



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ**  
**CAMPUS UNIVERSITÁRIO DO TOCANTINS/CAMETÁ**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO E CULTURA**  
**MESTRADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO E CULTURA**

**MARIDALVA DOS PRAZERES ARAÚJO**

**PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA –**  
**PNAIC: as implicações da formação continuada nas práticas avaliativas na**  
**educação básica no município de Cametá/PA**

**CAMETÁ-PA**  
**2020**

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD  
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará  
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

---

A658p Araújo, Maridalva dos Prazeres  
Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC : as implicações da formação continuada nas práticas avaliativas na educação básica no município de Cametá/PA / Maridalva dos Prazeres Araújo. — 2020.  
230 f. : il. color.

Orientador(a): Profª. Dra. Odete da Cruz Mendes  
Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Educação e Cultura, Campus Universitário de Cametá, Universidade Federal do Pará, Cametá, 2020.

1. Educação. 2. Formação Docente. 3. Avaliação Educacional. 4. PNAIC. I. Título.

CDD 379

---

**MARIDALVA DOS PRAZERES ARAÚJO**

**PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA –  
PNAIC: as implicações da formação continuada nas práticas avaliativas na  
educação básica no município de Cametá/PA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação e Cultura, na Linha Pesquisa: Educação Básica, Tecnologias, Trabalho e Movimentos Sociais na Amazônia, do Campus Universitário do Tocantins/Cametá, da Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação e Cultura.

Orientadora: Profa. Dra. Odete da Cruz Mendes.

CAMETÁ-PA  
2020

**MARIDALVA DOS PRAZERES ARAÚJO**

**PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA –  
PNAIC: as implicações da formação continuada nas práticas avaliativas na  
educação básica no município de Cametá/PA**

Esta Dissertação foi julgada adequada à obtenção do título de Mestre em Educação e Cultura e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Educação e Cultura, na Linha de Pesquisa: Educação Básica, Tecnologias, Trabalho e Movimentos Sociais na Amazônia, do Campus Universitário do Tocantins/ Cametá da Universidade Federal do Pará.

Data de avaliação: 31/07/2020.

Conceito: Aprovada.

**BANCA EXAMINADORA:**

Profa. Dra. Odete da Cruz Mendes (Presidente)  
(Orientadora – PPGEDUC/UFPA)

Profa. Dra. Arminda Rachel Botelho Mourão  
(Examinadora Externa – PROCAD/UFAM/AM)

Profa. Dra. Maria Sueli Correa dos Prazeres  
(Examinadora Interna – PPGEDUC/UFPA)

Prof. Dr. Doriedson do Socorro Rodrigues  
(Suplente – PPGEDUC/UFPA)

CAMETÁ-PA  
2020

À minha família,  
pelo incentivo e apoio aos estudos!

A todos(as) os(as) professores(as)  
da escola pública, que a tomam como  
lugar/tempo de formação e luta, pela  
valorização profissional e pela formação de  
sujeitos críticos, reflexivos e humanos!

## AGRADECIMENTOS

A materialização deste trabalho é resultado de muita dedicação, esforço empreendido, renúncias e desafios superados, e só foi possível porque contou com a colaboração de muitos sujeitos e, por isso, agradeço.

Primeiramente a **Deus**, por me conceder a vida e por estar comigo em todos os momentos da construção deste estudo, permitindo-me vivenciar/experienciar a realização de mais essa jornada acadêmica. Obrigada, Senhor!

Aos meus pais, *Valdomiro e Maria*, pela educação, cuidado, apoio e incentivo aos estudos. Meu eterno afeto, respeito e gratidão!

Aos meus irmãos, *Marivaldo, Marinalva, Marivelson, Marinilva e Marivana*, pela compreensão, apoio, incentivo e suporte cotidiano; também por terem contribuído para que eu pudesse, nesse tempo acadêmico, desenvolver meus estudos/pesquisa com mais dedicação. Aos meus sobrinhos e sobrinhas, em especial aos que ainda são crianças, Lucas, Sofia, Luís e Arthur, pelos momentos de distração e alegria, que me ajudaram a ter intervalos de descanso necessários à tomada de fôlego para que eu pudesse continuar os estudos.

À Professora Doutora Odete da Cruz Mendes, minha orientadora, pelo privilégio da parceria, pelo tempo de interlocução teórica alicerçada no diálogo franco, que, dentre tantos conhecimentos/saberes compartilhados, me ensinou a importância do rigor científico e do aprofundamento teórico, necessário à realização da pesquisa. Minha admiração e gratidão!

Um agradecimento especial à banca examinadora, Profa. Dra. Arminda Rachel Botelho Mourão, Profa. Dra. Maria Sueli Correa dos Prazeres e Prof. Dr. Doriedson do Socorro Rodrigues, pela gentileza e disponibilidade em participarem da banca de qualificação e de defesa da dissertação, por suas ponderações e valiosas contribuições a este estudo.

À Universidade Federal do Pará/Campus Universitário do Tocantins/Cametá e ao Programa de Pós-Graduação em Educação e Cultura (PPGEDUC), por essa valiosa oportunidade de formação, que me permitiu transformar a aspiração acadêmica em realidade.

Aos docentes da turma de mestrado 2018, por compartilharem saberes e experiências que contribuíram para minha formação crítica e pelos subsídios teóricos que ajudaram a fundamentar a pesquisa.

Aos colegas da turma de mestrado 2018, pelas trocas de aprendizagens e experiências propiciadas nos debates em sala de aula.

À gestora da escola lócus da pesquisa, às professoras alfabetizadoras, aos professores orientadores de estudo e à professora coordenadora do PNAIC, participantes da pesquisa, pela receptividade e contribuições oferecidas a esta pesquisa. Minha estima e gratidão!

A todos que contribuíram e torceram pela concretização exitosa deste trabalho, muito obrigada!

*Sou professor a favor da esperança que me anima apesar de tudo. Sou professor contra o desengano que me consome e imobiliza. Sou professor a favor da boniteza da minha própria prática, boniteza que dela some se não cuida do saber que devo ensinar, se não brigo por este saber, se não luto pelas condições materiais necessárias sem as quais o meu corpo, descuidado, corre o risco de se amofinar e de já não ser o testemunho que deve ser de lutador pertinaz, que cansa mas não desiste.*

Paulo Freire (2000a, p. 115-116)

## RESUMO

A presente pesquisa, que se inscreve nos debates sobre formação continuada de professores, teve como objetivo geral analisar a relação entre a formação continuada por meio do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) e as orientações escolares sobre as avaliações em larga escala, que compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Metodologicamente, partindo de uma abordagem qualitativa, esta pesquisa utiliza como técnicas de coleta de dados entrevista semiestruturada e análise documental. Estabeleceu-se um diálogo possível de análises dos dados, apoiadas pelo referencial teórico-metodológico do Materialismo Histórico Dialético, na medida em que os princípios de análise se orientam pela totalidade, contradição e mediação, enquanto mecanismos utilizados para pensar o fenômeno investigado. Como sujeitos-informantes da pesquisa, foram selecionados professores que atuam no ciclo de alfabetização do ensino fundamental de uma escola pública da rede municipal de Cametá (PA) e que tenham participado da formação continuada do PNAIC, e também os professores orientadores de estudos e coordenador do PNAIC/SEMED, de 2013 a 2016. O aporte teórico conta com a contribuição dos autores: Afonso (2007; 2009), Brzezinski (2008, 2014), Cabral Neto (2012), Contreras (2002), Dickel (2012), Esteban (2012), Freitas (2003, 2007), Gatti (2008), Imbernón (2010), Krawczyk (2008), Maués e Camargo (2012), Micarello (2015), Nóvoa (2013a; 2013b), Saviani (2007), Shiroma e Evangelista (2015), e outros que estudam, pesquisam e problematizam sobre as políticas de formação continuada de professores e a avaliação educacional. Os resultados da pesquisa apontaram que a formação docente continuada e a avaliação educacional em larga escala estão estritamente relacionadas, coadunadas para promover a qualidade da educação pela elevação dos resultados educacionais, pois, com a criação do IDEB, as estratégias avaliativas tendem a moldar o trabalho dos professores nos diversos aspectos, inclusive pelo desempenho do aluno. Nessa lógica, a formação docente continuada por meio do PNAIC centrou-se na prática de ensino, justificando-se como elemento de aprimoramento do ensino-aprendizagem na alfabetização e letramento de crianças dos três primeiros anos do ensino fundamental, mas, ainda que tenha havido esforços nesse sentido, o PNAIC serviu também para orientar as práticas pedagógicas e avaliativas dos professores alfabetizadores, pautado no “saber fazer” e voltadas mais para o cumprimento de metas educacionais do que para o aprimoramento do processo de ensino/aprendizagem nessa etapa de escolarização. Assim, a qualidade de ensino pretendida pelo programa, que tem servido de ampla justificativa oficial, vincula-se à lógica reformista neoliberal e pode ser mensurada pelos parâmetros estabelecidos internacionalmente e pelas avaliações em larga escala, que consideram a alfabetização como elemento. Enfim, a qualidade referendada pelo IDEB com forte relação com a política de formação continuada no PNAIC é consequência dos princípios regulador e avaliador, características do Estado gerencialista neoliberal.

Palavras-chave: Formação Docente. PNAIC. Avaliação Educacional.

## ABSTRACT

This research, which is part of the debates on continuing teacher education, has the general objective of analyzing the relationship between continuing education through the National Pact for Literacy at the Right Age (PNAIC) and school guidelines on large-scale assessments that make up the Basic Education Development Index (IDEB). Methodologically this research was supported by the qualitative approach, using the following techniques of data collection: the semi-structured interview and the documentary analysis. A possible dialogue of data analysis was established, supported by the theoretical-methodological framework of Historical Dialectical Materialism, insofar as the principles of analysis are guided by totality and contradiction and mediation as mechanisms used to think about the investigated phenomenon. As subjects informing the research, we selected teachers who work in the literacy cycle, corresponding to the 1st, 2nd and 3rd years of elementary school of a public school located at the headquarters of the municipality of Cametá/PA and who were participants in the PNAIC continuing education, and also the professors of studies and coordinator of PNAIC/SEMED in the years 2013 to 2016. The theoretical contribution has the contribution of the authors: Afonso (2007; 2009), Brzezinski (2008, 2014), Cabral Neto (2012), Contreras (2002), Dickel (2012), Esteban (2012), Freitas (2003, 2007), Gatti (2008), Imbernón (2010), Krawczyk (2008), Maués and Camargo (2012), Micarello (2015), Nóvoa (2013a; 2013b), Saviani (2007), Shiroma and Evangelista (2015), and others who study, research and problematize policies for continuing teacher education and educational assessment. The results of the research showed that continued teacher training and educational evaluation on a large scale are closely related, coordinated to promote the quality of education by raising educational results, since with the creation of IDEB, evaluation strategies tend to shape the work of teachers in several aspects, including the student's performance. In this logic, continuing teacher education through the PNAIC focused on teaching practice, justifying itself as an element of teaching and learning for literacy and literacy of children in the first three years of elementary school, but although efforts have been made in this direction, PNAIC also served to guide the pedagogical and evaluative practices of literacy teachers, based on "know-how" and focused more on the fulfillment of educational goals than on improving the teaching/learning process in this initial stage of schooling. Thus, the quality of education intended by the program that has served as a broad official justification is linked to the neoliberal reformist logic and can be measured, based on the parameters established internationally and measured by external and large-scale evaluations, and which considers literacy as an element. Finally, the quality endorsed by IDEB with a strong relationship with the policy of continuing education at PNAIC is a consequence of the regulatory and evaluative principles, characteristic of the neoliberal managerialist state.

Keywords: Teacher Training. PNAIC. Educational Evaluation.

## **LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS**

<b>FIGURA 1 – ORGANOGRAMA DOS EIXOS DO PNAIC .....</b>	<b>103</b>
<b>FIGURA 2 – ORGANOGRAMA DA ESTRUTURA DE GESTÃO E DE FORMAÇÃO DO PNAIC/2017 .....</b>	<b>109</b>
<b>FIGURA 3 – MAPA DA LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CAMETÁ (PA). ....</b>	<b>147</b>
<b>GRÁFICO 1 – MATRÍCULAS NO ENSINO FUNDAMENTAL EM CAMETÁ/PA (2005-2018) .....</b>	<b>150</b>
<b>GRÁFICO 2 – EVOLUÇÃO DO IDEB DO MUNICÍPIO DE CAMETÁ NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL (2007-2017) .....</b>	<b>152</b>
<b>GRÁFICO 3 – EVOLUÇÃO DAS TAXAS DE RENDIMENTO ESCOLAR (%), DE 2012 A 2018, DA ESCOLA PESQUISADA.....</b>	<b>162</b>

## LISTA DE QUADROS E TABELAS

<b>QUADRO 1 – PERFIL DAS PROFESSORAS ALFABETIZADORAS E TRATAMENTO DAS ENTREVISTADAS .....</b>	<b>33</b>
<b>QUADRO 2 – PERFIL DOS PROFESSORES ORIENTADORES DE ESTUDO E DA COORDENADORA DO PNAIC/LOCAL NOS ANOS DE 2013 A 2016 E O TRATAMENTO QUE RECEBEM COMO ENTREVISTADOS.....</b>	<b>34</b>
<b>QUADRO 3 – PROGRAMAS DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES ALFABETIZADORES .....</b>	<b>98</b>
<b>QUADRO 4 – NÚMERO DE ESCOLAS E DE MATRÍCULAS DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO, REFERENTE AOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL DE CAMETÁ (2012-2018). .....</b>	<b>151</b>
<b>QUADRO 5 – IDEB OBSERVADO NO TOTAL DA REDE DE ENSINO NO MUNICÍPIO DE CAMETÁ, NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL (2007-2017) .....</b>	<b>152</b>
<b>QUADRO 6 – IDEB, ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL, DA REDE MUNICIPAL DE CAMETÁ, EM COMPARAÇÃO AO ESTADO DO PARÁ E O BRASIL (2007-2017) .....</b>	<b>153</b>
<b>QUADRO 7 – MATRÍCULA E TAXA DE RENDIMENTO ESCOLAR DOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE CAMETÁ (2012-2016) .....</b>	<b>153</b>
<b>QUADRO 8 – IDEB, ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL, DA ESCOLA PESQUISADA EM COMPARAÇÃO AO TOTAL DA REDE MUNICIPAL DE CAMETÁ, DO ESTADO DO PARÁ E DO BRASIL (2007-2017) .....</b>	<b>161</b>
<b>QUADRO 9 – PROPORÇÃO DE ALUNOS COM APRENDIZADO ADEQUADO À SUA ETAPA ESCOLAR NA ESCOLA PESQUISADA (2013-2017). .....</b>	<b>163</b>
<b>QUADRO 10 – TEMÁTICAS DA FORMAÇÃO CONTINUADA DO PNAIC .....</b>	<b>164</b>
<b>QUADRO 11 – QUANTITATIVO DE PARTICIPANTES DO CURSO DE FORMAÇÃO CONTINUADA DO PNAIC, EM CAMETÁ, DE 2013 A 2016 SISPACTO .....</b>	<b>166</b>
<b>TABELA 1 – FORMAÇÃO/TITULAÇÃO DE PROFESSORES DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE CAMETÁ, EM NOV./2019 .....</b>	<b>157</b>

## LISTA DE SIGLAS

ALCA	Acordo de Livre Comércio das Américas
ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
ANFOPE	Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
ANRESC	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CF	Constituição Federal
CNE	Conselho Nacional de Educação
EMEF	Escola Municipal de Ensino Fundamental
EPT	Educação para Todos
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IES	Instituições de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC	Ministério da Educação
MHD	Materialismo Histórico Dialético
OREALC	Oficina Regional para a Educação na América Latina e no Caribe
PAR	Plano de Ações Articuladas
PCCR	Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PMCTPE	Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação
PNAIC	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNE	Plano Nacional de Educação

PNUD	Programam das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEB	Secretaria de Educação Básica
SEMED	Secretaria Municipal de Educação
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação
SisPacto	Sistema de Monitoramento do Pacto Nacional da Alfabetização na Idade Certa

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
O INTERESSE PELA TEMÁTICA DE ESTUDO .....	16
CONTEXTUALIZANDO O OBJETO DE ESTUDO .....	17
A PROBLEMÁTICA DA PESQUISA .....	20
OS OBJETIVOS DA PESQUISA .....	24
DELINEAMENTO DA METODOLOGIA DA PESQUISA .....	24
ESTRUTURA DO TEXTO DISSERTATIVO .....	38
<b>1. AS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DOCENTE NOS ORDENAMENTOS NORMATIVOS, NO CONTEXTO DAS REFORMAS, E SUAS REPERCUSSÕES.....</b>	<b>39</b>
1.1 MARCOS NORMATIVOS DAS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DOCENTE NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO .....	39
<b>1.1.1 A formação docente nas legislações educacionais pós-LDB 9.394/1996 .....</b>	<b>53</b>
1.2 CONCEITOS E CONCEPÇÕES DE FORMAÇÃO CONTINUADA: ALGUMAS BASES TEÓRICAS QUE FUNDAMENTAM AS PRÁTICAS DOCENTES .....	74
<b>1.2.1 Os modelos teóricos que regem a formação continuada de professores.....</b>	<b>80</b>
<b>2. PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA: DIRETRIZES, CONCEPÇÕES E IMPLICAÇÕES NA EDUCAÇÃO BÁSICA .....</b>	<b>87</b>
2.1 O PNAIC COMO AÇÃO DO PDE/PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO.....	87
2.2 PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA – PNAIC: DOS OBJETIVOS À ESTRUTURA ORGANIZACIONAL .....	96
2.3 A FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES NO ÂMBITO DO PNAIC .....	112
2.4 A POLÍTICA DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES E A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL: CONEXÕES E IMPLICAÇÕES NA QUALIDADE DO ENSINO NO CICLO DE ALFABETIZAÇÃO .....	124
<b>2.4.1 A avaliação educacional nas orientações do Programa PNAIC.....</b>	<b>131</b>

<b>3. A FORMAÇÃO DE PROFESSORES NA PROPOSTA DO PNAIC: VÍNCULOS COM A AVALIAÇÃO EDUCACIONAL E SUAS REPERCUSSÕES NA EDUCAÇÃO BÁSICA, NO MUNICÍPIO DE CAMETÁ (PA).....</b>	<b>146</b>
3.1 SOBRE OS ASPECTOS SOCIOEDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO DE CAMETÁ (PA): SITUANDO O CAMPO EMPÍRICO.....	146
<b>3.1.1 A escola lócus da pesquisa .....</b>	<b>160</b>
3.2 O PNAIC EM CAMETÁ: BREVES CONSTATAÇÕES DE ASPECTOS OPERACIONAIS.....	164
3.3 A FORMAÇÃO DE PROFESSORES PELO PNAIC E SUAS IMPLICAÇÕES NA EXPERIÊNCIA DE UMA ESCOLA DA REDE MUNICIPAL EM CAMETÁ: O QUE DIZEM OS PROFESSORES? .....	168
<b>3.3.1 Sobre a importância da formação continuada do PNAIC.....</b>	<b>178</b>
3.4 A FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO PNAIC: DAS ORIENTAÇÕES SOBRE AVALIAÇÃO ÀS PRÁTICAS AVALIATIVAS DOS DOCENTES NO CONTEXTO DE UMA ESCOLA MUNICIPAL DE CAMETÁ .....	184
3.5 O PNAIC E AS AVALIAÇÕES EDUCACIONAIS NA ALFABETIZAÇÃO: AÇÕES PRÁTICAS NO CONTEXTO ESCOLAR E A MENSURAÇÃO COMO QUALIDADE DO ENSINO .....	195
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>208</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>214</b>
<b>APÊNDICE .....</b>	<b>227</b>
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS PARA OS INFORMANTES DA PESQUISA (PROFESSORES ALFABETIZADORES) .....	227
APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTAS PARA OS INFORMANTES DA PESQUISA (ORIENTADORES DE ESTUDOS E COORDENADORA DO PNAIC/SEMED) .....	228
APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO PARA PARTICIPAÇÃO EM PESQUISA .....	229
APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO .....	230

## **INTRODUÇÃO**

Esta dissertação tem como objetivo analisar a relação entre a formação continuada promovida pelo Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) e as orientações sobre as avaliações em larga escala que compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), no âmbito escolar.

Tal objeto, que se inscreve nos debates sobre formação continuada docente, justifica-se por sua relevância social ao ser pesquisado, pois pode produzir reflexões relevantes, em âmbito acadêmico, para que pesquisadores, professores e gestores educacionais possam repensar as políticas públicas para a educação, no âmbito dos sistemas de ensino com suas respectivas implicações para assegurar os objetivos proclamados, com vistas a elevar a qualidade da educação pública.

É oportuno ressaltar que a revisão da literatura permitiu aproximações teóricas com a temática da formação continuada de professores, e isso possibilitou a organização desta pesquisa, no sentido de analisar a relação entre a formação continuada docente e a avaliação educacional no âmbito do PNAIC, em particular, sua implicação nas práticas avaliativas desenvolvidas na escola, considerando o contexto da reforma do Estado, implementada a partir da década de 1990, e suas implicações nas políticas de formação continuada de professores e também na qualidade do ensino na alfabetização.

Desse modo, esta introdução, ao pretender apresentar o percurso da pesquisa, considerou em sua organização os seguintes apontamentos: o interesse pela temática de estudo, a contextualização do objeto de estudo, a problemática da pesquisa, os objetivos da pesquisa, o delineamento metodológico da pesquisa e a estrutura do trabalho.

### **O INTERESSE PELA TEMÁTICA DE ESTUDO**

O interesse pela temática “formação continuada de professores” origina-se no enfrentamento aos desafios cotidianos da sala de aula, vivenciados no exercício do magistério em escola pública, desde 2002, e que tem exigido novos saberes à atuação profissional.

