem avalia o seu trabalho?
11. Como você vê a política de incentivos (distribuição de bolsas)?
12. Quem informa quais são as suas atribuições? Algum documento?

III. ESCALA LOCAL: PRÁTICAS E ESTILOS DE INTERAÇÃO

13. Como são operacionalizadas as atividades do PNAIC? (Organização, planejamento, execução das atividades; frequência de comparecimento dos formadores).
14. Como são escolhidos os temas de trabalho/atividades de formação (regional e local)?
15. Como são registradas essas atividades? Como são avaliadas?
16. Quem avalia o trabalho nas escolas?

Roteiro de entrevista com professor alfabetizador

Nome: _____

Idade: _____ Data de Nascimento: _____ Data: _____

Codinome: _____

I. TRAJETÓRIA ACADÊMICA E PROFISSIONAL

1. Formação acadêmica e experiência profissional? (tempo de experiência e em que rede?)
2. Atuou como professor alfabetizador ou de prática de ensino antes?
3. Já atuou em alguma política pública? Como foi essa experiência?

II. IMPLEMENTAÇÃO DO PNAIC: OBSERVÂNCIA DAS NORMAS E ORGANIZAÇÃO

5. No âmbito do PNAIC a quem você se reporta?
6. Como é a sua relação com o seu coordenador municipal? E com os formadores locais?
7. Há recursos específicos para o desenvolvimento das suas atividades? Como ocorre a gestão desses recursos?
8. Como os formadores locais passam a fazer parte do PNAIC? E como ocorre o seu desligamento?
9. Onde é escolhido o local para a formação local? Com que frequência?
10. Quem avalia o seu trabalho?
11. Como você vê a política de incentivos (distribuição de bolsas)?
12. Quem informa quais são as suas atribuições? Algum documento?

III. ESCALA LOCAL: PRÁTICAS E ESTILOS DE INTERAÇÃO

13. Como são operacionalizadas as atividades do PNAIC? (Organização, planejamento, execução das atividades; frequência de comparecimento dos formadores).
14. Como são escolhidos os temas de trabalho/atividades de formação (regional e local)?
15. Como são registradas essas atividades? Como são avaliadas?
16. Quem avalia o trabalho nas escolas?

Roteiro de entrevista com a coordenadora do PNAIC na UFRJ

Nome: _____

Idade: _____ **Data de Nascimento:** _____ **Data:** _____

Codinome: _____

I. TRAJETÓRIA ACADÊMICA E PROFISSIONAL

1. Formação acadêmica e experiência profissional? (tempo de experiência e em que rede?)
2. Atua ou atuou como professor alfabetizador ou de prática de ensino?
3. Já atuou em alguma política pública? Como foi essa experiência?
4. Como você chegou à coordenação do PNAIC?

II. IMPLEMENTAÇÃO DO PNAIC: OBSERVÂNCIA DAS NORMAS E ORGANIZAÇÃO

5. No âmbito do PNAIC a quem você se reporta?
6. Como é a seleção dos coordenadores (os estaduais e os municipais)? Qual o perfil desses coordenadores? E como ocorre o seu desligamento? A troca desses formadores é frequente?
7. Como é a seleção dos formadores regionais? Qual o perfil desses formadores? E como ocorre o seu desligamento?
8. Há recursos específicos para o desenvolvimento das suas atividades? Como ocorre a gestão desses recursos?
9. Como a política se conecta com o nível federal, com o nível regional e municipal?
10. Por que foi criado o Comitê estadual, quando e por que atores se constitui? Quais são as atribuições desse comitê?
11. Ao longo do tempo houve modificações na configuração da política? Quais foram?
12. Como ocorre a política de incentivos (materiais e simbólicos)?

III. ESCALA LOCAL: PRÁTICAS E ESTILOS DE INTERAÇÃO

13. Como são operacionalizadas as atividades do PNAIC? (Organização, planejamento, execução das atividades; frequência de comparecimento dos formadores).
14. Há recebimento de material pedagógico do governo federal? Como ocorre o repasse?
15. Como são escolhidos os temas de trabalho/atividades de formação (regional e local)?
16. Como são registradas essas atividades? Como são avaliadas?
17. Quem avalia o trabalho nas escolas?
18. Quais encontros são promovidos? Com que frequência ocorrem as reuniões/encontros com cada nível de atores (Comitê regional, coordenadores locais, seminários das cidades, etc)? Para quê?

19. Como são agendadas as reuniões? Quem agenda? Como acontece a divulgação?
20. Como se constituiu a plataforma de acesso do PNAIC? Como ocorre o acesso ao sistema? Quem acessa? Quem avalia o acesso?
21. Quantos desses professores alfabetizadores são efetivos na rede de ensino? O que acontece com os que têm vínculos precários?

Roteiro de entrevista com a diretora da Faculdade de Educação-UFRJ

Nome: _____

Idade: _____ Data de Nascimento: _____ Data: _____

Codinome: _____

I. TRAJETÓRIA ACADÊMICA E PROFISSIONAL

1. Formação acadêmica e experiência profissional? (tempo de experiência e em que rede já atuou?)
2. Atua ou atuou como professor alfabetizador ou de prática de ensino?
3. Como foi a chegada do PNAIC na UFRJ?