Outro fator que motivou a realização de estudos nessa área foi a própria situação histórica do percurso da profissão docente no município de Cametá (PA). Até o ano de 2012, ainda o município não havia sido contemplado com curso presencial de formação continuada para professores da rede pública municipal, no âmbito e no formato da proposta do Programa PNAIC, implementado em 2013 e direcionado aos alfabetizadores; além disso, somente em

2017 houve a ampliação do programa para atender aos professores que atuam na educação infantil.

No contexto das ações governamentais, a nível nacional, direcionadas à educação, tem-se conjugado esforços no sentido de garantir resultados melhores no IDEB. Para atingir tal propósito, a formação de docentes passa, então, a ter uma atenção mais efetiva das políticas educacionais, delineadas para a formação e a atuação de professores em tempos atuais. Isso, possivelmente, tem implicações no trabalho docente, desdobrado em ações pedagógicas e em práticas avaliativas que estão sendo desenvolvidas na escola.

Como professora da rede municipal de ensino, vivenciei o desenvolvimento das ações do PNAIC no município de Cametá. De início, percebi que o curso de formação continuada provocou uma inquietude nos professores participantes, a respeito da proposição de mudança da rotina e da prática pedagógica que até então estes vinham tecendo em suas salas de aula. Isso despertou-me questionamentos que me motivaram a investigar mais a fundo essa experiência de formação continuada de professores, a fim de compreender o propósito do PNAIC, no âmbito das políticas criadas no contexto das reformas educacionais do Estado Brasileiro com sua configuração no modelo gerencialista, de caráter regulador e avaliador. Entendo, assim, que esta pesquisa possa somar na reflexão sobre a relação entre as políticas educacionais destinadas à formação docente e os contextos social, político e econômico, imbricados nessas políticas, e suas implicações nas concepções e práticas de avaliação na escola.

## CONTEXTUALIZANDO O OBJETO DE ESTUDO

O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), objeto do presente estudo, por estar inscrito nas políticas públicas destinadas à formação de professores, traz implicações à formação e à atuação docente no contexto do ensino na alfabetização, em virtude de seus delineamentos políticos e pedagógicos sobre a prática pedagógica e avaliativa dos professores alfabetizadores. Logo, há também implicações sobre a qualidade do ensino nessa etapa de escolarização, pois atua como possível regulador do ensino nas séries iniciais pela estreita vinculação com as avaliações em larga escala.

Assim, é pertinente ressaltar que as políticas educacionais voltadas à alfabetização trazem, em seu cerne, o fomento de políticas destinadas à formação continuada de professores com a justificativa de melhorar as práticas pedagógicas dos alfabetizadores, as quais são necessárias para a consolidação da alfabetização das crianças nos primeiros anos do ensino fundamental.

No processo de reestruturação do sistema produtivo do capitalismo global, evidenciam-se novas demandas às relações de produção e de trabalho, e também ao sistema de educação, pelo estabelecimento de um padrão de qualidade neoliberal. Isso provocou implicações nas formas de organizar e de gerir o Estado-Nação e, no interior deste, a educação, com o apoio em conceitos como descentralização, autonomia e avaliação.

Nessa perspectiva, a reforma do Estado brasileiro, nos anos de 1990, repercutiu na (re)organização da educação brasileira e, em seu bojo, a formação docente passou a ser pauta importante para a constituição de um ensino público de qualidade, conforme entendimento dos reformadores neoliberais. Consequentemente, foram implementadas ações direcionadas a essa questão, que demandaram marcos regulatórios de caráter jurídico, administrativo e pedagógico, por meio da institucionalização de uma política de formação docente que integrasse a formação inicial e a formação continuada. Nesse direcionamento, o objeto de estudo deste trabalho inscreve-se nos debates em torno das políticas de formação continuada de professores, ao tratar da proposta de formação continuada do PNAIC e sua relação com a avaliação educacional.

A revisão da literatura que aborda a temática formação continuada de professores revelou que, a partir das reformas educacionais implementadas nas últimas décadas, essa modalidade formativa vem sendo tratada com mais atenção no âmbito das políticas públicas, inclusive com o aumento significativo das incursões governamentais, a nível federal, estadual e/ou municipal, via implementação de programas de formação docente. Nesse sentido, destacamos os programas que foram implementados em parceria entre os entes federados, pelo regime de colaboração, que proporciona um amplo alcance no cenário educacional brasileiro, como é o caso do PNAIC, destinado a solucionar dois emergentes problemas na educação: a consolidação da alfabetização na idade certa, até os 8 anos de idade, e a formação continuada de professores da rede pública, no sentido de (re)qualificar esses profissionais do magistério, ação necessária à promoção da qualidade do ensino que se configura, para os reformadores neoliberais, na elevação dos índices educacionais aferidos pelas avaliações externas e em larga escala e na afirmação em meta pelo IDEB e pelo Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA)<sup>1</sup>.

Portanto, a partir das reformas promovidas na educação, desde os anos de 1990, evidenciam-se os avanços na legislação educacional, principalmente com a promulgação da LDB/1996, Lei n.º 9394/96, que fomentou o atendimento e a ampliação de cursos voltados às necessidades formativas dos profissionais do magistério, no sentido de configurar-se como

---

<sup>1</sup> Tradução de *Programme for International Student Assessment (PISA)*.

política pública de formação de professores, abrangendo os cursos voltados à formação inicial como também à formação continuada, com a pretensão de integrar essas duas modalidades formativas.

A formação continuada, além de constituir uma preocupação e uma necessidade a se realizar no âmbito escolar, amplia significativamente, nas últimas décadas, sua dimensão para uma política pública que se efetiva nacionalmente por meio dos programas de formação, vista também como uma condição de valorização do magistério e um direito dos trabalhadores em educação.

No contexto da reforma do Estado e da educação brasileira, articulam-se políticas educacionais que exigem, dos entes federados e dos seus sistemas de ensino, a efetivação de ações direcionadas a atender a problemática da alfabetização, compromisso assumido na Conferência de Jomtien (1990) e cobrado no Fórum de Dakar (2000), referendando a necessidade de atendimento às orientações dos organismos internacionais.

Nessa tessitura das políticas educacionais das últimas décadas, busca-se reconfigurar o ensino e o trabalho do professor, justificado pelas fortes críticas à qualidade do ensino público, em virtude dos insatisfatórios resultados apresentados nas avaliações de desempenho escolar nacional e internacional, e por tais resultados terem sido questionados pelos reformadores neoliberais, considerados impeditivos à modernização do Estado e da educação, tomou-se como prerrogativa para a realização de mudanças do currículo a gestão escolar, perpassando pelo âmbito pedagógico, o que se traduziu em investidas na formação docente, pela implementação de programas destinados à formação de professores que atuam diretamente na alfabetização.

Um Estado moderno, para os reformadores neoliberais, deve ser eficiente, e as instituições públicas devem, acompanhando essa premissa da eficiência e da eficácia, aproximar-se da qualidade que têm as empresas privadas. Para isso, demanda-se uma gestão gerencialista, afirmada em políticas pouco intervencionistas, portanto, um Estado mínimo aos serviços sociais, com caráter regulador e avaliador, no sentido de garantir, assim, a atuação livre da lógica mercadológica em todos os setores, inclusive na educação. Nessa perspectiva, e somado aos avanços tecnológicos e informacionais, é exigido um sistema educacional que forme trabalhadores qualificados com saberes básicos e técnicos ao mercado de trabalho, como meio de contribuir com o crescimento econômico da nação, sendo necessário, portanto, uma escola que tenha como função social formar trabalhadores às novas demandas produtivas.

A formação do professor, nessa lógica, se apresenta como uma estratégia de (re)formação<sup>2</sup> docente, assentada na formação técnica do saber-fazer pedagógico que, ao ser enredada pelo discurso de melhorar as práticas pedagógicas docentes, vislumbra criar consensos societários, por meio de uma educação centrada no letramento e no numeramento, isto é, em saberes básicos que distanciam o ensino do conhecimento propedêutico de base crítico-reflexivo.

Diante das reformas educacionais em curso no Brasil, torna-se importante realizar estudos acerca de políticas voltadas à formação docente, no sentido de analisar as implicações do contexto social, político e econômico nos delineamentos de programas e projetos destinados aos professores e à qualidade do ensino público, para compreender o propósito societal a que servem essas políticas.

#### A PROBLEMÁTICA DA PESQUISA

As políticas de formação docente, nas últimas décadas, têm seguido as orientações dos organismos multilaterais, pois, a partir da Conferência de Jomtien, realizada na Tailândia em 1990, os resultados do ensino dos países em desenvolvimento, a exemplo do Brasil, apontavam altos índices de evasão e de repetência, aliados a um fracasso no formato da educação que se desejava para o novo milênio. Esse movimento de adequar o processo de formação docente ao projeto de modernização e conseqüente reforma da educação teve início, segundo H. Freitas (1999, p. 18), nos anos de 1970, mas encontra maior sustentação no movimento de centralidade do capital nos anos de 1990. É nesse sentido que se reafirma que:

A importância dada à questão da formação pelas políticas atuais tem por objetivo equacionar o problema da formação para elevar os níveis de “qualidade” da educação nos países subdesenvolvidos, qualidade que, na concepção do Banco Mundial, é determinada por vários fatores, entre os quais situam-se o tempo de instrução, os livros didáticos e a melhoria do conhecimento dos professores (privilegiando a capacitação em serviço sobre a formação inicial e estimulando as modalidades a distância) (TORRES, 1996 apud FREITAS, H., 1999, p. 18).

---

<sup>2</sup> O termo (re)formação é utilizado neste estudo na perspectiva de Shiroma e Evangelista (2015), referindo-se ao projeto reformista de formação de professores considerados despreparados aos novos tempos. Trata-se de iniciativas de um projeto hegemônico do capitalismo, cujas políticas pretendem desmobilizar o papel do professor na ação de formação de sujeitos críticos capazes de questionar as relações sociais vigentes, necessitando para isso, descartá-los ou reconvertê-los ao projeto burguês. Para essas autoras, o “projeto de (re)formação de professores não se restringia à formação inicial, seria implementado ao longo da carreira” (SHIROMA; EVANGELISTA, 2015, p. 323), portanto, a (re)formação apresenta-se no sentido de adaptá-los ao projeto de educação neoliberal, em que se requer dos docentes apenas competências técnicas para conduzir o processo de ensino e aprendizagem para a obtenção resultados educacionais satisfatórios, conforme metas projetadas.

Os ideólogos reformistas têm orientado os países em desenvolvimento a assumir uma postura competitiva no mercado internacional e, para tornar competitivo um país como o Brasil, é preciso que este realize melhor desempenho em setores significativos da gestão pública, dentre estes, a educação, necessitando melhorar a oferta e a qualidade do ensino público, no sentido de alcançar as metas definidas internacionalmente. Para tanto, o país é orientado a realizar reformas no papel do Estado, no seu modo de gerenciar os serviços públicos e, conseqüentemente, no seu sistema educacional, como princípios necessários para melhorar o ensino e qualificar o trabalhador para atuar nas novas demandas do modo de produção.

Nesse contexto, a educação é considerada o elemento que potencializa a formação do trabalhador nos moldes necessários aos meios de produção, pois alia instrução com tecnologia, para garantir que o país, neste caso o Brasil, se torne um mercado promissor de produção de bens e serviço junto aos países geridos na lógica capitalista. Por consequência, a centralidade das políticas educacionais sob a nova égide do capital recai sobre a formação docente, enquanto condição para melhorar a qualidade da educação ofertada na rede pública, qualidade essa que tem sido aferida pelas avaliações externas e em larga escala.

Desse modo, ao se inscrever nas discussões sobre a temática formação de professores, este estudo destaca o PNAIC. Esse programa, por ter como eixos estruturantes mais centrais a formação continuada e a avaliação sistemática, busca, por meio destes, orientar o ensino na alfabetização no sentido de promover sua qualidade. Por isso, devem ser realizadas pesquisas para tentar compreender o caráter das políticas públicas de formação continuada de professores e as repercussões na atuação profissional docente, em específico sobre as práticas avaliativas que esse programa orienta e são praticadas na escola, pois, para Nóvoa (1995 apud ROMANOWSKI, 2012, p. 13), “[...] não há ensino de qualidade, nem reforma educativa, nem inovação pedagógica sem uma adequada formação de professores”.

Compreendendo a necessidade de estudar a relação entre formação docente e avaliação educacional, bem como os desdobramentos dessa relação nas práticas avaliativas na escola, este estudo centra-se na experiência de formação do PNAIC (também mencionado, de modo informal por alguns professores, como “Pacto”), que foi criado com o propósito de oferecer saberes teórico-metodológicos aos professores alfabetizadores, no sentido de fortalecer o processo de construção da alfabetização, a partir do desenvolvimento de ações didático-pedagógicas, desde a primeira etapa da educação básica, para incentivar e envolver as crianças em contextos de usos de diferentes linguagens. Essa preocupação tem se ampliado com vistas a assegurar a inserção da criança em ambientes propícios à ampliação de suas potencialidades

comunicativas para que seus direitos de aprendizagem possam, de fato, ser garantidos, e para que, até os 8 anos de idade, ela possa estar alfabetizada.

A proposição de uma política de formação continuada de professores, em específico aos alfabetizadores, se deve à constatação dos órgãos educacionais governamentais a respeito dos índices de crianças que chegam aos 8 anos sem estarem alfabetizadas, mesmo cumprindo o primeiro ciclo de alfabetização nessa etapa da escolaridade. Tais dados foram revelados pelo Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2010, o qual apresenta “[...] que há variações regionais importantes, chegando a taxa de analfabetismo a 27,3% na região Norte e 25,4% no Nordeste” (BRASIL, 2015a, p. 18). Outra constatação da problemática da alfabetização deve-se aos resultados revelados pelas avaliações em larga escala, “[...] diagnóstico apontado pelos resultados da Prova Brasil, da Provinha Brasil, e do PISA”, que identificou os desafios na alfabetização das crianças até os 8 anos de idade (BRASIL, 2015a, p. 19). Diante desses diagnósticos, percebeu-se a necessidade de desenvolvimento de ações que tornem o processo de alfabetização mais eficiente e universal.

Para buscar resolver essa problemática, o Governo Federal, na representação do Ministério da Educação (MEC), desenvolveu, em conjunto com as Instituições de Educação Superior (IES), o Programa PNAIC. Assim, o Distrito Federal, estados e municípios, em um regime de parceria, assumiram o compromisso de assegurar que todas as crianças estivessem alfabetizadas até os 8 anos de idade. As ações do Pacto integram quatro eixos, sendo o principal deles a Formação Continuada dos Professores Alfabetizadores. Juntamente com as políticas de formação docente, também foi implementado um novo elemento nas políticas de avaliação educacional, como somatórias, para garantir que todas as crianças sejam alfabetizadas no ciclo de alfabetização, como cumprimento da Meta 5 do Plano Nacional de Educação (PNE): “alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental” (BRASIL, 2014a).

Nesse propósito, portanto, a avaliação educacional também tem recebido maior atenção por parte das políticas educacionais, sendo pensada como instrumento de aferição e de regulação, o que justifica a inserção de mais um elemento na política de avaliação, que foi a criação e implementação da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), como destaca Dickel (2016, p. 194):

A avaliação educacional em larga escala, no Brasil, já faz parte do cotidiano dos docentes e de boa parte da população. O Sistema de Avaliação da Educação Brasileira (SAEB) existe desde 1990 e tem repercutido, de diferentes formas e intensidades, tanto sobre a produção acadêmica quanto sobre o funcionamento das escolas e as práticas pedagógicas. O mais novo elemento desse sistema é a Avaliação Nacional da

Alfabetização (ANA), também vinculada ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), instituído em 2012 pelo Governo Federal. O fato de constituir o SAEB e integrar o pacto produz no cenário das políticas curriculares e de avaliação uma configuração singular.

Nesse contexto de implementação de políticas educacionais no Brasil, foi criado o PNAIC, ao qual o município de Cameté aderiu, em 2012, e o implementou em 2013, para realizar a formação continuada de professores alfabetizadores que atuavam no primeiro ciclo de alfabetização. Esse Programa se constituiu, assim, em um orientador das ações teórico-metodológicas sobre a prática de ensino dos professores, bem como sobre as práticas avaliativas que deveriam ser desenvolvidas por estes no âmbito da escola.

Em meios às orientações e à operacionalização das ações do Programa no município, foi abordada a questão da avaliação, seja como parte integrante das ações pedagógicas do professor e, por isso, orientada nos encontros de formação, seja pela compreensão que se tem acerca do ato de avaliar.

Outro elemento que, nesse período, entrou na agenda da escola foi a aplicação da ANA, enquanto aferimento da aprendizagem nos componentes curriculares de português e matemática dos alunos, ao final do ciclo de alfabetização, no caso o 3º ano, para saber se as crianças realmente haviam sido alfabetizadas. A avaliação sempre foi uma problemática no processo de ensino-aprendizagem e que tem gerado uma inquietude em muitos educadores, em termos de práticas avaliativas mais adequadas a serem aplicadas, modelos, acepção, usos e sentidos que elas engendram na prática pedagógica, no rendimento do aluno e/ou na condução de sua aprendizagem. Com as avaliações em larga escala – Prova Brasil, Provinha Brasil, ANA – essa inquietude vem gerando muito desconforto ao professor, com os resultados incidindo sobre o trabalho docente. Hoje, as escolas têm sido convocadas a responder pedagogicamente se vão ensinar para avaliar ou avaliar para ensinar.

Desse modo, este estudo parte da premissa da necessidade de realizar reflexões a respeito da relação entre a proposta de formação continuada do PNAIC e o modelo de avaliação praticado nas escolas no âmbito das orientações do Programa. Nessa perspectiva, esta proposta de pesquisa pretende investigar:

- Como se configura a relação entre a proposta de formação continuada de professores do PNAIC e o modelo de avaliação que está sendo consolidado no contexto escolar?

E, para realizar uma análise mais contundente a respeito da relação entre a proposta de formação continuada do PNAIC e a avaliação educacional e obter uma compreensão acerca da configuração e implicações no âmbito das políticas públicas educacionais e as ações formativas

e avaliativas que estão sendo construídas e/ou afirmadas no chão da escola, é necessário desvelar:

- Qual a concepção de avaliação que está presente nas orientações teórico-metodológicas do PNAIC?
- Quais as implicações das orientações teórico-metodológicas da formação continuada do PNAIC para as práticas avaliativas desenvolvidas pelos docentes no ciclo de alfabetização?
- Qual o sentido da Provinha Brasil e da ANA – que passaram a integrar o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) – no contexto escolar e sua relação com o PNAIC no direcionamento das práticas pedagógicas e avaliativas no ciclo de alfabetização?

## OS OBJETIVOS DA PESQUISA

O objetivo geral deste trabalho é analisar a relação entre a formação continuada proporcionada pelo PNAIC e as orientações sobre as avaliações em larga escala que compõem o IDEB, no âmbito escolar.

Já os objetivos específicos desta pesquisa são: a) explicitar a concepção de avaliação presente nas orientações teórico-metodológicas do PNAIC; b) analisar as implicações das orientações teórico-metodológicas do PNAIC nas práticas avaliativas desenvolvidas pelos docentes no ciclo de alfabetização; c) refletir sobre o sentido e o uso das avaliações em larga escala da alfabetização – Provinha Brasil e ANA – no contexto escolar, e sua relação com as ações formativas do PNAIC no direcionamento das práticas pedagógicas e avaliativas no ciclo de alfabetização, voltadas ao melhoramento da aprendizagem dos alunos e à qualidade do ensino.

## DELINEAMENTO DA METODOLOGIA DA PESQUISA

A partir da década de 1990, intensificaram-se as mudanças na política educacional em virtude das alterações no contexto político e econômico e a educação passa, então, a ser proclamada como ferramenta indispensável para o desenvolvimento do país. No bojo dessas mudanças, a formação de professor destaca-se como fator relevante à construção da profissão docente e da qualidade do ensino ofertado nas escolas públicas.

Nesse contexto, discute-se muito a respeito da qualidade da formação inicial e da formação continuada do professor, e o paradigma de formação capaz de preparar professores

reflexivos e criativos, que sejam responsáveis pelo desenvolvimento profissional, com atuação pedagógica inovadora.

No debate em torno da natureza da formação do professor, compreende-se que esta deva servir para o desenvolvimento dos saberes docentes, bem como para torná-los protagonistas de seu desenvolvimento profissional. Logo, essa formação, segundo Nóvoa (2013b, p. 206-207), não só deve discutir os saberes acadêmicos, mas também deve lhes permitir refletir acerca das questões pertinentes à própria profissão e à organização do contexto escolar. Isso proporcionaria, por conseguinte, uma redefinição no campo da formação docente para que ela fosse realizada a partir da realidade do cotidiano do trabalho docente, valorizando o saber desses professores, problematizando a ação docente para, então, construir juntos uma nova realidade organizacional educativa que considerasse e reforçasse os espaços públicos de educação.

A formação continuada se apresenta como elemento fundamental no processo de construção da profissionalização docente, enquanto iniciativa que ajude os professores a revisitarem sua prática pedagógica, seja para reafirmá-la seja para orientá-la na perspectiva de melhoria da qualidade da educação.

O cenário educacional brasileiro tem registrado incursões governamentais na área da formação continuada de professor com a oferta de cursos a distância e presenciais, a exemplo o Programa PNAIC, cujo eixo principal está na formação continuada de professores alfabetizadores por todo o Brasil, no sentido de oferecer suporte teórico e prático ao trabalho docente. Para Gatti (2008, p. 61-62), ao realizar análise das políticas públicas para formação continuada no Brasil entre os anos de 1998 a 2008, ressalta a importância de verificar iniciativas próprias dos poderes públicos para formação continuada de professores em todos os estados brasileiros, em uma perspectiva avaliativa das contribuições aos saberes docentes e à relação com a prática pedagógica, além da afirmação da identidade profissional do professor.

As políticas de formação continuada de professores têm gerado, nessas últimas décadas, a implementação de programas de formação como o PNAIC, enquanto estratégia para melhorar o ensino e os resultados educacionais apresentados nas avaliações externas e em larga escala.

Dessa forma, o lugar da formação docente na política educacional tem-se constituído em importante tema e desafio no debate atual. Experiências, estudos, pesquisas, propostas e reflexões vêm sendo concretizadas e divulgadas, de modo a fazer conhecer que modelo de formação continuada está em desenvolvimento, assim como as suas implicações para a qualidade educativa, num momento em que são exigidos das escolas a elevação de seu IDEB. (CAMARGO; RIBEIRO; MENDES, 2016, p. 99).

Na lógica estabelecida no contexto das reformas educacionais, a partir dos anos 1990 no Brasil, as políticas de formação de professor e as políticas de avaliação educacional passam

a ser repensadas e orientadas no sentido de produzir resultados na qualidade da educação. Nesse contexto, determinam-se as reformas educacionais nacionais e:

[...] as “preocupações com os resultados do trabalho do professor e a relação desses resultados com os recursos investidos conduziram a política de avaliação como estratégia de indução de procedimentos e conteúdos político-pedagógicos que, como se referiu, objetivavam a adesão dos professores às reformas propostas”. (SHIROMA; EVANGELISTA, 2011, p. 135).

É inegável a importância do estabelecimento de políticas de formação continuada de professores não só por garantirem o aperfeiçoamento e a qualidade do exercício do magistério na educação básica, mas também porque é fundamental que sejam realizados estudos sobre essas políticas que instituem programas de formação para compreender suas dimensões políticas e pedagógicas, bem como para desvelar suas implicações à profissionalização docente e à qualidade social da educação, concordando, assim, com Imbernón (2010, p. 10), ao afirmar que, na atualidade, “[...] existem evidências quase inquestionáveis para todos que, de uma forma ou outra, dedicam-se à formação continuada de professores. Conhecê-las implica analisar os acertos e os erros e ter a consciência de tudo o que nos resta conhecer e avançar”.

Para desvelar as implicações do PNAIC, no que tange à formação continuada de professores e à avaliação na alfabetização, há de se tomar esse Programa como objeto de estudo, a fim de analisá-lo, entendendo que, como projeto oficial, é carregado de discurso que justifica a necessidade de melhorar a prática pedagógica, como premissa para garantir a qualidade da educação ofertada nas escolas públicas brasileiras, que devem ser aferidas pelas avaliações externas e em larga escala destinadas à alfabetização, e ainda compreendendo que essa qualidade encontra-se representada nos indicadores quantitativos revelados pelo IDEB, referendada na perspectiva econômica.

Nesse contexto, vale ressaltar que o entendimento a respeito do conceito de qualidade da educação e, portanto, de ensino, é tomado e defendido neste estudo na perspectiva da classe trabalhadora, por compreender a educação como uma atividade social, histórica e política. Tal conceito referenda-se, portanto, na qualidade social da educação, que considera fatores tanto internos quanto externos à escola, capazes de determinar e condicionar essa qualidade. Logo, a educação como prática social é, segundo Silva (2009, p. 217), um ato político, e a garantia de uma educação de qualidade social, referendada pela classe trabalhadora, implica assegurar o acesso aos bens culturais e à redistribuição das riquezas produzidas entre todos, em uma perspectiva democrática e emancipadora.

Portanto, para estudar a relação entre formação continuada de professores e avaliação educacional, no âmbito do PNAIC e diante do contexto social, político e econômico contemporâneo, imerso no processo de mundialização do capital, faz-se necessário adentrar o cotidiano da escola com o desafio de perceber quais as implicações que o programa, por meio do desenvolvimento das formações, tem incidido na realidade do fazer pedagógico, em específico sobre a prática avaliativa em sala de aula de professores alfabetizadores que participaram da formação. Explicita-se que a presente pesquisa se encontra fundamentada em referenciais teóricos e metodológicos que julgamos permitir analisar acuradamente o objeto de estudo para encontrar suas determinações<sup>3</sup> e poder compreendê-lo em sua materialidade. Por isso, apoiamo-nos nos parâmetros do Materialismo Histórico Dialético, segundo a tradição filosófica representada pela dialética:

Esta tendência vê a reciprocidade sujeito/objeto eminentemente como uma interação social que vai se formando ao longo do tempo histórico. Para esses pensadores, o conhecimento não pode ser entendido isoladamente em relação à prática política dos homens, ou seja, nunca é uma questão apenas de saber, mas de poder. Daí priorizarem a práxis humana, a ação histórica e social, guiada por uma intencionalidade que lhe dá sentido, uma finalidade intimamente relacionada com as transformações das condições de existência da sociedade humana (SEVERINO, 2007, p. 116).

No materialismo histórico dialético, entende-se que o conhecimento teórico, que se dá pelo movimento de abstração, parte da aparência para obter a essência. Isso conduz o pesquisador a ir além do fato imediato para identificar as determinações e suas relações que implicam e explicam o fenômeno, pois, segundo Netto (2011, p. 22):

O objetivo do pesquisador, indo além da aparência fenomênica, imediata e empírica—por onde necessariamente se inicia o conhecimento, sendo essa aparência um nível da realidade e, portanto, algo importante e não descartável—, é apreender a essência (ou seja: a estrutura e a dinâmica) do objeto. Numa palavra: o método de pesquisa que propicia o conhecimento teórico, partindo da aparência, visa alcançar a essência do objeto. Alcançando a essência do objeto, isto é: capturando a sua estrutura e dinâmica, por meio de procedimentos analíticos e operando a sua síntese, o pesquisador a reproduz no plano do pensamento; mediante a pesquisa, viabilizada pelo método, o pesquisador reproduz, no plano ideal, a essência do objeto que investigou.

Nessa perspectiva, para compreender a realidade contextual onde está imerso o fenômeno em estudo, exige-se um método que permita vislumbrar as relações e os interesses que circundam a efetivação de uma política educacional no âmbito social, político e econômico atual, pois o “[...] mundo da pseudoconcreticidade é um claro-escuro de verdades e enganos. O seu elemento próprio é o duplo sentido” (KOSIK, 2002, p. 15).

---

<sup>3</sup> “Cabe também precisar o sentido das “determinações”: determinações são traços pertinentes aos elementos constitutivos da realidade.” (NETTO, 2011, p. 45).

Ao pretender explicar o fenômeno em questão, procuramos mostrar as relações estabelecidas entre os elementos constitutivos e suas categorias fundantes, pois estas são fundamentais para o conhecimento desse fenômeno, como ressalta Triviños (1987, p. 54): “As categorias, entendidas como ‘formas de conscientização dos conceitos dos modos universais da relação do homem com o mundo, que refletem as propriedades e leis mais gerais essenciais da natureza, da sociedade e do pensamento’, tem uma longa história”.

Tal acepção permite-nos perceber os arranjos em que as políticas de formação de professores são pensadas, criadas e efetivadas, levando em consideração que estas políticas se dão no âmbito de uma sociedade capitalista, formada por classes sociais que defendem divergentes projetos de sociedade, portanto, assentada em relações sociais antagônicas que, historicamente, têm forjado os rumos da educação, na compreensão do que afirmaram Marx e Engels (1998, p. 40), na obra *Manifesto Comunista*: “A história de todas as sociedades que existiram até nossos dias tem sido a história das lutas de classes”.

Sob essa ótica e apoiada em Triviños (1987, p. 55), para quem, no marxismo, “[...] as categorias se formaram no desenvolvimento histórico do conhecimento e na prática social”, a presente pesquisa, ao assumir os parâmetros do Materialismo Histórico Dialético, adota as categorias analíticas próprias do método do marxismo, em específico as de totalidade, contradição e mediação. Essas categorias servirão de referência e orientarão as análises científicas desenvolvidas neste estudo. Assim, por meio da categoria totalidade, será possível a articulação dos aspectos particulares do fenômeno com o contexto social no qual ele está imerso; pois buscamos compreender as mediações que os professores fazem entre o trabalho educativo desenvolvido na escola, a prática pedagógica/avaliativa, no âmbito da alfabetização e os saberes adotados das orientações teórico-metodológica do PNAIC, bem como evidenciar as contradições que permeiam a estrutura e a dinâmica do objeto em sua materialidade.

Essa teoria materialista toma, como ponto de partida do conhecimento, a “[...] atividade prática social dos sujeitos histórico e concretos” (FRIGOTTO, 2008, p. 82), entendendo, assim, que é sobre ela que se devem debruçar os esforços reflexivos e as análises críticas para encontrar as múltiplas dimensões do objeto, e para poder apreender a realidade que se faz materializada.

É na investigação que o pesquisador tem de recolher a “matéria” em suas múltiplas dimensões; apreender o específico, o singular, a parte e seus liames imediatos ou mediatos com a totalidade mais ampla; as contradições e, em suma, as leis fundamentais que estruturam o fenômeno pesquisado (FRIGOTTO, 2008, p. 80).

Dessa maneira, sob o viés do Materialismo Histórico Dialético, enquanto método de análise sociológica, faz-se necessário interpretar a realidade concreta por meio das categorias

analíticas, que são aportes conceituais fundamentais à captação dos processos que se evidenciam a partir da aparência do fenômeno em questão e de suas relações/ligações/conexões com outros processos de diferentes e de diversas ordens: social, política, econômica e cultural; os quais devem ser analisados no intuito de compreender como se configura a relação entre formação continuada e avaliação educacional, no âmbito do PNAIC, e as implicações nas práticas avaliativas que os professores alfabetizadores desenvolvem em sala de aula, mas também como contribuem para as análises das políticas públicas de formação continuada de professores, no contexto das reformas da educação brasileira, e para a qualidade do ensino. Para Marx (apud NETTO, 2011, p. 53), “O método implica, pois, [...] uma determinada posição (perspectiva) do sujeito que pesquisa: aquela em que se põe o pesquisador para, na sua relação com o objeto, extrair dele as suas múltiplas determinações”.

A categoria da totalidade, por sua vez, foi analisada por compreendermos a realidade social como “criação da produção social do homem” (KOSIK, 1976, p. 52). Isso permite analisarmos a ação educativa, no discurso e na prática, no âmbito do PNAIC e da escola, considerando-a como construto de uma política que reflete intencionalidades de um projeto maior de educação e de sociedade, cujos embates e conflitos ideológicos implicam novos contornos em que está sendo desenhado o ensino público e, mais especificamente, a alfabetização, a formação e o trabalho dos professores. Nesse sentido, concordamos com Masson (2012), que afirma não ser possível compreender uma política educacional sem apreender a lógica global de um determinado sistema de produção, pois a compreensão dessa política perpassa por determinantes de ordem econômica, política, histórica e cultural; e acentua ainda que:

O estudo de uma política educacional requer, para a apreensão de sua essência, considerar a correlação de diferentes forças no processo pelo qual se define e se implementa uma política pública. Tal processo é marcado por interesses econômicos, políticos e ideológicos, já que a política educacional não se define sem disputas, sem contradições, sem antagonismos de classe (MASSON, 2012, p. 9).

Por ser a realidade dialética e contraditória, torna-se fator primordial para consubstanciar as lutas e as transformações que dela são consequências. Outra categoria analisada foi a *contradição*. Por meio dessa categoria, a educação é entendida como um campo de luta entre classes sociais, entre projetos de sociedade que se antagonizam e tomam a escola, simultaneamente, como reprodutora dos ideais da classe dominante, dona dos meios de produção, e também lugar de formação política dos sujeitos socio-históricos, que, por uma educação dialógica e emancipadora, como defende Freire (2000b), torna-se um espaço de aprendizagem, resistência e esperança, portanto, um lugar que serve de ameaça à ordem

estabelecida. Sob essa ótica, a escola reflete, então, as contradições que caracterizam a sociedade. A contradição, para Triviños (1987), é a categoria essencial do materialismo dialético que se apresenta na realidade objetiva.

O PNAIC, como produto do Estado regulador, é, pois, carregado de contradições, visto que, ao mesmo tempo em que pretendeu favorecer as aprendizagens na alfabetização por meio da formação continuada do agente primordial dessa tarefa, o professor, o faz sob o viés do praticismo, justamente por focalizar a técnica e visar, em termos de avaliação, mais os resultados do que a consolidação de um processo de alfabetização, em que professor e aluno avaliem e repensem as ações de ensino e de aprendizagem, com objetivo de garantir a consolidação dos direitos de aprendizagens.

Partindo do entendimento de que a realidade concreta é a “síntese de muitas determinações” (NETTO, 2011, p. 44), a tarefa do pesquisador é, pois, a de dessecar seu objeto para encontrar suas determinações e suas relações, de modo a localizar as mediações. Entendemos, assim, a *mediação* enquanto uma categoria analítica, que pode nos permitir analisar, compreender e refletir sobre as relações de mútua interação entre determinante e determinado, pois as mediações asseguram a processualidade na totalidade concreta.

De modo a apreendermos a operacionalização do objeto de estudo, especificamente o PNAIC e suas orientações no aspecto da avaliação, pressupomos que os professores que participaram da formação, ao se apropriarem dos conhecimentos orientadores do programa (estratégias, técnicas e recursos) sobre avaliação, (re)contextualizam esses saberes para realizar mudanças nas práticas avaliativas em sala de aula. Nesse sentido, a educação é entendida como mediação no âmbito da prática social, e o professor é quem, na prática, realiza essas mediações, para afirmar ou transformar o que já está posto, ressaltando que as categorias encontram-se articuladas (NETTO, 2011, p. 55-56), imbricadas uma na outra e compondo a realidade objetiva, sendo papel do pesquisador identificar e compreender as relações e metamorfoses das determinações que tornam a realidade concreta, permeada de contradições e em constantes transformações.

E, por ser o objeto desta pesquisa um fenômeno educacional, portanto, social, compreende-se que o Materialismo Histórico Dialético possa melhor analisar o objeto em estudo, pelo fato de o PNAIC ter sido criado no contexto das reformas educacionais de caráter neoliberal, promovidas pelo Estado gerencialista, que se assenta em um princípio regulador.

Diante do contexto de reformas educacionais em que são criadas as políticas públicas, em especial as voltadas à formação docente, busca-se compreender a relação da formação

continuada no PNAIC com as avaliações educacionais contidas nas orientações oficiais e em seus desdobramentos nas práticas avaliativas que estão sendo materializadas no cotidiano escolar.

Em uma sociedade capitalista, os determinantes políticos e econômicos que envolvem o objeto de estudo só podem ser explicitados sob o viés do Materialismo Histórico Dialético, de modo a superar a aparência factual da empiria e, assim, captar e compreender os significados revelados nas relações estabelecidas pelos sujeitos no âmbito da realidade social. Só a adoção desses pressupostos nos ajudaria a explicitar as implicações das práticas avaliativas que estão sendo desenvolvidas pelos alfabetizadores em sala de aula, tomando-se como referência as singularidades de uma escola da rede pública municipal de ensino do município de Cameté (PA). Repensar, pois, a política de formação de professores no contexto específico, relacionando-a com o contexto geral da realidade social significa analisar e refletir a respeito da relação entre o singular e o universal real, por entender que a “universalidade e a singularidade, mediadas pela particularidade, nada mais são do que uma determinação do ser reproduzida na consciência” (MASSON, 2012, p. 4).

É importante ressaltar que a análise de uma realidade específica em sua singularidade e particularidade contribui para a compreensão da totalidade do fenômeno, visto que a totalidade em questão se constitui como um processo no qual existem relações dialéticas entre as partes e o todo. Por isso,

Na investigação, segundo o pressuposto do MHD, o objeto deverá apresentar-se apreendido em sua totalidade, do específico, do singular e do particular. Assim, cabe a elucidação de dois movimentos que são essenciais: • captar o fenômeno de uma determinada coisa significa indagar e descrever como a coisa em si se manifesta naquele fenômeno e como, ao mesmo tempo, nele se esconde; • compreender o fenômeno é atingir a essência. Sem fenômeno, sem a sua manifestação e revelação, a essência seria inatingível. (BENITE, 2009, p. 8).

Por conseguinte, o enfoque epistemológico adotado nesta pesquisa prima pelo desvelamento das mediações que se dão nas relações e práticas sociais no âmbito da materialidade do fenômeno, visto que “[...] as determinações pressupõem uma realidade como processo temporal” (BENITE, 2009, p. 6).

Toda instituição singular tem, segundo Bittar e Ferreira Jr. (2009), conexão com outras instituições e com fenômenos sociais, sendo que “[...] o particular desempenha o papel de um elo (mediação) entre o singular e o geral”, ou seja,

[...] o particular é uma formação relativamente isolada, uma instituição (um fenômeno educacional), um processo ou, até mesmo, um acontecimento. Já o singular constitui-se por traços e propriedades individuais e únicos inerentes ao particular, como, por

exemplo, a instituição escolar no contexto de um sistema nacional de educação e os traços específicos que a diferenciam das outras instituições. (BITTAR; FERREIRA JR., 2009, p. 502).

Destarte, o PNAIC, por se constituir em uma política educacional, torna-se uma ação do Estado e sua materialização se dá na prática social em um dado espaço/tempo que apresenta suas determinações originadas pelas relações sociais estabelecidas na realidade social, e, em virtude de esta política ter sido materializada em realidades diferentes e diversas, dada sua dimensão e universalidade de seu alcance no país, esta pesquisa visa analisá-la no *lócus* do município de Cametá, tomando, assim, a singularidade de uma escola da rede pública municipal.

Dessa forma, com o intuito de analisar a política de formação continuada do PNAIC, ou melhor, suas implicações formativas nas práticas avaliativas dos professores alfabetizadores em um contexto específico, escolhemos como *lócus* a Escola Municipal de Ensino Fundamental Santa Santos, que integra a rede pública municipal de ensino, situada na zona urbana do de Cametá (PA). Faz-se necessário esclarecer os critérios para determinar qual seria a escola que serviria de campo empírico desta investigação. Os critérios foram os seguintes: 1) ser escola da rede pública municipal; 2) atender a estudantes do ciclo de alfabetização, composto pelo 1º, 2º e 3º anos do ensino fundamental, sendo também um espaço escolar que se dedicasse ao atendimento apenas dos anos iniciais do ensino fundamental, tendo, portanto, como foco de suas ações pedagógicas essa etapa de escolarização; 3) ter professores alfabetizadores atuando em turmas do ciclo de alfabetização e que tenham participado das formações do PNAIC nos anos de 2013 a 2016; 4) ter participado de avaliações externas e em larga escala, para investigarmos em que sentido essas avaliações são tratadas no espaço educativo; 5) ser um espaço acessível à pesquisadora e contar com a participação de todos os sujeitos qualificados à pesquisa em questão.

Esses critérios estão imbricados pelas motivações acadêmicas que nos levaram a adentrar o espaço escolar para compreender as implicações de uma política de formação continuada de professores no contexto de sala de aula, onde se desenvolve o processo de alfabetização, no que diz respeito às práticas avaliativas, orientadas e praticadas. Assim, fez-se necessário ir à escola para que pudéssemos ter acesso às informações pertinentes a respeito do objeto de estudo e selecionar e entrevistar os sujeitos da pesquisa, no caso específico, os professores alfabetizadores.

Os sujeitos participantes desta pesquisa foram as professoras alfabetizadoras, a coordenadora do PNAIC (2013 a 2016) e os professores que foram Orientadores de Estudo do

Programa. No contexto da escola, dos 11 professores que atuam nas turmas de séries iniciais, 8, atuam em turmas do 1º ao 3º ano e somente quatro destes, atendiam aos critérios pré-estabelecidos para esta investigação.

É importante informar que, ao adentrar o espaço escolar, foi realizada, inicialmente, uma conversa com a gestora e com a coordenadora da escola, seguida do levantamento dos sujeitos que iriam participar da entrevista, e, só então, obtivemos a autorização para realizar a pesquisa na escola. Feito isso, foram realizadas várias visitas à escola para estabelecer contato com os professores, com o objetivo de conhecer o perfil de cada um, sua formação, tempo de atuação no magistério e nas turmas de alfabetização, além de realizar as entrevistas previamente agendadas. No quadro a seguir, o perfil das quatro professoras alfabetizadoras participantes desta pesquisa e o formato pelo qual são identificadas no texto.

Quadro 1 – Perfil das professoras alfabetizadoras e tratamento das entrevistadas

<b>Sujeitos</b>	<b>Formação</b>	<b>Experiência Profissional</b>
Professora Alfabetizadora (PA1)	Graduada em Pedagogia com Especialização na área da educação.	17 anos como professora da rede municipal de ensino e 10 anos em turmas de alfabetização.
Professora Alfabetizadora (PA2)	Graduada em Pedagogia com Especialização na área da educação.	23 anos como professora da rede municipal de ensino e 7 anos em turmas de alfabetização.
Professora Alfabetizadora (PA3)	Graduada em Pedagogia com Especialização na área da educação.	19 anos como professora da rede municipal de ensino em turmas de alfabetização.
Professora Alfabetizadora (PA4)	Graduada em Pedagogia e Mestrado em Educação e Cultura.	13 anos como professora da rede municipal de ensino em turmas de alfabetização.

Fonte: Elaborado pela autora do trabalho (2019), a partir dos dados obtidos na entrevista.

Além das professoras alfabetizadoras, também foram elencados como sujeitos da pesquisa membros da equipe de formação do PNAIC, a saber: cinco Professores Orientadores de Estudos<sup>4</sup> e uma Coordenadora do PNAIC. Além de atuarem diretamente nas formações continuadas realizadas com as professoras alfabetizadoras, no decorrer dos anos 2013 a 2016, também faziam o monitoramento/acompanhamento e as orientações das ações do programa diretamente nas escolas localizadas na sede do município, junto às alfabetizadoras. No quadro

<sup>4</sup> A respeito dos Professores Orientadores de Estudos, as informações obtidas via técnico SEMED/2013, que a escolha destes foi realizada por indicação considerando os critérios estabelecidos pelo Programa: ter sido tutor do Programa Pró-Letramento ou ser profissional do magistério efetivo da rede; ser formado em Pedagogia ou ter Licenciatura; atuar há, no mínimo, três anos nos anos iniciais do ensino fundamental, podendo exercer a função de coordenador pedagógico, e/ou possuir experiência na formação de professores alfabetizadores (BRASIL, 2012b, p. 27).

a seguir, apresentamos o perfil desses sujeitos da pesquisa que também colaboraram prestando entrevistas para este estudo.