II. IMPLEMENTAÇÃO DO PNAIC: OBSERVÂNCIA DAS NORMAS E ORGANIZAÇÃO

4. No âmbito do PNAIC a quem você se reporta?
5. Como é a seleção do coordenador do PNAIC?
6. Qual o perfil desse coordenador?
7. Como é a seleção do coordenador municipal do PNAIC?
8. Qual o perfil desse coordenador?
9. Como é a seleção dos formadores regionais?
10. Qual o perfil desses formadores?
11. E como ocorre o seu desligamento?
12. Há recursos específicos para o desenvolvimento das suas atividades?
13. Como ocorre a gestão desses recursos?
14. Como a política se conecta com o nível federal?
15. Como a política se conecta com o nível regional?
16. Como a política se conecta com o nível municipal?
17. Quando foi criado o Comitê estadual?
18. Por que atores se constitui?
19. Ao longo do tempo houve modificações na configuração da política?
20. Quais foram?
21. Como ocorre a política de incentivos (materiais e simbólicos)?

III. ESCALA LOCAL: PRÁTICAS E ESTILOS DE INTERAÇÃO

22. Como são operacionalizadas as atividades do PNAIC?
(Organização, planejamento, execução das atividades; frequência de comparecimento dos formadores).
23. Há recebimento de material pedagógico do governo federal?
24. Como ocorre o repasse?
25. Como são escolhidos os temas de trabalho/atividades de formação (em âmbito regional)?
26. Como são escolhidos os temas de trabalho/atividades de formação (em âmbito local)?
27. Como são registradas essas atividades?
28. Como são avaliadas essas atividades?
29. Quem avalia o trabalho nas escolas?
30. Com que frequência ocorrem as reuniões ou encontros com o Comitê Gestor Estadual?

31. Com que frequência ocorrem as reuniões ou encontros com coordenadores locais (dos municípios)?
32. Com que frequência ocorrem as reuniões ou encontros com formadores regionais?
33. Com que frequência ocorrem as reuniões ou encontros com formadores locais?
34. Com que frequência ocorrem as reuniões ou encontros de formação com os professores?
35. Com que frequência ocorrem seminários das cidades?
36. Com que frequência ocorrem seminários regionais?
37. Como são agendadas as reuniões? Quem agenda?
38. Como acontece a divulgação das reuniões ou encontros?
39. Como se constituiu a plataforma de acesso do PNAIC?
40. Como ocorre o acesso ao sistema? Quem acessa? Quem avalia o acesso?
41. Quantos desses professores alfabetizadores que participam do PNAIC são estáveis na rede de ensino?

Roteiro de entrevista com representante da UNDIME

Nome: _____

Idade: _____ **Data de Nascimento:** _____ **Data:** _____

Codinome: _____

1. Formação acadêmica e experiência profissional?
2. Atua ou atuou como professor alfabetizador ou de prática de ensino?
3. Como foi pensada a política do PNAIC?
4. Como a política se conecta com o nível federal, com o nível regional e municipal?
5. Como ocorre a chegada do PNAIC no Município? No Estado? Na universidade?
6. Como é a seleção do coordenador municipal do PNAIC? Qual o perfil desse coordenador?
7. Como é a seleção dos formadores regionais? Qual o perfil desses formadores?
8. Há recursos específicos para o desenvolvimento das suas atividades? Como ocorre a gestão desses recursos?
9. Há recebimento de material pedagógico do governo federal? Como ocorre o repasse?
10. Como são operacionalizadas as atividades do PNAIC? (Organização, planejamento, execução das atividades; frequência de comparecimento dos formadores).
11. Como se constituiu a plataforma de acesso do Pnaic? Como ocorre o acesso ao sistema? Quem acessa? Quem avalia o acesso?
12. Como ocorre a política de incentivos (materiais e simbólicos)?
13. Ao longo do tempo houve modificações na configuração da política? Quais foram?
14. Quem avalia o trabalho nas escolas?

Roteiro de entrevista com secretário de Educação Básica/MEC**Nome:** _____**Idade:** _____ **Data de Nascimento:** _____ **Data:** _____**Codinome:** _____

1. Formação acadêmica e experiência profissional?
2. Atua ou atuou como professor alfabetizador ou de prática de ensino?
3. Como foi pensada a política do PNAIC?
4. Como a política se conecta com o nível federal, com o nível regional e municipal?
5. Como ocorre a chegada do PNAIC no Município? No Estado? Na universidade?
6. Como é a seleção do coordenador municipal do PNAIC? Qual o perfil desse coordenador?
7. Como é a seleção dos formadores regionais? Qual o perfil desses formadores?
8. Há recursos específicos para o desenvolvimento das suas atividades? Como ocorre a gestão desses recursos?
9. Há recebimento de material pedagógico do governo federal? Como ocorre o repasse?
10. Como são operacionalizadas as atividades do PNAIC? (Organização, planejamento, execução das atividades; frequência de comparecimento dos formadores).
11. Como se constituiu a plataforma de acesso do Pnaic? Como ocorre o acesso ao sistema? Quem acessa? Quem avalia o acesso?
12. Como ocorre a política de incentivos (materiais e simbólicos)?
13. Ao longo do tempo houve modificações na configuração da política? Quais foram?
14. Quem avalia o trabalho nas escolas?