Quadro 2 – Perfil dos Professores Orientadores de Estudo e da Coordenadora do PNAIC/local nos anos de 2013 a 2016 e o tratamento que recebem como entrevistados.

<b>Sujeitos</b>	<b>Formação</b>	<b>Experiência Profissional</b>
Coordenadora do PNAIC /Local (Coord. PNAIC)	Graduação em Letras/Língua Portuguesa e Mestrado em Educação e Cultura.	Mais de 20 anos como professora da rede municipal e estadual de ensino.
Professora Orientadora de Estudos (POE1)	Graduação em Pedagogia.	Mais de 20 anos como professora da rede municipal de ensino.
Professor Orientador de Estudos (POE2)	Graduação em Pedagogia e em Letras/Língua Portuguesa, Especialização na área de educação.	Mais de 10 anos como professora da rede municipal de ensino.
Professora Orientadora de Estudos (POE3)	Graduação em Pedagogia.	17 anos como professora da rede municipal de ensino, e 10 anos na rede estadual de ensino em função técnico/pedagógica.
Professora Orientadora de Estudos (POE4)	Graduação em Pedagogia; Mestranda em Educação e Cultura.	Mais de 17 anos como professora da rede municipal de ensino e 11 anos na rede estadual de ensino em função técnico/pedagógica.
Professora Orientadora de Estudos (POE5)	Graduação em Letras/Língua Portuguesa e Pedagogia, Mestrado em Educação e Cultura.	13 anos como professora da rede municipal de ensino.

Fonte: Elaborado pela autora do trabalho (2019), a partir dos dados obtidos na entrevista.

Os dados apresentados nos quadros 1 e 2 revelam que os sujeitos participantes da pesquisa possuem em sua totalidade como formação mínima a graduação/licenciatura e um tempo significativo de experiência profissional no magistério, contemplando mais de 10 anos, e as professoras alfabetizadoras, em torno de 7 anos a mais, atuando em turmas de alfabetização, demonstrando que esses sujeitos possuem conhecimentos sobre o contexto da prática docente na escola pública.

Importante destacar que, no decorrer deste texto dissertativo, os sujeitos da pesquisa serão identificados com as letras do alfabeto e por algarismos arábicos, conforme a função exercida no contexto do PNAIC: as professoras alfabetizadoras – “PA1”, “PA2”, “PA3” e “PA4”; os Professores Orientadores de Estudos – “POE1”, “POE2”, “POE3”, “PO34” e “POE5”; e a Coordenadora do PNAIC, de forma abreviada, seguida da sigla do Programa,

“Coord. PNAIC”. Isso se faz necessário com a finalidade de preservar a identidade desses profissionais, conforme acordado com eles ao iniciar a pesquisa.

No que tange ao desenvolvimento desse estudo, foi realizado primeiramente o levantamento e a apropriação da literatura pertinente, seguido do levantamento documental, em que se buscou documentos necessários e se fez a análise dos principais marcos legais que instituíram, implementaram e normatizaram o programa PNAIC, documentos institucionais orientadores e os cadernos de formação que orientaram e conduziram a operacionalização das formações, assim como dos marcos legais das avaliações em larga escala – Provinha Brasil e ANA – e outros documentos que se fizeram necessários para elucidar o problema.

No segundo momento deste estudo, foi realizada pesquisa de campo com entrevistas individuais, de caráter semiestruturado, com professores que participaram do curso de formação continuada ofertado pelo PNAIC no município de Cametá, e que atuam em turmas do 1º ao 3º ano do ensino fundamental de uma escola pública da zona urbana da cidade de Cametá, que atende às séries iniciais do ensino fundamental, e também com os Professores Orientadores de Estudo e a Coordenadora do PNAIC/Local, como membros da Secretaria Municipal de Educação (SEMED), que estiveram à frente da operacionalização do curso de formação continuada do programa, no período de 2013 a 2016, recorte cronológico da pesquisa que corresponde aos anos iniciais do desenvolvimento das formações do PNAIC, que tiveram uma operacionalização mais efetiva tanto em termos de gestão administrativa e pedagógica quanto financeira.

Quanto aos procedimentos da pesquisa, foram adotadas como técnicas: a análise documental e a entrevista semiestruturada para a coleta dos dados empíricos que auxiliaram na análise do objeto de estudo.

Sobre a análise documental, é pertinente asseverar que essa técnica de coleta de dados se realiza a partir da análise de formas de registros sobre a temática em estudo. Desse modo, justifica-se seu uso por compreender que “[...] é a técnica de identificação, levantamento, exploração de documentos fontes do objeto pesquisado e registros de informações retiradas nessas fontes e que serão utilizadas no desenvolvimento do trabalho” (SEVERINO, 2007, p. 124), servindo como auxiliar na captação de informações e dados que possam elucidar a problemática a que se propõe este estudo.

Além dos documentos mais gerais da política de educação, em particular das políticas de formação e avaliação da educação, analisamos vários documentos<sup>5</sup> produzidos no âmbito da política de formação continuada de professores no PNAIC e das avaliações sistemáticas que se atravessam no contexto da alfabetização. Tais documentos nos ajudam a compreender a proposta formativa do programa e sua definição de formação docente e avaliação educacional, além de revelar como foi pensada a estrutura, a organização, a gestão e o funcionamento do mesmo.

A respeito da entrevista, vale ressaltar sua importância na coleta dos dados nesta pesquisa, “[...] por ser a entrevista um intercâmbio de comunicação” (MARCONI; LAKATOS, 2011, p. 280), capaz de possibilitar a apreensão pelo pesquisador sobre “[...] o que os sujeitos pensam, sabem, representam, fazem e argumentam” a respeito do objeto (SEVERINO, 2007, p. 124), e, sendo ela do tipo semiestruturada, “[...] o entrevistador tem liberdade para desenvolver cada situação em qualquer direção que considere adequada. É a forma de compreender mais amplamente a questão” (MARCONI; LAKATOS, 2011, p. 281).

A entrevista semiestruturada seguiu um roteiro, em anexo, com questões norteadoras, formuladas no sentido de obter e apreender informações/conhecimentos a respeito do objeto (PNAIC) e sua materialização mediada pela prática pedagógica dos professores alfabetizadores, bem como compreender seus atravessamentos com as avaliações sistemáticas no âmbito da alfabetização.

Quanto ao tratamento das informações e dos dados levantados durante a pesquisa, estes foram sistematizados levando em consideração as categorias que orientam este estudo, sendo, portanto, analisados e interpretados à luz do aporte teórico que fundamenta a pesquisa, compreendendo que, sob o viés do Materialismo Histórico Dialético, tais análises devem permitir-nos ir além da aparência do objeto e contemplar sua essência, evidenciando as dimensões objetivas e ideológicas do programa PNAIC ao coadunar os eixos formação

---

<sup>5</sup> Relacionamos os principais documentos que foram analisados nessa pesquisa: Portaria n. 867, de 4 de julho de 2012; Portaria n.º 826, de 7 de julho de 2017; Portaria Normativa n.º 10, de 24 de abril de 2007; Portaria n.º 482, de 7 de junho de 2013; Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa: O Brasil do futuro com o começo que ele merece (2012); Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa: PNAIC em ação/Documento orientador das ações de formação continuada de professores alfabetizadores em 2016 (2016); Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa. Documento orientador (2017); Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa: Formação do Professor Alfabetizador. Caderno de apresentação (2012); Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa. Avaliação no ciclo de alfabetização: reflexões e sugestões (2012); Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa: Apresentação (2014); Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa: organização do trabalho pedagógico/alfabetização matemática (2014); Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa: Apresentação (2015); Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa: Gestão escolar no ciclo de alfabetização: caderno para gestores (2015); Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa: A organização do trabalho escolar e os recursos didáticos na alfabetização (2015).

continuada e avaliação, que implicam as práticas avaliativas dos alfabetizadores no âmbito da escola pública.

A aproximação com a técnica de análise de conteúdo nas *leituras* de mensagens contidas nos documentos e nas falas dos sujeitos da pesquisa foi uma importante perspectiva que adotamos para desvelar os sentidos mais que os significados que estas expressam, relacionando-as aos contextos social, político, econômico e educacional, onde são produzidas, portanto, resultantes de um processo histórico e dialético. Para Chizzotti (1991), a técnica análise de conteúdo contribui para apreendermos o conteúdo explícito ou implícito que revelam as mensagens, enfatizando ainda que: “[...] o objetivo da análise do conteúdo é compreender criticamente o sentido das comunicações, seu conteúdo manifesto ou latente, as significações explícitas ou ocultas” (CHIZZOTTI, 1991, p. 98).

O uso dos recursos dessa técnica permite ao pesquisador não somente entender o sentido que imprimem as comunicações, mas também vislumbrar outras perspectivas de significados que tais comunicações podem inferir, possibilitando realizar interpretações pertinentes e coerentes sobre o objeto de estudo. Como bem ressalta Bardin (2016, p. 47):

[...] a tentativa do analista é dupla: compreender o sentido da comunicação (como se fosse o receptor normal), mas também, e principalmente *desviar* o olhar para outra significação, outra mensagem entrevista por meio ou ao lado da mensagem primeira. A leitura efetuada pelo analista, do conteúdo das comunicações, não é, ou não é unicamente, uma leitura “a letra”, mas antes o realçar de um sentido que figura em segundo plano.

Diante do exposto e de posse dos dados da pesquisa, foi realizada a organização destes em categorias temáticas de análises, visto que o objetivo da categorização consiste em “[...] fornecer, por condensação uma representação simplificada dos dados brutos” (BARDIN, 2016, p. 148), o que permitiu realizar análises das informações relacionadas ao problema e aos objetivos da pesquisa, e fazer inferências e interpretações à luz do Materialismo Histórico Dialético. Ao tratar dessa etapa da pesquisa, concordamos que:

A análise dos dados representa o esforço do investigador de estabelecer as conexões, mediações dos fatos que constituem a problemática pesquisada. Mediante este trabalho, vão se identificando as determinações fundamentais e secundárias do problema. É no trabalho de análise que se busca superar a percepção imediata, as impressões primeiras, a análise mecânica e empirista, passando-se, assim, do plano pseudoconcreto ao concreto que expressa o conhecimento apreendido na realidade. É na análise que se estabelecem as relações entre a parte e a totalidade. (FRIGOTTO, 2008, p. 88-89).

Vale ressaltar ainda que as análises e as discussões dos dados, ao se estabelecerem em diálogo com o aporte teórico que fundamenta este estudo, perpassaram pelas seguintes

categorias analíticas: *formação, avaliação e qualidade de ensino*, compreendendo, assim, que o conhecimento produzido sobre a problemática em questão se expressa por ideias, conceitos e categorias, que, ao terem sido revisitadas, levaram em consideração a dinâmica da realidade histórica e dialética, conforme orienta Frigotto (2008).

Feito isso, procedeu-se à elaboração do texto dissertativo da pesquisa, enquanto síntese da investigação sobre a problemática abordada, seguida da socialização dos resultados desta pesquisa educacional.

## ESTRUTURA DO TEXTO DISSERTATIVO

Este trabalho apresenta-se, na versão final, com uma estrutura organizacional do texto dissertativo dividido em três capítulos, além desta introdução, na qual é realizada a descrição dos aspectos teórico-metodológicos que norteiam esta pesquisa, finalizando-se com as considerações finais.

O primeiro capítulo, intitulado “As políticas de formação docente nos ordenamentos normativos, no contexto das reformas e suas repercussões”, trata da base teórica e normativa sobre a política de formação docente, tecendo análises sobre os documentos legais que orientam as políticas de formação docente no Brasil, e sobre as concepções que norteiam as práticas formativas de professores nas últimas décadas.

O segundo capítulo, nomeado “Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: diretrizes, concepções e implicações na educação básica”, aborda, em específico, sobre o Programa Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), expondo desde os objetivos até a estrutura organizacional do Programa, além de tecer análises sobre a formação continuada e a avaliação educacional no âmbito do programa, revelados pelos documentos orientadores e cadernos de formação.

E, finalmente, o terceiro capítulo, que tem como título “A formação de professores na proposta do PNAIC: vínculos com avaliação educacional e suas repercussões na educação básica no município de Cametá (PA)”, analisa a relação entre a proposta de formação continuada de professores do PNAIC e as práticas avaliativas dos docentes, como dialogam no contexto da alfabetização, na perspectiva de desvelar o sentido da avaliação educacional orientada pelo PNAIC e da prática avaliativa desenvolvida na escola, e assim poder compreender as implicações formativas do PNAIC no processo avaliativo da escola e na qualidade de ensino pretendida.

## **1. AS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DOCENTE NOS ORDENAMENTOS NORMATIVOS, NO CONTEXTO DAS REFORMAS, E SUAS REPERCUSSÕES**

Este capítulo inicial discute a configuração da formação docente tendo como ponto de partida os ordenamentos normativos produzidos nos (re)arranjos políticos, sociais e econômicos, no contexto das reformas do Estado, originárias da transmutação do sistema de produção capitalista, a partir do final dos anos 1970, e suas implicações ao modelo de gerenciamento dos serviços públicos prestados e no fortalecimento e na ambientação favorável à produção de bens e de serviços no mercado nacional, que vêm gerando novas aspirações à educação pública, em particular sobre a formação e o trabalho do professor.

### **1.1 MARCOS NORMATIVOS DAS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DOCENTE NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO**

No contexto educacional contemporâneo brasileiro, a temática formação docente tem estado presente nos debates que tratam da qualidade da educação pública e tem provocado tensionamentos principalmente a respeito das incursões governamentais na implementação de políticas voltadas à materialização de marcos legais orientadores das ações dos entes federados na oferta de formação inicial e continuada de professores, com o discurso da necessidade da atualização de saberes profissionais para o enfrentamento aos desafios que são postos cotidianamente à prática docente.

O debate acerca da temática formação docente requer, entretanto, um olhar para além do âmbito didático-pedagógico, ou seja, para a parte do contexto onde são formuladas e implementadas as políticas nessa direção, a fim de compreender de que política de formação se está abordando e que projeto societal elas tendem a afirmar. A filosofia que a subsidia é um ponto central ao se problematizar também a quem, de fato, elas servem, para que tipo de instituição educativa foi planejada e que tipo de professor elas tendem a projetar. Essas e outras reflexões nos remetem a analisar o contexto social, político e econômico onde elas são criadas e implementadas, dadas as configurações da atual realidade da educação brasileira, voltadas a reforçar o processo produtivo mais do que o educativo.

Todos esses questionamentos emergem quando se parte da compreensão da educação enquanto um ato político, como definiu Freire (2000b), e, como tal, deve tomar um partido, não um partido no sentido partidário, mas no sentido de qual projeto de sociedade ela deve ajudar a construir.

Tanto a crise do sistema capitalista, a partir dos anos de 1970, originada pelo colapso do modelo de produção fordista/keynesiano<sup>6</sup> – o qual foi substituído por um novo modelo produtivo, flexível e de base tecnológica, o toyotismo<sup>7</sup>, que reconfigura o sistema de produção fabril – quanto o esgotamento do modelo intervencionista do Estado-Nação, que justificou uma crise fiscal, demandaram reconfiguração no setor produtivo e no papel do Estado. De acordo com Krawczyk (2008), as reformas que se originaram da transformação no modo de produção capitalista e da crise do Estado de Bem-Estar Social, nos países desenvolvidos, e da crise do nacional-desenvolvimentismo, nos países de terceiro mundo, promoveram novas formas de relações entre Estado e sociedade, pois:

Essas reformas foram elaboradas sob a égide de uma forte crítica às funções dos Estados nacionais e à lógica de gestão pública no modelo de desenvolvimento keynesiano, crítica essa decorrente da crise que nesse momento vivia o processo de acumulação capitalista. O Estado deixou de ser visto como parceiro estratégico do mercado ao definir políticas econômicas e sociais tais como as promovidas pelo Estado de bem-estar social (KRAWCZYK, 2008, p. 798).

Esse cenário de mudanças e de reestruturação produtiva trouxe implicações às relações de produção e de trabalho, requerendo um novo perfil de trabalhador, e impôs nova forma de administrar o Estado-Nação, que passou a se constituir em Estado neoliberal, fortemente regulador e avaliador. Cabral Neto (2012), em suas análises sobre o redesenho dos processos de regulação ocorridos nas últimas décadas do século XX, enfatiza que é preciso situá-los nos contextos socioeconômico e político, pois:

A situação de crise do capitalismo configurada mais intensamente a partir dos anos 1970 demanda a formulação de estratégias políticas e econômicas no sentido de superá-la. O neoliberalismo, a globalização e a reestruturação produtiva constituem, nesse momento, ações articuladas para engendrar uma arquitetura capaz de reorganizar uma nova fase do capitalismo – o capitalismo global. O neoliberalismo defende a necessidade de prover reformas em todas as áreas, redimensionar o papel do Estado e reduzir os gastos públicos na área social. Na prática, o neoliberalismo vai se consolidar no contexto das transformações econômicas em escala mundial, durante o final dos anos 1970 e anos 1980, períodos marcados por uma aguda crise econômica no mundo capitalista avançado e pela crise do socialismo real (na Alemanha e na

---

<sup>6</sup> O regime fordista-keynesiano é considerado uma fase particular do desenvolvimento capitalista, caracterizada por investimentos em capital fixo que criam uma capacidade potencial para aumentos regulares de produtividade e do consumo em massa. Baseado nas teses keynesianas de desenvolvimento que postulam a intervenção do Estado na economia como forma de evitar o colapso total do sistema, foi esse o modelo que deu suporte no pós-Segunda Guerra Mundial à ideia de Estado de Bem-Estar Social de regimes sociodemocratas, uma alternativa ao capitalismo “selvagem” e aos projetos sociais e comunistas (ARRIGHI, 1994 apud MENDES, 2006, p. 104).

<sup>7</sup> O toyotismo, modelo de produção japonês que implementou características como: flexibilização, terceirização do trabalho, controle de qualidade total, gerencia participativa no sistema de produção capitalista. Para Croriat, o espírito do toyotismo está em “[...] pensar ao contrário toda herança legada pela indústria ocidental. Produzir não segundo o método norte-americano, que encadeia grandes séries de produtos altamente padronizados, estoques e economias de escala, mas em séries restritas, sem economias de escala e sem estoques, produtos diferenciados e variados. E ainda, pois aí está o verdadeiro desafio, obtém ganhos de produtividade: produzir a custos sempre e cada vez mais baixos” (TUMULO, 1996, p. 63).

União Soviética). O colapso das economias socialistas ocorrido sob uma forte intervenção do Estado, assim como a crise das economias de países de orientação social-democrata, os quais, no período pós-segunda Guerra Mundial, defenderam maior controle do Estado sobre o mercado, contribuíram, de forma marcante, para o fortalecimento das teses que atribuíam ao mercado papel fulcral na regulação das relações econômicas e sociais (CABRAL NETO, 2012, p. 9).

Frente às mudanças decorrentes da reestruturação produtiva e que foram substanciais no novo modo de exploração do trabalhador, é importante salientar, segundo L. Freitas (1996, p. 91), que, no velho padrão fordista/taylorista do século XX, “[...] a educação jogava um papel periférico, na medida em que o trabalhador era preparado na própria linha de produção, sem necessitar de grandes conhecimentos técnicos e habilidades especiais”. Esse padrão produtivo se esgotou e foi inserido um novo padrão de exploração, assentado no desenvolvimento tecnológico e nas novas formas de organização do trabalho, que passaram a exigir um novo estilo de trabalhador:

Esse novo trabalhador necessita, agora, de habilidades gerais de comunicação, abstração e integração as quais não podem ser geradas rapidamente no próprio local de trabalho. São habilidades próprias de serem aprendidas na escola, durante a instrução regular. Esta é a raiz do recente interesse das classes dominantes pela qualidade da escola, em especial da escola básica (FREITAS, L., 1996, p. 91-92).

Nessa conjuntura, então, a educação passa a ser vista como elemento fundamental para o desenvolvimento econômico e para a formação de trabalhadores, capazes de atender às novas demandas tecnológicas do sistema produtivo.

As implicações da remodelação do capitalismo, no final do século XX, se desdobraram no cenário brasileiro, na reforma do Estado, e se consolidaram mais efetivamente a partir dos anos de 1990, com a atuação dos organismos multilaterais, cujo papel é o de orientar e prescrever ações reformistas, no intuito de viabilizar o crescimento econômico do país. Como destacam Frigotto e Ciavatta (2003, p. 96), a esse respeito:

Os protagonistas destas reformas seriam os organismos internacionais e regionais vinculados aos mecanismos de mercado e representantes encarregados, em última instância, de garantir a rentabilidade do sistema capital, das grandes corporações, das empresas transnacionais e das nações poderosas onde aquelas têm suas bases e matrizes. Nesta compreensão, os organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), passam a ter o papel de tutoriar as reformas dos Estados nacionais, mormente dos países do capitalismo periférico e semiperiférico (Arrighi, 1998). No plano jurídico-econômico, a Organização Mundial do Comércio (OMC) vai tecendo uma legislação cujo poder transcende o domínio das megacorporações e empresas transnacionais. É interessante ter presente o papel da OMC, pois em 2000, numa de suas últimas reuniões, sinalizou para o capital que um dos espaços mais fecundos para negócios rentáveis era o campo educacional.

Para os autores acima citados, a atuação desses organismos também se dá a nível regional por meio de instituições criadas para perseverar com mais eficácia na implementação das políticas econômicas e educacionais reformistas, como modo de regular e garantir que os países em desenvolvimento participassem efetivamente do processo de globalização econômica.

Em nível regional, vários organismos são criados como uma espécie de ramificações ou base de apoio para os organismos internacionais. Em termos de América Latina, podemos destacar, no plano econômico, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e, no plano educacional, como veremos a seguir, a Oficina Regional para a Educação na América Latina e no Caribe (OREALC). Num plano mais geral situa-se o Acordo de Livre Comércio das Américas (ALCA), cujo escopo se situa dentro da doutrina da Organização Mundial do Comércio (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 96).

As reformas neoliberais respondem, assim, à reestruturação do sistema produtivo do capitalismo globalizado, na fase de ajuste econômico. Essas orientações econômicas neoliberais agem como “remédio” para superar a crise do capitalismo, como assevera Arce (2001, p. 254-255):

Exemplos perfeitos deste tipo de remédio neoliberal pairaram pela primeira vez sobre o mundo no final da década de 1970, nos governos da primeira ministra da Inglaterra, Margaret Thatcher, e do Presidente dos Estados Unidos, Ronald Reagan, e em ambos o ideário neoliberal apresentou-se como uma alternativa teórica, econômica, ideológica, ético-política e educativa à crise do capitalismo deste final de século. Algumas categorias foram eleitas para estabelecer as bases teóricas: qualidade total, formação abstrata e polivalente, flexibilidade, participação, autonomia, descentralização, competitividade, equidade, eficiência, eficácia e produtividade (Frigotto, 1995). Estas categorias encontram eco no processo de transnacionalização e hegemonia do capital financeiro, que tem levado o setor público a ser responsabilizado pela crise, ineficiência e clientelismo em contraposição à eficiência, qualidade e equidade que caracterizariam o mercado e o privado, os quais, portanto, deveriam reger a sociedade.

Para seguir essa lógica da globalização econômica, parte-se do discurso de que o Brasil precisava se modernizar, desde a forma de conceber a administração pública até as formas de organizar e gerir a educação e, nesse intuito neoliberal, a partir do final do século XX, tem-se intensificado as reformas do Estado, que vêm assumindo a postura gerencialista e de intervenção mínima no oferecimento de serviços sociais, tutelando-os à iniciativa privada e ao setor público não estatal, por entender que tais serviços, incluindo a educação, não são de exclusividade do Estado, e têm trabalhado no sentido de impulsionar o livre mercado para o enxugamento da máquina governamental. Para Bresser-Pereira (2008, p. 393-394), o Estado brasileiro, no atendimento às exigências da globalização da economia, precisava desenvolver

uma gestão pública descentralizada para se tornar mais eficaz, no sentido de governança<sup>8</sup>, por isso assume como característica central da reforma gerencial a centralização na formulação de políticas e a descentralização na execução destas:

Uma vez que a reforma gerencial representa um passo adiante em relação à reforma burocrática, ela adota novas formas de controle ou responsabilização. Enquanto as três formas burocráticas clássicas de responsabilização são: normas exaustivas, supervisão hierárquica direta e mecanismos de auditoria, as três formas gerenciais típicas são: administração por resultados ou objetivos, competição administrada visando a excelência e responsabilidade social. As três novas formas não invalidam as formas clássicas, mas as substituem apenas em parte. A administração por resultados é uma forma de descentralização: a secretaria supervisora define os objetivos e os indicadores de desempenho com a participação da agência ou de seu gerente, que tem assegurada a autonomia administrativa — pessoal e financeira — para realiza-los. A competição administrada visando a excelência não significa coordenação dos serviços públicos pelo mercado, mas uma comparação dos padrões ou referenciais obtidos pelas diferentes organizações públicas que fornecem o mesmo serviço em diferentes regiões. A diferença com relação à administração por objetivos é que os padrões ou indicadores de desempenho provêm das realizações efetivas das diferentes agências ou serviços, e não de um contrato de gestão, que teria de definir tais indicadores de desempenho mais ou menos arbitrariamente, baseado unicamente em experiência prévia. A responsabilidade social significa o uso das organizações da sociedade civil, inclusive conselhos de cidadãos, para manter os serviços públicos e os funcionários públicos sob controle (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 401).

Todos esses aspectos que compõem a nova faceta do Estado-Nação neoliberal são resultados do atendimento do Brasil às prerrogativas dadas na reunião de caráter econômico, denominado Consenso de Washington<sup>9</sup>, que estabeleceu recomendações a serem adotadas por países em desenvolvimento, em especial os da América Latina, para se tornarem competitivos no mercado internacional. Como salienta B. Neves (2008, p. 115):

Nos anos 1990, surge a radicalização das orientações neoliberais materializadas na adoção da agenda determinada pelo Consenso de Washington, que levam às mudanças drásticas no comportamento geral da economia brasileira. Tais mudanças tinham como finalidade adequar o modelo econômico brasileiro, que durante os anos 1980 combinava super taxas de inflação e instabilidade econômica e monetária por culpa de um Estado “inchado” pelos gastos públicos, a uma economia financeiramente

---

<sup>8</sup> Para Bresser Pereira (2008, p. 400), “A governança também envolve um processo, mas um processo mais amplo, na medida em que transmite a ideia de que as organizações públicas não-estatais ou as organizações da sociedade civil, empresas comerciais, cidadãos individuais e organizações internacionais também participam do processo de tomada de decisões, embora o governo continue sendo o ator central. Se a ideia de governança não for utilizada para depreciar o papel do governo do Estado, mas apenas para mostrar que esse governo conta com uma série de outras fontes de poder para realizar sua missão, não há por que rejeitar esse conceito.”

<sup>9</sup> O Consenso de Washington, formulado em 1989 por organizações supranacionais do capital como o FMI, o Banco Mundial e pelo Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, constitui um conjunto de medidas a serem executadas para promover o ajustamento econômico dos países em desenvolvimento e a sua participação no contexto internacional. Dentre elas, medidas “básicas” destinadas aos países que desejassem adquirir recursos financeiros e econômicos: disciplina fiscal; redução dos gastos públicos; reforma tributária; juros de mercado; câmbio de mercado; abertura comercial; investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições; privatização das estatais; desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas); direito à propriedade (NEVES, B., 2008, p. 115).

emergente capaz de atrair investimentos e, conseqüentemente, adquirir condições de competir internacionalmente.

As recomendações contidas nesse acordo são destacadas por Williamson (1990 apud BRESSER-PEREIRA, 1991, p. 6):

O “consenso de Washington” é constituído de 10 reformas: a) disciplina fiscal visando eliminar o déficit público; b) mudança das prioridades em relação às despesas públicas, eliminando subsídios e aumentando gastos com saúde e educação; c) reforma tributária, aumentando os impostos se isto for inevitável, mas “a base tributária deveria ser ampla e as taxas marginais deveriam ser moderadas”; d) as taxas de juros deveriam ser determinadas pelo mercado e positivas; e) a taxa de câmbio deveria ser também determinada pelo mercado, garantindo-se ao mesmo tempo em que fosse competitiva; f) o comércio deveria ser liberalizado e orientado para o exterior (não se atribui prioridade à liberalização dos fluxos de capitais); g) os investimentos diretos não deveriam sofrer restrições; h) as empresas públicas deveriam ser privatizadas; i) as atividades econômicas deveriam ser desreguladas; j) o direito de propriedade deve ser tornado mais seguro.

Logo, era preciso que o Brasil superasse sua condição de Estado nacional-desenvolvimentista, que, desde a era Vargas, agia sob a égide de um modelo parecido com o do Estado de bem-estar social, ainda que não tenha sido efetivamente como ocorreu nos países de capitalismo avançado, mas que, no Brasil, foi indutor de desenvolvimento, realizando gastos públicos e empréstimos financeiros em instituições internacionais para passar de sua condição agrário-rural para um Estado moderno. No entanto, devido ao custo muito alto da força Estatal, deflagrou-se, nos anos 1980/1990, uma crise fiscal que, com a ajuda do ideário dos intelectuais reformistas neoliberais e com a globalização econômica, culminou na reforma do Estado brasileiro. Para Bresser-Pereira (1998, p. 49-50), a justificativa para a reforma do Estado, promovida nos anos de 1990, seria a da superação/resolução de problemas que impediam os avanços da modernização e do desenvolvimento econômico do país e a superação da crise, como ele bem destaca:

A reforma do Estado envolve quatro problemas que, embora independentes, podem ser distinguidos: a) um problema econômico-político – a delimitação do tamanho do Estado; b) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial – a redefinição do papel regulador do Estado; c) um econômico-administrativo – a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e d) um político – o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar. Na delimitação do tamanho do Estado estão envolvidas as ideais de privatização, “publicização” e terceirização. A questão da desregulação diz respeito ao maior ou menor grau de intervenção do Estado no funcionamento do mercado. No aumento da governança, temos um aspecto financeiro: a superação da crise fiscal; um estratégico: a redefinição das formas de intervenção no plano econômico-social; e um administrativo: a superação da forma burocrática de administrar o Estado. No aumento da governabilidade estão incluídos dois aspectos: a legitimidade do governo perante a sociedade, e a adequação das instituições políticas para a intermediação dos interesses. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 49-50).

Nesse contexto, em consequência da reforma do Estado, são realizadas reformas no sistema educacional, por considerar a escola pública um importante espaço para a formação de mão de obra técnica capaz de suprir as demandas do setor produtivo e gerar consenso sobre a condição social provocada pelo sistema capitalista na sociedade contemporânea. Nesse sentido, a “[...] educação, então, é o principal capital humano enquanto é concebida como produtora de capacidade de trabalho, potenciadora do fator trabalho. Nesse sentido é um investimento como qualquer outro” (FRIGOTTO, 2010, p. 51).

Para garantir os ajustes neoliberais, foi implementado um conjunto de dispositivos, medidas e procedimentos que constituem as políticas públicas, regidas sob orientação política do Estado e que regulam as atividades governamentais direcionadas aos serviços de interesse público; os marcos legais se configuram, nesse cenário, como a garantia jurídica de que tais políticas cumprirão as metas estabelecidas necessárias à reestruturação político-econômica intencionada.

A escola se constitui, por excelência, espaço de conflito pelo seu importante papel social e, por isso, segundo Sousa Jr. (2010), é permeada de contradições. Nela, centram-se o conhecimento e os sujeitos sociais que necessitam se apropriar desses conhecimentos, socialmente produzidos para atuarem na sociedade. Para esse autor, a problemática reside no posicionamento da escola dentro da dinâmica do capital mundializado, como a escola articula-se historicamente com as metamorfoses do sistema capitalista e como essas implicações se materializam, de fato, nos sistemas de ensino público.

A crise da escola, propagada por estudiosos e profissionais da educação, tem suas explicações na reconfiguração das estruturas do sistema capitalista, principalmente no papel do Estado e nas transformações dos processos produtivos. Ambas as questões incidem diretamente nos sistemas de ensino e, portanto, na reestruturação da escola, para atender às novas emergências do capital. Com a falência do Estado de bem-estar social, ele passa a ser um agente político com o papel bem definido de articulador e regulador, que define, por meio de marcos regulatórios, o funcionamento dos sistemas de ensino. Esse Estado neoliberal de regulação torna-se um Estado mínimo, que trabalha no enxugamento do aparelho estatal e que defende a livre ação do mercado, inclusive na educação.

A educação escolar pública, apesar de estar vinculada ao Estado enquanto provedor desse direito social e que o faz de forma precária, tem posto em questão a qualidade da escola pública, em virtude das políticas neoliberais, utilizando-se de mecanismos legais para obter o controle das ações da escola, em prol do capital e da solicitação do sistema produtivo, da

formação de trabalhadores que, ao absorverem a técnica necessária, possam adentrar o mundo do trabalho e servi-lo com o máximo de produtividade que as competências formadas lhes permitirem. Esse é o ideal de educação que o capital almeja e que impõe ao Estado, agora neoliberal, mínimo e não intervencionista, que deixe o mercado agir livremente e estabelecer sua dinâmica na sociedade.

O Estado regulador tende a imprimir nas políticas educacionais as orientações dos organismos internacionais que, ao estabelecerem metas para a educação, delineiam também ações regulatórias em formas de leis, decretos, portarias, programas, projetos, que são resultado de um conjunto de diretrizes orientadas pelo discurso dos organismos internacionais (OCDE, FMI, BIRD, BM e outros) em afirmação do desenvolvimento econômico aliado à educação, que promova qualidade de vida. Esse discurso e sua repercussão nas políticas educacionais apenas reafirmam o ideal neoliberal, recaindo sobre a escola, o currículo, a formação e o trabalho docente, que são enredados a se voltarem ao estabelecimento de um ensino público que enfatize a técnica e os saberes básicos para atender às exigências dos postos de trabalho do novo modelo de produção capitalista.

Para Maués e Camargo (2012, p. 152-153), a regulação tem a preocupação de atender não somente às solicitações das políticas do Estado, mas, acima de tudo, ao mercado, por via das mudanças nas relações de trabalho de base racionalista técnica, e é sob essa perspectiva que são postas novas diretrizes ao ensino, à formação e ao trabalho docente. Logo:

É preciso considerar que toda essa nova regulação que abrange a gestão, financiamento e avaliação do sistema educativo envolve a figura do professor e vem exigindo dele um novo perfil e uma formação que atenda a essa configuração traçada por novas funções que lhes passam a ser requeridas. Tais exigências decorrem, dentre outros fatores, das mudanças de expectativas em relação ao sistema educativo, do surgimento de fontes de informação alternativas à escola, da constante mudança nos conteúdos curriculares, além das modificações no perfil do docente exigidas pelo mundo do trabalho (MAUÉS; CAMARGO, 2012, p. 153).

Junto com as medidas regulatórias vêm a precarização e a desvalorização do trabalho e da profissão docente, e o sucateamento da escola pública, tudo isso no sentido de promover o que já vem sendo consolidado na Europa e nos Estados Unidos, a mercantilização da educação, torná-la uma mercadoria, conforme ressalta Ball (2004), ao tecer discussões sobre os anseios de privatização e de mercantilização da educação após o Estado de bem-estar social, visto que essas políticas neoliberais têm o intuito de lapidar, aos poucos, as conquistas sociais adquiridas no Estado de bem-estar social.

Nessa discussão, Barroso (2005, p. 728), ao tratar do Estado regulador e como essa regulação se materializa nas políticas educacionais, confirma que a problemática da reforma e

reestruturação do Estado, sob a égide das políticas neoliberais, considera a regulação como função essencial para a manutenção do equilíbrio de qualquer sistema e se materializa em um conjunto de mecanismos que agem para assegurar o desenvolvimento do sistema produtivo, pela reprodução de seus valores e diretrizes; e, assim, têm-se delineado sobre a educação nas reformas a partir dos anos 1990, especialmente no Brasil, significativas mudanças legais que estão viabilizando o perfil de ensino e de trabalhador para a sociedade contemporânea sob o viés do capital.

A educação não conseguiu colocar em prática o ideal liberal-democrático difundido no Estado de bem-estar social, com isso, na contemporaneidade, ela se põe diante de reformulações quanto ao seu papel, envolta às perspectivas mercadológicas nas quais está sendo inserida, para responder às exigências do sistema capitalista atual. A esse respeito, Sousa Jr. (2010, p. 2) utiliza-se do entendimento de Marx e expõe que: “A escola faz parte da dinâmica da sociedade produtora de mercadorias, desse modo, tal como ocorre em todas as microestruturas desta sociedade, a escola também é permeada por contradições sem, contudo, negar a dinâmica da qual é parte integrante”. Ainda segundo esse autor:

A importância da escola para a caminhada emancipatória do proletariado não se esvai. Esta importância reside justamente no fato de a escola ser o local privilegiado onde as camadas sociais exploradas devem se apropriar de um determinado tipo de saber acumulado historicamente (SOUSA JR., 2010, p. 2).

E sua politização deve ser fortalecida no envolvimento em movimentos proletários, em movimentos sociais que lutam pela escola pública, gratuita e de qualidade para todos e na construção de um projeto de sociedade mais igualitário e menos individualista.

Sousa Jr. (2010) levanta uma importante questão nesse debate sobre os caminhos da escola no contexto da reforma do Estado: “O que esperar da escola dentro da nova fase da acumulação capitalista, sob a nova condição do trabalho e toda sorte de flexibilizações, desregulamentações, etc.?” E afirma que:

O atual estágio da acumulação capitalista é marcado pela falência do Estado de bem-estar, do taylorismo-fordismo, e representa um estágio de mundialização e financeirização econômica em que os Estados e o trabalho assalariado já não se mostram como os pilares sólidos e universais capazes de sustentar a retomada da expansão da escola (SOUSA JR., 2010, p. 5).

Mas, o que se espera? Na perspectiva de movimentos sociais e de educadores, é que o Estado assuma o papel de provedor da educação, eleve os valores destinados a esse serviço social, no sentido de garantir o acesso e a permanência com sucesso dos alunos na escola pública, ofereça um serviço de qualidade por meio das condições estruturais e de funcionamento,

e de um currículo que articule conhecimentos técnicos e propedêuticos, favorecendo o desenvolvimento unilateral dos sujeitos, o que pressupõe a oferta e a garantia de uma educação escolar pública com qualidade social, a qual também perpassa pela qualidade da formação docente inicial e continuada.

Para reestruturar o capitalismo, o sistema ideológico neoliberal vem não só justificar a nova ordem do mercado, mas também garantir o consenso acerca das necessidades do sistema para promover ajustes que favoreçam o crescimento econômico e o desenvolvimento das Nações, evidentemente sob a ótica do capital. Nesse debate, Kuenzer (2013, p. 45-46), ao tratar das mudanças no mundo do trabalho e a educação, afirma que:

As profundas modificações que têm ocorrido no mundo do trabalho trazem novos desafios para a educação. O capitalismo vive um novo padrão de acumulação decorrente da globalização da economia e da reestruturação produtiva, que, por sua vez, determina novas formas de relação entre o Estado e a sociedade. Como resposta às novas exigências de competitividade que marcam o mercado globalizado, exigindo cada vez mais qualidade com menor custo, a base técnica de produção fordista, que determinou o ciclo de crescimento das economias capitalistas no pós-segunda guerra até o final dos anos 1960, vai aos poucos sendo substituída por um processo de trabalho resultante de um novo paradigma tecnológico apoiado essencialmente na microeletrônica, cuja característica principal é a flexibilidade. Este movimento, embora não seja novo, uma vez que se constitui na intensificação do processo histórico de internacionalização da economia, reveste-se de novas características, posto que está assentado nas transformações tecnológicas, na descoberta de novos materiais e nas novas formas de organização e gestão do trabalho.

Com as novas demandas do sistema produtivo, impõem-se, por meio das orientações neoliberais, a reconfiguração na forma de gestão pública e as orientações no setor educacional, na gestão da escola pública, na formação e no trabalho dos professores. No caso do Brasil, as reformas que vêm ocorrendo na educação, demandadas pelas orientações dos organismos multilaterais, sob a égide de uma gestão pública gerencial, situam-se na organização do sistema educacional e no financiamento, com a concepção do público não estatal, no sentido de afirmar o Estado mínimo para os serviços sociais e, máximo, para o favorecimento das condições de crescimento para o sistema produtivo e o livre comércio. Com o Estado gerencialista, as políticas de caráter mercadológico passam a avançar no plano educacional, no incentivo à atuação de instituição privada ou do público não estatal, na justificativa de imprimir qualidade à escola pública.

E nisso reside, segundo Peroni e Silva (2013, p. 37), a intensificação dos mecanismos de participação de entidades do terceiro setor na escola pública, por meio de múltiplas ações, se deve às condicionantes do quadro de arrefecimento dos espaços coletivos e públicos ocasionados pela ascensão das políticas neoliberais e dos múltiplos mecanismos derivados da

reforma do Estado, que produzem expressivas mudanças na gestão no âmbito do sistema educativo e nas unidades escolares direcionadas pelos novos contornos da relação entre o setor público e o privado, que tem assim possibilitado a ascensão e a consolidação do terceiro setor.

O Brasil rendeu-se mais efetivamente às políticas neoliberais ainda na gestão do governo Collor. Mas, foi na gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC), que o país passou a assumir as diretrizes impostas ao Estado, o que ocorreu via organismos multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM), que, ao auferirem empréstimos financeiros aos países em desenvolvimento, e esse é o caso brasileiro, tornou-os apreciadores e aplicadores das prescrições determinadas por esses organismos que, nesse momento histórico, avançavam com as políticas neoliberais na América Latina, com o objetivo de mundializar as novas perspectivas do sistema produtivo econômico.

O Brasil na era Collor pôde vivenciar o início deste tipo de remédio amargo, tendo continuidade na era Fernando Henrique Cardoso (FHC), quando este receituário aparece camuflado com a bandeira da “modernização” e da “globalização”, afinal, FHC “trabalha para colocar o Brasil no primeiro mundo”, afirmam os partidários do presidente, endossando as autoritárias e desastrosas medidas adotadas em nome da “modernização” (ARCE, 2001, p. 255).

Diante das mobilizações sociais em prol da democracia e contra as políticas neoliberais reformistas que já se desenhavam no país desde a década de 1980, mesmo diante desse cenário de embates políticos, as ações organizacionais e de reestruturação do Estado brasileiro avançaram, consolidando-se no governo FHC:

O governo FHC (1995-2002), marcado pela estabilidade econômica alcançada através do Plano Real, promoveu importante reforma do Estado brasileiro no sentido de sua racionalização e modernização. Tal reforma que implicou, sobretudo, na privatização de empresas públicas, trouxe como importante elemento iniciativas de desregulamentação da Administração Federal e, conseqüentemente, da administração pública, instaurando um modelo de gestão das políticas sociais assentado na descentralização. Esse modelo trouxe conseqüências consideráveis para a educação. [...]. O conjunto de reformas implantadas na educação brasileira nesse período resultou na reestruturação do ensino no Brasil nos seus aspectos relativos à organização escolar, à redefinição dos currículos, à avaliação, à gestão e ao seu financiamento. Especialmente na educação básica, as mudanças realizadas redefiniram sua estrutura. As alterações na legislação educacional brasileira consumaram essa nova reconfiguração, tendo como expressão maior a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, lei n. 9.394/96. (OLIVEIRA, 2009, p. 198).

A propagação das necessidades de reformas com a finalidade de promover o crescimento econômico – pressuposto e afirmado no pensamento neoliberal, que tem como exigência a redefinição do papel do Estado embalado pelo discurso da modernização da economia –, tem como foco a eficiência, a competitividade e o racionamento dos gastos públicos. E, quanto à formação do trabalhador, este deve responder ao perfil determinado pelas novas

formas de relação de produção e de trabalho pós-fordista, que imprime um novo tipo de trabalhador: flexível, multifuncional, técnico, proativo, empreendedor (no sentido de mercado), competitivo. Nessa perspectiva, a escola, compreendida então como lócus para a formação desse sujeito trabalhador, passa a receber atenção das forças políticas capitalistas, no sentido de capacitar profissionalmente o exército de mão de obra aos meios de produção, com a técnica e a “mentalidade” voltadas ao “consenso” de viver na perspectiva de uma sociedade nos moldes do capital. Para atingir tal perspectiva, são pensadas e realizadas reformas no ensino público, reorganizando o sistema educacional, a estrutura e o funcionamento do ensino, ou seja, houve a reorganização da base curricular e pedagógica, e, para completar, do financiamento.

As reformas educativas, sob as orientações dadas nos movimentos articulados internacionalmente com o objetivo de instruir a implementação de políticas reformistas nos países em desenvolvimento, são assim explicadas por Campos (2007, p. 15):

A partir dos anos 1990, as imposições dos organismos internacionais passaram a exigir dos países emergentes em desenvolvimento, entre eles o Brasil, um programa de educação para expandir a escolarização em qual as mudanças deveriam ser promovidas inaugurando um ciclo de reformas, considerando os padrões da gestão empresarial e o mundo do trabalho como modelo. Basta observarmos o registro dos movimentos articulados a partir do início da década de 1990. No contexto internacional temos: Educação para Todos – Jomtien, 1990; Educação ao longo da vida – Dakar, 2000; Relatório Jacques Delors – Unesco; Sete saberes necessários para a educação no futuro – Edgar Morin.

Isso evidencia que, em âmbito internacional, as orientações reformistas educativas são acordadas nas conferências que tratam das questões educacionais e têm sido direcionadas a países em desenvolvimento, nas últimas décadas. Por isso, essas questões estão na ordem de prioridade da educação básica, demarcando compromissos para a implementação de políticas direcionadas, especialmente à alfabetização e à formação docente, como exemplo: a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien na Tailândia, em março de 1990, promovida pelos organismos internacionais como UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial. Nessa conferência, segundo Rodriguez (2006, p. 32):

[...] a visão ampliada de educação básica acordada em Jomtien ficou entendida como uma educação para todos (crianças, jovens e adultos), permanente (inicia-se com o nascimento e se estende por toda vida), dentro e fora da escola ( família, comunidade, trabalho, meios de comunicação e de informação, entre outros), definida não por um determinado número de anos de escolaridade e sim pela sua capacidade de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem das pessoas, em que o básico não deve ser entendido como o mínimo e sim como o essencial, um patamar a partir do qual seja possível ter acesso a outras aprendizagens e formas de conhecimento cada vez mais sofisticadas e complexas. Isto é o que foi acordado em Jomtien.

Os movimentos que influenciaram fortemente as reformas do ensino no Brasil e que desencadearam a reestruturação do ensino público, por meio de um novo modelo de planejamento da gestão da educação, segundo Campos (2007), tiveram orientação nos seguintes documentos:

- . Plano Decenal de Educação para Todos – 1993;
- . Conferência Nacional de Educação – 1994;
- . Nova LDB – Lei n.º 9.394/96;
- . Lei do Fundef – Lei n.º 9.424/96;
- . Plano Nacional de Educação – 2001;
- . Edição dos Parâmetros Curriculares Nacionais;
- . Diretrizes Curriculares Nacionais – 1997 (CAMPOS, 2007, p. 15-16).

Contribuindo com esse debate, H. Freitas (2002, p. 142) destaca, além desses documentos acima citados, outras medidas que somaram para as reformas da educação brasileira, implementadas no final do século XX e início do século XXI, como a avaliação do SAEB, o Exame Nacional de Cursos (Provão) e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), além da descentralização, a Lei da Autonomia Universitária, os novos parâmetros para as Instituições de Ensino Superior (IES). Para essa autora, tais medidas tinham como objetivo “adequar o Brasil à nova ordem”, dispendo como base para a pretendida reforma educativa a avaliação, “[...] chave-mestra que abre caminho para todas as políticas: de formação, de financiamento, de descentralização e gestão de recursos” (FREITAS, H., 2002, p. 142).

As políticas públicas destinadas à formação de professores, que estão sendo implementadas no Brasil nas últimas décadas, são resultantes da submissão consentida do Estado-Nação às orientações dos organismos multilaterais, que, na Conferência de Jomtien, de posse dos resultados educacionais de países em desenvolvimento, como o Brasil – que apresentavam elevados índices de evasão e repetência, somado o fracasso do formato de educação que se almejava para o novo milênio –, conferiram novas demandas reformistas educacionais para modernizar o ensino público, a partir do discurso de que tais reformas serviriam para garantir a qualidade da educação pública.

Destarte, com a justificativa de que a problemática dos baixos índices educacionais estava na desqualificação do professor, seria necessário, então, adequar o processo de formação ao projeto neoliberal de modernização, que instituiu inúmeras reformas, a começar pelo modelo de gestão pública do Estado-Nação, que passa a caracterizar-se como gerencialista e impõe novas formas de organização e gestão da educação, incluindo novas perspectivas à formação docente.

A formação de professores é o alvo principal das atuais políticas educativas, principalmente no âmbito dos estados e municípios. Como área estratégica para o capital, por agregar valor ao seu processo de exploração e acumulação, vem mobilizando em toda a América Latina, articulações entre empresariado e poder público para uma intervenção mais direta na educação pública, especialmente nas áreas de gestão, currículo, formação, avaliação e financiamento (FREITAS, H., 2014, p. 427).

O conjunto de políticas públicas em educação adotadas pelo Estado e direcionadas à formação docente vem responder às prescrições e determinações de organismos multilaterais, em especial às do FMI e do BM, que fornecem apoio técnico e financeiro para que países em desenvolvimento, como o Brasil, consigam elevar a qualidade da educação e, assim, aprimorar o mercado de produção de bens e serviços para poder competir no mercado internacional.

Diante dessa tessitura política voltada aos professores da rede pública brasileira, vale destacar as ações públicas no campo da formação docente e do exercício profissional do magistério, que, durante o governo Lula, foram promovidas e que são resultantes das dinâmicas política e educacional que mobilizaram os setores sociais e as entidades ligadas à educação:

O governo Lula (2003-2010) promoveu um conjunto de ações públicas relacionadas à formação dos professores e ao seu exercício profissional, tais como: Plataforma Freire, o Portal do Professor, o Plano Nacional de Formação de Professores da educação Básica (Parfor), A Lei do Piso Salarial da Carreira Docente e as Diretrizes da Carreira Docente. Também ganharam novo impulso ações que já vinham sendo executadas no governo FHC, a exemplo da formação de professores à distância (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 284).

Para consolidar o ideal de educação, arquitetado no contexto das reformas neoliberais, os reformistas partem de todas as frentes que normatizam, direcionam, coordenam e executam todo aparato do ensino público, atuando de forma efetiva e coordenada para implementar as políticas educacionais. Dessa forma, neste estudo, discutimos mais especificamente sobre as políticas voltadas à formação de professores, em especial as de caráter continuado, que vêm sendo consolidadas nas últimas décadas com as incursões dos governos federal, estadual e municipal, por meio de projetos e programas de formação destinada aos professores das redes de ensino. Aqui, situa-se o Programa Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), que tem como principal eixo de atuação a formação continuada de professores alfabetizadores.

A questão dos marcos normativos merece uma análise mais aprofundada no âmbito deste estudo, por ser parte determinante no direcionamento das políticas de formação docente em execução no cenário educacional do Brasil nas últimas décadas, como o caso da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN, n.º 9394/96 (BRASIL, 1996) e o Plano Nacional de Educação, Lei n.º 13.005/2014 (BRASIL, 2014a), com vigência de 2014 a 2024, e

outros dispositivos legais que estabelecem diretrizes e metas à educação brasileira, orientam e direcionam as políticas públicas destinadas, em específico, à formação de professores, que trataremos a seguir.

### **1.1.1 A formação docente nas legislações educacionais pós-LDB 9.394/1996**

Os debates em torno da formação de professores no Brasil têm estado em evidência na pauta educacional, a partir dos anos de 1980, com a abertura democrática, e acentuaram-se nos anos de 1990, ganhando visibilidade e força reivindicatória com o aprofundamento das discussões e produções acadêmico-científicas, promovidas por instituições como a ANFOPE e outras de caráter sindical ou acadêmico, que vêm lutando por melhorias na qualidade da educação pública. Dentre os fatores que motivam esses debates, está a luta pela qualidade do trabalho docente, que passa pela garantia e qualidade da formação inicial e continuada:

A formação de professores é um desafio que tem a ver com o futuro da educação básica, esta por sua vez, intimamente vinculada com o futuro de nosso povo e a formação de nossas crianças, jovens e adultos. No entanto, as perspectivas de que essa formação se faça em bases teoricamente sólidas, e fundada nos princípios de uma formação de qualidade e relevância social, são cada vez mais remotas, se não conseguirmos reverter o rumo das políticas educacionais implementadas (ANFOPE, 2002 apud FREITAS, H., 2003, p. 1095).

A formação docente, desde o governo de FHC (de 1995 a 1998 e de 1999 a 2002), tem estado na pauta das reformas educacionais, sendo objeto de significativas mudanças na oferta, na organização e no currículo. A promulgação da LDB 9394/96 é considerada, nesse contexto, marco legal e definidor de políticas públicas voltadas para atender a essa demanda que, há muito tempo, tem estado nas bases das reivindicações dos educadores, os quais conclamavam por formação inicial e continuada de qualidade nos debates e embates educacionais, mais fortemente desde abertura democrática do país nos anos de 1980. Portanto, desde a redemocratização do país, foi possível obter conquistas importantes, como o direito social à educação, pela ampliação da oferta e atendimento da educação pública gratuita e laica, e a extensão do tempo de permanência na escola, conforme está determinado na Carta Magna Nacional de 1988, que, em seu capítulo III, seção I, artigo 205, versa o seguinte: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988). Esse artigo é complementado pelo artigo 206, que institui os princípios da igualdade e da gratuidade: “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais”.

Dispondo ainda, no sentido de consolidar esse direito social, que “[...] mediante a Emenda Constitucional n. 59/2009, que, aprovada no congresso nacional, alterou artigo 208, inciso I da Constituição Federal, estendendo a obrigatoriedade e a gratuidade da educação básica à população da faixa etária dos quatro aos dezessete” (PEREIRA; TEXEIRA, 2014, p. 172-173), conforme versa a lei:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:  
 I – educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;  
 VII – atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.  
 § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.  
 § 2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente (BRASIL, 1988).

A democratização do acesso e da permanência na escola pública teve também afirmação desse direito garantido e reforçado no Artigo 4, da LDB/1996, que, ao ser reformulado pela Lei n.º 12.796, de 4 de abril de 2013, garantiu também a extensão da escolaridade e a gratuidade dos 4 aos 17 anos, contemplando, desde a educação infantil até o ensino médio, o tempo escolar como direito do cidadão e obrigatoriedade do Estado na sua efetivação, como bem explicitam Pereira e Teixeira (2014, p. 173), ao tratarem das alterações que o texto original da LDB/1996 tem sofrido.

Trata-se de uma mudança basilar no que tange à obrigatoriedade e gratuidade escolar, que agora se estende da pré-escola ao ensino médio. Em decorrência, a regulamentação da citada emenda constitucional, por meio da Lei n.º 12.796, de 4/4/2013, introduziu alterações no art. 4º da LDB/1996 [...].

Desse modo, tais alterações ocorrem em decorrência de novas demandas reivindicatórias e de embates educacionais pelas forças opositoras, que veem a educação como um setor estratégico e, por assim concebê-la, travam lutas por “[...] novos compromissos do Estado com a educação”, como nos colocam Pereira e Teixeira (2014, p. 172). E, nesses embates, há avanços e retrocessos se o olhar for das forças que lutam pela universalização da educação e em defesa da escola pública laica, gratuita, obrigatória e de qualidade, sendo que essa extensão é um dos avanços da luta pela democratização da educação.

No que diz respeito à formação de professores, na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) consta uma abertura legal para empreender com esperança a outros tantos direitos dos profissionais da educação, sua valorização e defesa dos direitos e das políticas destinadas aos professores, visto que o artigo 206, inciso V, estabelece a: “*valorização dos*

*profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas*". O entendimento de que a valorização de qualquer profissional perpassa pela estruturação da carreira e pela sua formação inicial e continuada.

As conquistas legais garantidas na abertura democrática brasileira impuseram novas exigências no atendimento escolar, dentre as quais a ampliação da rede de ensino e a necessidade de mais professores para atender à demanda de alunos que passaram a usufruir o direito à educação. Com a ampliação do atendimento educacional, a preocupação recai sobre o trabalho do professor e sua qualificação, já que, nesse contexto de baixos índices educacionais revelados nos resultados de avaliações realizadas com o alunado do ensino público, a luta passa, então, a ser pela garantia de uma educação de qualidade.

De acordo com Shiroma e Evangelista (2015, p. 316), os avanços das políticas neoliberais, dadas pela gestão pública gerencialista na égide das reformas que avassalam o país desde a década de 1990, colocam em debate o trabalho do professor que se encontra em uma encruzilhada de servir à produção de resultados ou à formação humana. Nessa perspectiva, a formação torna-se objeto central nas políticas reformistas, no entendimento de que a postura do requerido professor tende a ser direcionada pelo tipo de "conhecimento" a que ele deva ser submetido, o que implicará na sua performance diante desse dilema: "Considerado 'ultrapassado', foi caracterizado como despreparado, incompetente para usar e ensinar a lidar com as novas tecnologias, tão inadequado aos novos tempos que deveria ser descartado ou reconvertido" (SHIROMA; EVANGELISTA, 2015, p. 323).

Nas análises das autoras, emerge a necessidade de problematizar as políticas destinadas ao professor, visto que se ataca a má qualidade da educação combatendo os docentes, responsabilizando-os pelos resultados, considerando sua desqualificação um problema a ser urgentemente solucionado. Ou seja, os professores foram apontados pelos organismos multilaterais como fator responsável pelos ínfimos resultados educacionais no Brasil, conforme aferido, em escala internacional, na avaliação externa do PISA<sup>10</sup>, que foi adotada no conjunto das políticas governamentais. Tal diagnóstico tem sido considerado um elemento base para as orientações promovidas pelas agências internacionais, como a UNESCO, no sentido de requerer

---

<sup>10</sup> O *Programme international pour le suivi des acquis des élèves* [Programa internacional para o acompanhamento das aquisições dos alunos] (PISA), um exame internacional que vem sendo aplicado periodicamente. Este programa tem como objetivo produzir indicadores dos países envolvidos, referentes às áreas de Leitura, Matemática e Ciência, servindo como parâmetro da *performance* exigida pela sociedade do conhecimento (MAUÉS, 2011, p. 76).

que países em desenvolvimento, como o Brasil, sigam essas orientações, a exemplo as que constam no Relatório Delores (1998). Destaca-se que, na “Educação do Século XXI”, segundo o relatório, devem-se levar a bom termo as estratégias da reforma, sem subestimar a gestão e sem negligenciar as adaptações das quais necessitam os sistemas, afirmando que, para obter o sucesso, é imprescindível a aceitação e a disponibilidade para concretizar as reformas educativas dos três atores principais: “[...] em primeiro lugar, a comunidade local, em particular, os pais, os órgãos diretivos das escolas e os professores; em segundo lugar, as autoridades oficiais; em terceiro lugar, a comunidade internacional” (DELORES, 1998, p. 25-26). O relatório também enfatiza a respeito do professor, nesse conjunto de prescrições, sobre o seu importante papel na efetivação das reformas educativas e destaca que: “Seja como for, não há reforma com sucesso sem a contribuição e participação ativa dos professores. A Comissão aproveita para recomendar que se preste atenção prioritária ao estatuto social, cultural e material dos educadores” (DELORES, 1998, p. 26).

Assim sendo, justifica-se que o professor ou, mais propriamente, sua formação e seu trabalho tornaram-se, nas últimas décadas, alvo das políticas educativas reformistas. Importante ressaltar que a atuação do Estado regulador e mínimo parte do desmantelamento da educação escolar pública e da desvalorização do professor para criar consenso de que é preciso realizar reformas que elevem a qualidade, como já é garantida no setor privado, portanto, nos moldes das orientações dos reformadores sob a ótica mercadológica. Nesse sentido, Shiroma e Evangelista (2015, p. 323) alertam que:

O projeto de (re)formação de professores não se restringia à formação inicial, seria implementado ao “longo da carreira” por três vias principais: 1) pela “contilena” da qualidade da educação; 2) pelas políticas de formação e a reconversão docente; 3) pela contratação de temporários e para professores; e 4) pelas práticas de monitoramento do trabalho docente.

Os desdobramentos das políticas reformistas implementadas no Brasil, ao reconfigurarem a gestão pública para consolidar o Estado gerencial, regulador e avaliador, imbricaram novas demandas ao setor educacional, uma delas foi a de políticas destinadas à formação de professor, que teve sua afirmação jurídica na promulgação da LDB 9394/96, intitulada também como Lei Darcy Ribeiro, por ter atendido em seu conteúdo com maior ênfase os anseios das orientações neoliberais ditados pelos organismos multilaterais do que a dos movimentos sociais e de educadores, conforme assevera Carvalho (1998, p. 81):

O Chefe do Poder Executivo sancionou a Lei 9.394/96, denominando-a “Lei Darcy Ribeiro” e, com este ato, dividiu, formalmente, a conhecida história da Nova LDB: um primeiro momento, caracterizado por amplos debates entre as partes (Câmara Federal, Governo, partidos políticos, associações educacionais, educadores,

empresários etc.) e outro, atrelado à orientação da política educacional governamental e assumido pelo professor homenageado. Na disputa entre o coletivo e o individual, entre a esfera pública e a esfera privada, entre os representantes da população e os representantes do governo, está vencendo a política neoliberal, dominante não só na dimensão global, mas também com pretensões de chegar a conduzir o trabalho pedagógico na sala de aula.

A LDB 9394/96 (BRASIL, 1996), nessa perspectiva, traduz as políticas reformistas ao assegurar a reforma do ensino público, em sua organização, estrutura, funcionamento, gestão e financiamento, currículo e formação docente, implicando redefinição de atuação do administrativo ao pedagógico em termos gerais e específicos do sistema educacional brasileiro, na eminência de garantir o objetivo maior que é a qualidade da educação. Destacamos que, para os reformistas, essa qualidade é entendida na perspectiva neoliberal, que, nos dizeres de Carvalho (1998, p. 81), consiste no objetivo de “[...] busca da qualidade (total), no sentido de formar cidadãos eficientes, competitivos, líderes, produtivos, rentáveis, numa máquina, quando pública, racionalizada”.

Para esse autor, a necessidade de haver uma política pública de formação é eminente, mas que venha no sentido de responder de forma integrada e simultânea à formação inicial e continuada, e às condições de trabalho, remuneração e carreira docente, pois, “[...] cuidar da valorização dos docentes é uma das principais medidas para a melhoria da qualidade do ensino ministrado as nossas crianças e aos nossos jovens” (CARVALHO, 1998, p. 82).

A elaboração e a aprovação da LDB 9394/96, segundo Santos (2015), se deram em um contexto histórico-social de retomada democrática do país e, ao mesmo tempo, de avanços da globalização econômica e da afirmação do modelo de governo neoliberal; e, apesar de conter em suas alíneas com mais ênfase os anseios dos reformadores, carrega um conjunto de leis que buscam embasar uma educação democrática capaz de contribuir para combater as desigualdades:

No Brasil, a LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) de 1996, lei orgânica e geral mais recente da educação brasileira, que dita a organização do sistema educacional, tem como objetivo uniformizar e organizar o sistema de educação em todo o território brasileiro. É ela que emoldura a educação do Brasil, e que deve prezar pela formação de uma educação democrática, emancipadora (SANTOS, 2015, p. 66).

O ideário de uma educação com qualidade social, que vise fomentar a emancipação política<sup>11</sup> dos cidadãos, portanto, voltada à formação de sujeitos críticos e à construção de uma sociedade de bases democráticas, ainda não foi possível no percurso histórico da nação

---

<sup>11</sup> Para Tonet (2002 apud SANTOS, 2015, p. 85): “Um cidadão em sua emancipação política - isto é, consciente de seus deveres e direitos - só se faz em um humano consciente de se enquanto ser produto e produtor do meio social.”

brasileira, ainda que esteja sempre na pauta de luta dos cidadãos envolvidos com a causa democrática, que visa assegurar o desenvolvimento de um Estado democrático de direitos. Como bem afirma Santos (2015, p. 66): “Contudo, o ideário moderno de uma educação voltada para a formação de uma sociedade mais livre, igualitária e fraterna não se fez no decorrer da história”.

A educação tem sido campo de disputa de interesses entre classes sociais e tem se apresentado, nas últimas décadas, mais fortemente numa perspectiva da ideologia neoliberal, evidenciado por Santos (2015, p. 66) como um “[...] instrumento de exclusão e alienação das classes populares”, ao mesmo tempo em que tem sido “[...] espaço de luta contra esses mesmos mecanismos de alienação e exclusão”.

É pertinente ressaltar que a educação é uma prática social e, como tal, compreende/apreende uma multiplicidade de fatores intervenientes, determinantes de diferentes e de diversas ordens, como social, econômica, política e cultural, por isso, ela assume muitos significados e intencionalidades, pois se efetiva numa realidade social que é dialética, dinâmica, complexa e histórica, ou seja, a “[...] educação se articula a diferentes dimensões e espaços da vida social sendo, ela própria, elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas” (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 202).

Nessa perspectiva, como a educação pode implicar múltiplos significados, o conceito de qualidade de educação se apresenta, então, como sendo polissêmico, conforme ressaltam Dourado e Oliveira (2009, p. 202):

Compreende-se, então, a qualidade com base em uma perspectiva polissêmica, em que a concepção de mundo, de sociedade e de educação evidencia e define os elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis de um processo educativo de qualidade social.

Os conceitos de qualidade e, por extensão, de educação vinculam-se mais precisamente às intencionalidades de projeto societal, e Marx e Engels (1998), ao analisar a história das sociedades na introdução da obra *Manifesto Comunista*, verificaram que “[...] quase por toda parte, uma completa estruturação da sociedade em classes distintas”. Mais adiante, ao tratar da época da burguesia moderna, constataram uma simplificação em termos do antagonismo de classe, ao considerarem que “[...] a sociedade divide-se cada vez mais em dois campos opostos em confronto direto: a burguesia e os proletários”. Essa constatação de Marx e Engels (1998) encontra-se afirmada na sociedade atual, nas lutas permanentes entre essas classes, que são distintas e antagônicas, e que possuem concepções de educação divergentes, portanto, perspectivas diferentes do conceito de qualidade de educação.

Nesse sentido, o conceito de qualidade de educação é considerado polissêmico e movediço (SILVA, 2009, p. 217), pois, sua afirmação conceitual depende do lugar social de quem a reivindica, e do momento histórico, destacando-se dois pontos de vistas antagônicos que objetivam uma educação de qualidade na sociedade contemporânea: uma, que é referendada socialmente, tendo sido “[...] arquitetada e aprimorada pelas forças progressistas do campo da educação, principalmente no bojo das lutas dos anos de 1980” (AZEVEDO, 2011, p. 424), portanto, requerida pela classe trabalhadora; e outra, que a vincula às perspectivas neoliberais, aos interesses econômicos, ligados ao capital, portanto, advindas da elite econômica (donos dos meios de produção e detentores do capital).

O conceito de qualidade social da educação, referendado pela classe trabalhadora, visa atender aos interesses da maioria da população, apoiado em pressupostos democráticos e na cidadania, por entender, segundo Silva (2009, p. 225), que:

A educação de qualidade social implica, pois, assegurar a redistribuição da riqueza produzida e que os bens culturais sejam socialmente distribuídos entre todos. [...]. A escola de qualidade social é aquela que atenta para um conjunto de elementos e dimensões socioeconômicas e culturais que circundam o modo de viver e as expectativas das famílias e de estudantes em relação à educação; que busca compreender as políticas governamentais, os projetos sociais e ambientais em seu sentido político, voltados para o bem comum; que luta por financiamento adequado, pelo reconhecimento social e valorização dos trabalhadores em educação; que transforma todos os espaços físicos em lugar de aprendizagens significativas e de vivências efetivamente democráticas.

Em oposição aos ideais da classe trabalhadora, tem sido conduzida, em nível global, uma educação sob o viés economicista e sua qualidade visa a produtividade, os resultados educacionais satisfatórios aferidos pelas avaliações em larga escala. Segundo Azevedo (2011, p. 425), a qualidade da educação requerida nas orientações neoliberais vincula-se ao conceito de “qualidade total”, advindo do viés empresarial, e isso tem gerado a responsabilização da escola pela improdutividade de seus resultados. Logo, a escola é tomada como ineficiente e os professores como incompetentes, diante dos elevados índices de evasão e repetência, conforme explicita Azevedo (2011, p. 424-425):

[...] uma concepção inspirada em pressupostos da orientação neoliberal, justificadora da primazia do mercado na regulação das relações sociais, e, como tal, imbricada com o conceito de qualidade (total) adotado pelas empresas e mercados. É a noção de qualidade diretamente articulada à noção de gerencialismo das práticas educativas, como antes mencionado. Nesses marcos, a busca da qualidade na educação implica superar a crise de eficiência, eficácia e produtividade presentes nos sistemas de ensino e, por conseguinte, corrigir a improdutividade que perpassa a prática pedagógica e a gestão das unidades escolares, de modo que haja retorno dos recursos investidos nas escolas.

Com base nessa acepção, a escola pública e os professores que nela atuam têm sido convocados a (re)pensarem seus modos de atuação, para que atendam aos anseios de eficiência e eficácia, que exigem as políticas reformistas de base gerencialista.

Na dinâmica das políticas neoliberais, a formação docente torna-se uma estratégia para avançar na direção de levar a escola básica a ter condições de atender às novas demandas e aos desafios que são postos pela sociedade do conhecimento, reafirmada pelo desenvolvimento tecnológico contemporâneo. Ao analisar um documento produzido pela OCDE, em 2004, no qual esse organismo internacional se referia à formação dos professores, Maués (2011, p. 77) constata que:

A qualidade do corpo docente é um fator de primeiro plano, quando um país, qualquer que seja, aspira a excelência de seu sistema educacional. Os professores constituem o centro do sistema escolar, e as pesquisas mais diversas confirmaram quanto a qualidade dos professores conta na aquisição dos alunos. É por isso que os poderes públicos levam tão a sério a melhoria da qualidade dos professores, para assegurar que todos os alunos se beneficiem de um bom ensino.

A preocupação e os anseios das políticas orquestradas pelos organismos multilaterais direcionadas à educação e à formação docente são traduzidas e materializadas nas reformas educacionais realizadas no Brasil, desde os anos 1990, fortemente marcadas no governo de FHC e que foram asseguradas em marcos legais, como a LDB/1996. Com a promulgação dessa lei, foram criados outros mecanismos legais (resoluções, pareceres, portarias) de ajuste organizacional do sistema educacional brasileiro e também direcionados à formação docente, com objetivo de garantir uma política de formação docente que possa viabilizar um ensino público de qualidade.

A legislação brasileira específica sobre o assunto tem sido pródiga. A partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, (LDB) n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, vários mecanismos de regulação têm sido elaborados, tais como Decretos-Lei, Pareceres e Resoluções do Conselho Nacional de Educação, Portarias Ministeriais, visando disciplinar as ações relativas à formação dos profissionais da educação. As políticas de universalização, assumidas pelo Brasil em diferentes cúpulas educacionais, vêm repercutindo sobre o docente e, conseqüentemente, levando os governantes a assumir determinadas medidas (MAUÉS; CAMARGO, 2012, p. 155).

O Brasil possui, desde a LDB/1996, a formação de professores, assim como toda a educação básica, organizada e regulada por uma série de documentos legais que se articulam na sustentação da política educacional do país. Essa política de educação desenvolve as ações do Estado delineadas para empreender um ensino público que atenda às demandas políticas, econômicas e sociais, que compõem o cenário da economia globalizada e das forças produtivas. Para Kuenzer (1999, p. 175-176), o Estado, ao exercer a mediação nas relações entre o capital

e trabalho, que antes viabilizava direitos da cidadania com os avanços da “[...] mundialização do capital, [...] passou a determinar outro tipo de relação entre as esferas política, econômica e social, constituindo-se o modelo neoliberal”. Nesse (re)fazer, potencializa seu novo papel por meio das bases legais que possam dar andamento às reformas que lhes são requeridas.

Segundo o discurso oficial, as amarras presentes na proposta de LDB não eram compatíveis com a realidade do país, imerso em profunda crise institucional e econômica, que demandava um modelo que fosse ao mesmo tempo mais flexível e mais genérico, assegurando um caráter mais permanente à legislação. Aprovada a proposta do governo em 1996, a LDB, pelo seu caráter geral, possibilitou um conjunto de reformas que foi se processando de forma isolada, mas que correspondia a um bem elaborado plano de governo, que, articulando os projetos para as áreas, econômica, administrativa, previdenciária e fiscal, foi dando forma ao novo modelo de Estado (KUENZER, 1999, p. 176).

Nesse novo contexto produtivo, o perfil do professor requerido exige uma formação que alinhe, segundo Kuenzer (1999, p. 169-170), as perspectivas econômicas e as educacionais, em virtude de se demandar uma educação de novo tipo, o que coloca em curso uma nova pedagogia, pois essa nova educação “[...] só pode ocorrer com a extensão de processos pedagógicos intencionais e sistematizados, ou seja, pela ampliação dos processos escolares, ao contrário do taylorismo/fordismo”, que secundarizava a atuação da escola e do professor, pois os saberes necessários ao trabalhador eram adquiridos no próprio exercício laboral.

Essa rápida análise permite identificar a primeira característica do professor de novo tipo: ser capaz de, apoiando-se nas ciências humanas, sociais e econômicas, compreender as mudanças ocorridas no mundo do trabalho, construindo categorias de análise que lhe permitam apreender as dimensões pedagógicas presentes nas relações sociais e produtivas, de modo a identificar as novas demandas de educação e a que interesses elas se vinculam. Ou seja, compreender historicamente os processos de formação humana em suas articulações com a vida social e produtiva, as teorias e os processos pedagógicos, de modo a ser capaz de produzir conhecimento em educação e intervir de modo competente nos processos pedagógicos amplos e específicos, institucionais e não institucionais, com base em uma determinada concepção de sociedade (KUENZER, 1999, p. 170).

A LDB/1996, ao versar sobre formação de professores, suscitou políticas voltadas ao atendimento de novas exigências formativas, destinadas tanto à formação inicial quanto à formação continuada. Isso desencadeou incursões do poder público em direção à oferta de cursos de formação docente, em âmbito nacional, por meio da criação e implementação de programas desenvolvidos pelo Ministério da Educação e também pelas secretarias estaduais e municipais de educação, promovidos em parceria entre entes federados, via regime de colaboração, instituído pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), do MEC, ou por meio de iniciativas dos próprios governos locais.

As reformas na educação, promovidas no país desde os anos de 1990, contemplaram todo o sistema educacional e também destinaram intencionalidade à formação de professores. Tais reformas se materializaram nos documentos legais destinados à educação nacional, dentre estes, a LDB/1996, que, nos artigos 61 a 67, do *Título VI, Dos Profissionais da Educação*, implementa mudanças significativas no contexto da formação desses profissionais, ao determinar quem são os profissionais da educação e que a formação deve ocorrer em cursos reconhecidos, como versa o seguinte artigo:

Art. 61<sup>12</sup>. Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são:  
 I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio;  
 II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas;  
 III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim (BRASIL, 1996).

Com a LDB/1996, foram promovidas modificações significativas na formação docente, dentre elas a exigência de formação em nível superior para atuação no magistério na educação básica, por meio das licenciaturas, visto que, antes dessa lei, para atuar na educação infantil e nas séries iniciais do fundamental, o professor necessitava de formação na modalidade Magistério de nível médio. A LDB atual prevê a formação de professores em nível superior e também determina o lócus de formação, ao versar o seguinte:

Art. 62<sup>13</sup>. Formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos 5 (cinco) primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio na modalidade normal.  
 Art. 63. Os institutos superiores de educação manterão:  
 I - cursos formadores de profissionais para a educação básica, inclusive o curso normal superior, destinado a formação de docentes para a educação infantil e para as primeiras séries do ensino fundamental;  
 II – programas de formação pedagógica para portadores de diplomas de educação superior que queiram se dedicar a educação básica;  
 III – programas de educação continuada para os profissionais de educação dos diversos níveis (BRASIL, 1996).

A garantia em lei da formação docente é uma demanda atendida que emergiu de dois projetos divergentes ideologicamente, nos embates no contexto da elaboração da LDB/1996: um, como reivindicação do movimento de educadores, que sempre teve na pauta de luta a

<sup>12</sup> Artigo com redação dada pela Lei n.º 12.014, de 06/08/2009.

<sup>13</sup> *Caput* do artigo nova com redação dada pela Lei n.º 12.796, de 04/04/2013, que também acrescentou os §§ 4º a 6º; §§ 1º a 3º acrescidos pela Lei n.º 12.056, de 13-10-2009; § 7º proposto e vetado no projeto que foi transformado na Lei n.º 12.796, de 04/04/2013.

formação inicial e continuada de qualidade, como direito e valorização profissional; o outro, do capital, orquestrado pelos organismos multilaterais que, ao divulgarem por meios de documentos analíticos sobre as condições educacionais de países como o Brasil, nos quais conferem a ineficiência da escola pública, justificam que esse problema se deve também à questão de formação para atuar no magistério e que, portanto, deveria ser sanado por meio da oferta de formação, no sentido de qualificar esse trabalhador. Brzezinski (2014a) expõe essa polaridade ideológica sobre o projeto de educação em disputa no contexto brasileiro, nos quais há anseios designados à formação de professores, conforme ressalta:

Compartilho concepções, princípios, objetivos e práticas expressas no projeto a que o Fórum em Defesa da Escola Pública e as entidades de estudos e pesquisas em educação se alinham. Reporto-me ao projeto fundamentado na concepção histórico-social e que tem como paradigma educacional as relações entre cultura, sociedade e educação [...]. Nesse paradigma, a formação do profissional para atuar na educação brasileira é entendida como um processo que começa na formação inicial e segue ao longo de sua vida profissional. Esse processo é marcado pela complexidade do conhecimento, pela reflexão, pela criatividade, pela ação, pela crítica, pelo reconhecimento da identidade cultural dos envolvidos nos processos formativos e pelas relações instauradas entre formadores e discentes. Destaco que este projeto entra em conflito com o outro, que encara a educação como mercadoria e nega a formação para o trabalho que é firmada em bases humanísticas e praxiológicas indispensáveis à construção, na teia das relações sociais, de um professor capaz de ser mediador entre o conhecimento, a tecnologia, os saberes e o ser que aprende. Os protagonistas desse outro projeto submetem-se às diretivas da educação advindas dos financiadores internacionais. As exigências dessas diretivas apoiam-se na qualidade total e determinam que a formação de professores passe a centrar-se nas competências operativas - trabalho de execução, pouco qualificado cientificamente, sub-remunerado e com condições de exploração incivilizatória e desumana (BRZEZINSKI, 2014a, p. 115-116).

Destarte, a LDB/1996, ao estabelecer a formação superior como exigência formativa do magistério, demandara questões de debate: o desafio ao poder público no atendimento a esse direito, e sobre a elaboração e discussão do currículo de formação docente, nas diversas licenciaturas, além dos modelos e concepções formativas destinadas a esses profissionais. Outra questão posta é que instituir o *lócus* formativo também aos Institutos Superiores de Educação (ISEs), em caráter contraditório, representa uma desvalorização dos docentes, pois abre espaço para a oferta de curso de formação fora da base estudo, pesquisa e extensão, enquanto premissa a uma formação de qualidade dos profissionais do magistério. Nesse debate, Maués e Camargo (2012, p. 156) declaram que:

A questão da formação em nível superior, artigo 62 da LDB, que introduz, na legislação, a figura dos Institutos Superiores de Educação como *lócus* de formação, foi regulamentada tanto pelo Decreto n.º 3.276/1999, quanto através da Resolução n.º 1 do mesmo ano, elaborada pelo Conselho Nacional de Educação (CNE). A ideia dos Institutos Superiores de Educação (ISEs) foi fortemente criticada pelas associações acadêmicas, com destaque para a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), que lutaram para que esses não viessem

substituir a formação que ocorreria nas Faculdades, Centros, Departamentos, nas Universidades, em função dessas últimas terem, como atribuição constitucional, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, atribuindo, assim, à formação outra qualidade.

Em consonância com esse debate, Brzezinski (2014a) destaca que as entidades de estudos e pesquisas em educação têm a preocupação com o compromisso político com a formação de professores, ao realizar críticas a respeito do estabelecimento, em lei, dos ISEs como locus de formação, por referendar que tais entidades assumam a defesa de que a formação inicial de professores deve ser feita na Universidade, lugar “[...] das ideias, reflexões, criações e crítica [lugar que] tornou-se também uma instituição social inseparável da ideia de democracia e de democratização do saber [...]” (CHAUI, 1999 apud BRZEZINSKI, 2014a, p. 114-115).

É importante destacar ainda que, no artigo 62 da LDB/1996 e nos parágrafos que foram acrescentados por meio da Lei n.º 12.056/2009 (BRASIL, 2009), houve um importante avanço na questão da formação continuada, no que diz respeito à sua oferta, por meio do regime de colaboração entre entes federados: “§ 1º A União, o Distrito Federal, os estados e os municípios, em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, a continuada e a capacitação dos profissionais de magistério”. Esse parágrafo da LDB/1996 está em consonância no que já determinara a Constituição Federal, no artigo 211, ao versar sobre o regime de colaboração: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988), ampliado pela LDB/1996, no que diz respeito à formação docente.

Assim como consta na CF/88 e na LDB/1996, o regime de colaboração legalmente previsto sustenta e fomenta a Política de Formação de Professores e que também é assegurado no artigo 1, do Decreto n.º 6.755/2009 (BRASIL, 2009), que institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), no fomento a programas de formação inicial e continuada:

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, com a finalidade de organizar, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério para as redes públicas da educação básica (BRASIL, 2009).

O Decreto deixa evidente, no artigo 2, inciso III, o princípio que rege a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério, discriminando a atuação dos órgãos e entidades no provimento dos cursos de formação:

Art. 2º São princípios da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica:

III - a colaboração constante entre os entes federados na consecução dos objetivos da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, articulada entre o Ministério da Educação, as instituições formadoras e os sistemas e redes de ensino (BRASIL, 2009).

Todos esses dispositivos legais articulam-se no provimento de uma educação que parta da qualificação dos professores e dos demais profissionais da educação, pela oferta, em parceria, entre os entes federados e pela promoção em rede dos cursos, juntamente com as instituições de nível superior; e, assim, possam garantir a qualidade de educação que tanto discursam os órgãos governamentais e que é reivindicada pelos educadores e movimentos sociais e instituições acadêmico-científicas.

Ainda sobre o Decreto n.º 6.755/09, ele prevê a criação de Fóruns Estaduais Permanente de Apoio à Formação Docente e articula em sua composição tanto o poder público, em suas instâncias representativas como a sociedade civil, por meio dos órgãos representativos, quanto a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), além de tantos outros, assim como estabelece o seguinte:

Art. 4º A Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica cumprirá seus objetivos por meio da criação dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e por meio de ações e programas específicos do Ministério da Educação.

§ 1º O regime de colaboração será concretizado por meio de planos estratégicos formulados pelos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, a serem instituídos em cada Estado e no Distrito Federal, e neles terão assento garantido:

I - o Secretário de Educação do Estado ou do Distrito Federal e mais um membro indicado pelo Governo do Estado ou do Distrito Federal;

II - um representante do Ministério da Educação;

III - dois representantes dos Secretários Municipais de Educação indicados pela respectiva seção regional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;

IV - o dirigente máximo de cada instituição pública de educação superior com sede no Estado ou no Distrito Federal, ou seu representante;

V - um representante dos profissionais do magistério indicado pela seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;

VI - um representante do Conselho Estadual de Educação;

VII - um representante da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação - UNCME; e

VIII - um representante do Fórum das Licenciaturas das Instituições de Educação Superior Públicas, quando houver (BRASIL, 2009).

Em atendimento a esses dispositivos legais, tem-se assistido às incursões governamentais na oferta nos sistemas de ensino e em rede de formação continuada, como é o caso, desde 2013, do Programa Pacto Nacional Pela formação na Idade Certa, que tem como importante eixo a formação continuada de professores alfabetizadores por todo o Brasil, em regime de pactuação com estados e municípios.

Outro parágrafo no artigo 62 da LDB/1996 também faz referência à formação continuada e demonstra a flexibilização do modo de oferta dos cursos de formação continuada, tendo a Educação a Distância como uma forma de atendimento, além de cursos semipresenciais e presenciais, que também podem compor o formato dos programas e cursos destinados à formação continuada, como versa o texto dessa lei: “§ 2º A formação continuada e a capacitação dos profissionais de magistério poderão utilizar recursos e tecnologias de educação a distância” (BRASIL, 1996).

Em seu parágrafo único, o artigo 62 traz, em sua redação, uma importante reivindicação dos educadores ao garantir que a formação continuada possa ser desenvolvida no local de trabalho:

*Parágrafo único.* Garantir-se-á formação continuada para os profissionais a que se refere o *caput*, no local de trabalho ou em instituições de educação básica e superior, incluindo cursos de educação profissional, cursos superiores de graduação plena ou tecnológicos e de pós-graduação (BRASIL, 1996).

Nóvoa (2013b, p. 200), ao tratar dos paradoxos e contradições que envolvem a formação do professor – concordando com Labaree (2003) a respeito da retórica progressista, que tem dominado a formação docente, e das práticas progressistas, que têm sido uma questão ainda mais difícil de ocorrer –, afirma que precisamos sair deste “colete de força” e olhar de outro modo a questão problemática que permeia a formação docente, e a emergência do professor (como) coletivo, asseverando que “[...] grande parte das nossas intenções será inconsequente se a profissão continuar marcada por fortes tradições individualistas ou por rígidas regulações externas” (NÓVOA, 2013b, p. 205), já que, no início do século XXI, exige-se o desenvolvimento de equipes pedagógicas para dar conta da complexidade do trabalho escolar. Desse modo, para Nóvoa (2013b, p. 205-206), a “[...] ideia da escola como o lugar da formação dos professores, como o espaço da análise partilhada das práticas” e a “ideia da docência como coletivo, não só no plano do conhecimento também no plano da ética” precisam ser consideradas.

Para Libâneo, Oliveira e Toschi (2012), a escola, além de ser o local de trabalho do professor, é um espaço de aprendizagem da profissão, ao ser entendida como uma comunidade democrática, onde pode trocar experiência com outros colegas, aprendendo novos saberes e competências, portanto o espaço de ação, de reflexão e de aprendizagem.

Na maior parte das vezes, a realidade das escolas ainda é de isolamento do professor. Sua responsabilidade começa e termina na sala de aula. A mudança dessa situação pode ocorrer pela adoção de práticas participativas, em que os professores aprendam nas situações de trabalho, compartilhem com os colegas conhecimentos, metodologias

e dificuldades, discutam e tomem decisões sobre o projeto pedagógico- curricular, sobre o currículo, sobre relações sociais internas, sobre as práticas de avaliação. Esse modo de funcionamento da organização e da gestão considera a escola uma *comunidade de aprendizagem*, ou seja, uma comunidade democrática aberta, de aprendizagem, de ação e reflexão (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 427-428).

Os autores asseveram ainda que a organização escolar, entendida como comunidade democrática de aprendizagem, torna a escola um lugar de compartilhamento de valores e práticas, por meio do trabalho e do direcionamento reflexivo conjunto, coletivo, sobre os planos, problemas e soluções voltadas tanto à aprendizagem dos alunos como também ao funcionamento da unidade escolar, acrescentando que é “[...] preciso, ainda que estabeleça ações de formação continuada, para o *desenvolvimento profissional dos professores* e seu aprimoramento” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 429, *grifo no original*).

O artigo 65 da LDB/1996 faz referência à carga horária mínima destinada à prática de ensino na formação de professores, ao determinar que: “A formação docente, exceto para a educação superior, incluíra prática de ensino de, no mínimo, trezentas horas” (BRASIL, 1996). Esse é outro ponto que levanta debate sobre a relação teoria e prática na formação dos professores, e a qualidade do curso de formação inicial e continuada que são destinados a esses profissionais, pondo em questionamento e em análise os cursos de formação docente ofertados na modalidade Educação a Distância (EaD), garantida no artigo 62 da LDB/1996, em seu parágrafo 2º, já citado neste estudo, e também no parágrafo 3º, a seguir: “A formação inicial de profissionais de magistério dará preferência ao ensino presencial, subsidiariamente fazendo uso de recursos e tecnologias de educação a distância” (BRASIL, 1996).

Nessa perspectiva, abre-se o debate sobre o currículo e as instituições que oferecem formação inicial para professores por meio da EaD. A preocupação recai no enorme potencial que essa modalidade formativa tende ao aligeiramento, em virtude de os cursos de formação inicial serem desenvolvidos em curto prazo, comprometendo a relação teoria e prática e sua contextualização e aproximação com a realidade educacional escolar. Considera-se também que essa opção de formação fomenta o mercado educacional que, nos últimos anos, tem crescido de forma significativa, ao permitir a reflexão sobre o perfil do professor que está sendo formado e qual a qualidade dessa formação.

Nesse sentido, é preciso problematizar os programas e os cursos de formação docente, em especial os na modalidade a distância e suas instituições formadoras, no sentido de analisar se, de fato, o currículo e as práticas formativas estão contemplando os saberes teóricos e práticos necessários ao desenvolvimento formativo dos professores em uma perspectiva de formação

emancipadora, dialógica e reflexiva, ou se o caráter desses programas volta-se a modelos e pacotes que contêm orientações que visam apenas à capacitação técnica do professor, imbuídas de orientações acerca de descritores e diretrizes didáticas e de práticas avaliativas padronizadas.

Destarte, o que está garantido no artigo 67 da LDB/1996 corresponde a um avanço importante para os profissionais do magistério, pois impulsiona as lutas dessa categoria ao materializar essa garantia legal, com elaboração, debates e embates nos estados e municípios, do Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração (PCCR), trazendo para a arena local, discussão pela valorização do magistério e consolidação de direitos, como formação inicial e continuada, e cumprimento do piso salarial, conquista significativa para a equidade salarial do professor por todo país, com ressalva às diferenças para mais em algumas regiões. Esse piso, aliás, já existia na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 206, inciso VIII: “piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal”, e regimentado pela Lei n.º 11.738, de 16 de julho de 2008, que instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, regulamentando a disposição constitucional. Ainda que o Piso salarial seja questionado no sentido de melhor remuneração do trabalhador professor, tem sido também instrumento legal, no campo das reivindicações, por melhores condições salariais, de equidade salarial do magistério, de melhores condições de trabalho e tantos outros direitos ainda por conquistar.

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

I – ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

II – aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;

III – piso salarial profissional;

IV – progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;

V – período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;

VI – condições adequadas de trabalho (BRASIL, 1996).

Ainda nesse artigo 67, as conquistas em torno da realização de cursos destinados ao aperfeiçoamento profissional do professor, na perspectiva de formação continuada, garante o seu licenciamento remunerado, conforme versa o inciso II, e o período reservado na carga horária de trabalho aos estudos, além do planejamento e da avaliação, conforme estabelece o texto da lei no inciso V, e mais o incentivo aos profissionais de magistério a buscar melhor qualificação e elevação de titulação, pela garantia legal da progressão funcional, como assegura o inciso IV. Todos esses dispositivos legais, se materializados conforme reivindicam os profissionais do magistério, fariam avançar a valorização docente, ressaltando que existem

outros elementos condicionantes que somam para que, de fato, o Brasil caminhe em termos de políticas públicas educacionais direcionadas aos professores, garantindo a qualidade do ensino público e o desenvolvimento profissional do professor.

No entanto, já se passaram mais de duas décadas da promulgação da LDB/1996 e ainda há muitas garantias legais a serem, de fato, efetivadas para que a educação adquira o *status* de qualidade, conforme preceituam os profissionais da educação, a começar pela garantia de que os professores, em sua totalidade, tenham sua formação inicial a nível superior, e que a formação continuada seja uma realidade para todos os professores em exercício, conforme versa o artigo 87, da LDB/96, em seu inciso III: “É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta lei. [...] III – realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isto, os recursos da educação a distância” (BRASIL, 1996).

A esse respeito, Brzezinsk (2014a, p. 139) declara que a educação brasileira corre o risco de ser um “gigante de pé de barro”, diante da insistência dos governos, das esferas estaduais e municipais em permitirem a estagnação da formação de professores em nível elementar, e destaca ainda que:

Esses governos se pautam notadamente em dois aspectos: a) a União estimula a manutenção desse nível elementar destinando recursos a programas emergenciais para formar o professor normalista; b) os Municípios contratantes desses professores advogam que, para o trabalho docente na educação infantil e no ensino fundamental, é suficiente a formação na Modalidade Normal. Ademais, o poder instituído no Município (prefeito e secretário Municipal de Educação) ovaciona o inexpressivo impacto da remuneração do professor normalista na folha de pagamento (BRZEZINSK, 2014a, p. 139).

Nesse intuito de desvalorização do professor, há ainda a destacar o que versa o parágrafo 6º, do artigo 62, da LDB/1996:

O Ministério da Educação poderá estabelecer nota mínima em exame nacional aplicado aos concluintes do ensino médio como pré-requisito para o ingresso em cursos de graduação para formação de docentes, ouvido o Conselho Nacional de Educação (CNE) (BRASIL, 1996).

A confirmação de que, para entrar em um curso de formação de professor, não é necessário ter um padrão de excelência de rendimento do estudante no ENEM, como requer a medicina, bastando ter rendimento mínimo – por julgar que a profissão docente seja fácil e sem grandes complicações na atuação, e que pessoas com um mínimo de formação em qualquer área, com um pouco de saber nas disciplinas básicas, conseguem desenvolver uma aula, sem precisar de muitos requisitos –, não se atenta à complexidade que exige a profissão e nem se

valoriza o profissional do magistério. E esse entendimento é reforçado no texto da lei, no artigo 63, da LDB/1996, no inciso II ao versar que os institutos superiores de educação manterão “[...] programas de formação pedagógica para portadores de diplomas de educação superior que queiram se dedicar à educação básica” (BRASIL, 1996). A formação docente se caracteriza como uma forma de complementação de estudo garantindo, que qualquer profissional de outras áreas, que não sejam da licenciatura, possam, com a complementação pedagógica, atuar em sala de aula. Os pontos contraditórios que permeiam a LDB/96, ao mesmo tempo em que permitem avançarmos um pouco mais na melhoria do ensino público, em outros, permitem o retrocesso, como nesse caso acima exposto, configurando certa desqualificação da profissão docente.

Os artigos da LDB 9394/96 descritos são resultados de lutas entre projetos de sociedade, que são antagônicos na concepção e nas proposições de políticas públicas educacionais, na forma de organização e funcionamento do ensino público, na atuação do professor e, portanto, sobre sua formação. O resultado desse embate de forças antagônicas consta na LDB/1996 e as interpretações de seus artigos, incisos e parágrafos, também têm provocado outros (novos) embates, na garantia e materialização da lei, e, assim, vêm sendo delineadas as políticas de formação docente nas redes de ensino.

Outro documento legal que também normatiza a formação docente é o Plano Nacional de Educação (PNE), que estabelece diretrizes, metas e estratégias para dez anos da educação brasileira e que serve como orientador à construção dos planos de educação dos Municípios, Estados e Distrito Federal. A aprovação do PNE (2014-2024), em vigor, foi instituída pela Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014a), onde constam diretrizes para uma melhor organização da educação nacional. Para tanto, estabelece vinte metas de caráter prioritário compostas de estratégias que visam promover a efetivação da política nacional de educação e a consolidação de uma política nacional de formação de professores. Dentre as diretrizes de que dispõe a lei 13.005/2014, no art. 2º, consta a meta 9: “valorização dos(as) profissionais da educação”; já as metas 15 e 16 são destinadas à formação docente conforme versa a lei:

Meta 15 – garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, no prazo de 1(um) ano da 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 n. 9394 de 20 de dezembro de 1996, assegurando 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. Meta 16 – formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino (BRASIL, 2014a).

O PNE (2014-2024) resultou de uma luta árdua de vários setores da sociedade civil, como os movimentos sociais e sindicais, de educadores, de gestores e das entidades acadêmico-científicas, que, durante o tempo de tramitação no Congresso Nacional, foram incansáveis em debater por todo Brasil em conferências, discutir suas metas, fazer pressão sobre o legislativo, para que fosse contemplado o projeto advindo da sociedade, sendo aprovado em junho de 2014, com importantes pontos reivindicatórios atendidos, mostrando a força mobilizadora do povo brasileiro por uma educação pública, laica e de qualidade. A respeito da formação docente, o PNE (2014-2024) traz em seu texto importantes afirmações de direitos, já estabelecidos na LDB/1996, como os descritos na Meta 15, que trata da formação superior, com a garantia de ser promovida via regime de colaboração entre os entes federados, e na Meta 16, que apresenta o desafio de atingir 50% dos docentes da educação básica com formação continuada em nível de pós-graduação. Além dessas metas, outras duas são direcionadas ao professor: a Meta 17, que trata da valorização docente, e a Meta 18, que trata do plano de carreira docente. O destaque dado ao professor na contemplação dessas quatro metas constitui, se forem efetivadas, um avanço rumo à valorização e à profissionalização docentes, pois são estratégicas e fundamentais a qualificação profissional e a carreira docente, apesar de sua plena materialização constituir um grande desafio. Para Dourado (2016, p. 30-31):

São metas de grande envergadura e importância e irão requerer políticas nacionais articuladas. Estas, especialmente a política nacional prevista na meta 15, devem considerar essas metas e envidar esforços, envolvendo, em regime de colaboração e cooperação, todos os entes federados (união, estados, Distrito Federal e municípios). O desafio é enorme: garantir formação inicial, em nível superior, para todos os profissionais do magistério da educação básica e, também, formação continuada nos termos previstos no Parecer e respectiva resolução do CNE.

Nessa tessitura de consolidação de uma política de formação de professores, vale destacar alguns apontamentos que vêm se somar nos delineamentos das políticas reformistas direcionadas à formação docente e que constam na Resolução n.º 2, de 1º de julho de 2015, do CNE: “Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada” (BRASIL, 2015d). Essa resolução estabelece a reorganização dos projetos pedagógicos dos cursos de licenciatura, redefinindo, com isso, o perfil formativo do professor, a partir de sua formação inicial ou continuada, e em cumprimento ao que estabelece a Meta 15 do PNE (2014-2024), já apresentada aqui neste estudo.

A Resolução n.º 2, de 1º de julho de 2015 (BRASIL, 2015d), propõe a articulação entre formação inicial e continuada de professores, como um fator preponderante no processo de

profissionalização docente, dando destaque à formação continuada como condição formativa essencial para promover mais qualidade ao exercício da docência, e ressalta ainda que sua oferta deva se dar via regime de colaboração entre entes federados, conforme versa o texto legal no Capítulo I, artigo 1º, parágrafo 1º:

§ 1º Nos termos do § 1º do artigo 62 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), as instituições formadoras em articulação com os sistemas de ensino, em regime de colaboração, deverão promover, de maneira articulada, a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério para viabilizar o atendimento às suas especificidades nas diferentes etapas e modalidades de educação básica, observando as normas específicas definidas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) (BRASIL, 2015d).

Outro fator que essa resolução afirma diz respeito à articulação entre a educação básica e a educação superior, em termos de formação docente. Para tanto, devem contemplar a reorganização curricular dos cursos de formação de professores, conforme consta no Capítulo I, artigo 1º, parágrafo 1º desta Resolução n.º 2 /2015:

§ 2º As instituições de ensino superior devem conceber a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério da educação básica na perspectiva do atendimento às políticas públicas de educação, às Diretrizes Curriculares Nacionais, ao padrão de qualidade e ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), manifestando organicidade entre o seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), seu Projeto Pedagógico Institucional (PPI) e seu Projeto Pedagógico de Curso (PPC) como expressão de uma política articulada à educação básica, suas políticas e diretrizes.

§ 3º Os centros de formação de estados e municípios, bem como as instituições educativas de educação básica que desenvolverem atividades de formação continuada dos profissionais do magistério, devem concebê-la atendendo às políticas públicas de educação, às Diretrizes Curriculares Nacionais, ao padrão de qualidade e ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), expressando uma organicidade entre o seu Plano Institucional, o Projeto Político Pedagógico (PPP) e o Projeto Pedagógico de Formação Continuada (PPFC) através de uma política institucional articulada à educação básica, suas políticas e diretrizes (BRASIL, 2015d).

Nesse sentido, Dourado (2016) afirma que, nos contextos das novas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN), o que se requer das instituições de ensino superior é que haja a necessária articulação entre Educação Básica e Superior, em seus projetos próprios de formação, de modo a:

[...] serem traduzidos, de maneira articulada, no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), no Projeto Pedagógico Institucional (PPI) e nos Projetos Pedagógicos de Curso (PPC) definindo, com base nas DCN, a concepção formativa e indutora de desenvolvimento institucional (DOURADO, 2016, p. 28).

Ainda na Resolução n.º 2/2015, define-se também a que se destina a formação inicial e a formação continuada de professores, articulando-as a uma gestão, no sentido democrático, e à regulação institucional, via avaliação, conforme consta no artigo 3º, do Capítulo I:

Art. 3º A formação inicial e a formação continuada destinam-se, respectivamente, à preparação e ao desenvolvimento de profissionais para funções de magistério na educação básica em suas etapas – educação infantil, ensino fundamental, ensino médio – e modalidades – educação de jovens e adultos, educação especial, educação profissional e técnica de nível médio, educação escolar indígena, educação do campo, educação escolar quilombola e educação a distância – a partir de compreensão ampla e contextualizada de educação e educação escolar, visando assegurar a produção e difusão de conhecimentos de determinada área e a participação na elaboração e implementação do projeto político-pedagógico da instituição, na perspectiva de garantir, com qualidade, os direitos e objetivos de aprendizagem e o seu desenvolvimento, a gestão democrática e a avaliação institucional (BRASIL, 2015d).

As formações docentes inicial e continuada para a educação básica, nas análises de Dourado (2016, p. 33), constituem-se em processos dinâmicos e complexos, por estarem direcionadas “[...] à melhoria permanente da qualidade social da educação e à valorização profissional”, e, por isso, segundo esse autor, deve ser desenvolvida em regime de colaboração entre entes federados e por instituições formadoras credenciadas.

A respeito da formação continuada especificamente, a Resolução n.º 2/2015, em seu Capítulo VI, que trata da formação continuada dos profissionais do magistério, estabelece nos artigos 16 e 17 que:

Art. 16. A formação continuada compreende dimensões coletivas, organizacionais e profissionais, bem como o repensar do processo pedagógico, dos saberes e valores, e envolve atividades de extensão, grupos de estudos, reuniões pedagógicas, cursos, programas e ações para além da formação mínima exigida ao exercício do magistério na educação básica, tendo como principal finalidade a reflexão sobre a prática educacional e a busca de aperfeiçoamento técnico, pedagógico, ético e político do profissional docente.

Art. 17. A formação continuada, na forma do artigo 16, deve se dar pela oferta de atividades formativas e cursos de atualização, extensão, aperfeiçoamento, especialização, mestrado e doutorado que agreguem novos saberes e práticas, articulados às políticas e gestão da educação, à área de atuação do profissional e às instituições de educação básica, em suas diferentes etapas e modalidades da educação (BRASIL, 2015d).

O entendimento contemplado neste texto legal, a respeito do conceito de formação continuada, remete à diversidade de atividades/modalidades/níveis formativos, que coloquem os professores em diálogo permanente com as teorias e práticas educacionais. Disto convergem saberes acadêmico-científicos e saberes das experiências docentes, compreendendo a ação educativa, a serem assegurados como direitos e como fatores de valorização profissional, e concebidos como fundamentais na promoção da qualidade de ensino.

A Resolução n.º 2/2015 enfatiza a articulação de políticas no âmbito da educação nacional que, em seu contexto, assegure, de forma efetiva, a formação e a valorização do professor, destacando, no Capítulo VII, que trata dos Profissionais do Magistério e sua Valorização, no artigo 18, que:

Compete aos sistemas de ensino, às redes e às instituições educativas a responsabilidade pela garantia de políticas de valorização dos profissionais do magistério da educação básica, que devem ter assegurada sua formação, além de plano de carreira, de acordo com a legislação vigente, e preparação para atuar nas etapas e modalidades da educação básica e seus projetos de gestão, conforme definido na base comum nacional e nas diretrizes de formação, segundo o PDI, PPI e PPC da instituição de educação superior, em articulação com os sistemas e redes de ensino de educação básica (BRASIL, 2015d).

Os marcos legais que direcionam e regulam as políticas de formação inicial e continuada de professores se constituem, ainda que limitados em sua materialização, uma conquista para a classe do magistério, que, por meio destes, pôde exigir tempo e espaço para participar de cursos de formação, como condição primordial ao desenvolvimento profissional, e também exigir que fossem compostos os Planos de Cargos, Carreiras e Remuneração do Magistério do Ensino Básico<sup>14</sup> de cada município, como um direito assegurado. É importante ressaltar que, ainda assim, a luta não para com a garantia de direitos versados na lei, mas persevera no atendimento aos dispositivos legais, na busca pela oferta, ampliação e qualidade dos cursos de formação docente, que possam contribuir para a profissionalização dos professores e não simplesmente para cumprimento de metas estatísticas de certificação desses profissionais ou para capacitá-los somente no domínio de técnicas didático-pedagógicas.

## 1.2 CONCEITOS E CONCEPÇÕES DE FORMAÇÃO CONTINUADA: ALGUMAS BASES TEÓRICAS QUE FUNDAMENTAM AS PRÁTICAS DOCENTES

Na contemporaneidade, o papel do professor é tido como fundamental, seja para a promoção de mudanças seja para a manutenção do projeto societal em curso. Esse profissional tem estado na centralidade das políticas educacionais por se constituir em potencial agente protagonista no fomento de transformação do currículo à prática pedagógica, mas também como obstáculo a qualquer forma de alteração do *status quo*.

Preconizam-se inúmeras concepções acerca do papel do professor. De repente, considerado como um mediador do processo de ensino-aprendizagem, convém, então, problematizar se esse profissional, atuante no século XXI, já superou o modelo tradicional de ensino, de profissional transmissor de conhecimento, de base formativa calcada no modelo da racionalidade técnica, que predominou no campo educacional, na década de 1970, no Brasil.

Nas análises dos autores Alvarado-Prada, Freitas e Freitas (2010, p. 368), a “[...] formação de professores continua sendo um dos principais problemas da educação. Entretanto, existem problemas estruturais da sociedade e da educação que condicionam esta formação e

---

<sup>14</sup> Lei n.º 11.784, de 22 de setembro de 2008 (BRASIL, 2008).

concretamente a formação continuada”. Diante das novas demandas e exigências que a sociedade, em seus aspectos econômicos, políticos e sociais, tem posto no contexto brasileiro, regidos pelo projeto societal capitalista, onde imperam as bases produtivas/flexíveis, tem focado em uma educação fundamentada nas competências, na eficácia, na meritocracia, na produtividade e na formação técnica do cidadão. Dessa educação voltada para a multifuncionalidade e flexibilidade do trabalhador, emerge a necessidade de compreender as bases teóricas em que está alicerçado o modelo formativo de professores da escola pública.

As questões que envolvem as bases teóricas formativas e a prática docente precisam ser problematizadas no sentido de se realizar análise das políticas direcionadas à formação de professores, considerando o contexto reformista que, desde os anos de 1990, imperam neste país e que têm promovido o embate entre projetos antagônicos de sociedade e de educação, sendo que ambos tomam a formação docente como fator estratégico importante para a consolidação de um ensino que responda eficazmente aos ideais político-sociais destinados aos filhos da classe trabalhadora.

Ademais, é bastante visível a tensão entre dois projetos que convivem em disputa na arena de poder das políticas educacionais. De um lado, está o projeto da sociedade política, defendido pelos tecnocratas, que em seus discursos enfatizam a qualidade social da formação do professor, entretanto colocam em prática os princípios da qualidade total. De outro lado, encontra-se o da sociedade civil organizada em entidades educacionais reunidas no movimento nacional de educadores, cuja luta tem por princípio a qualidade social para formar docentes que atuará na educação básica (BRZEZINSKI, 2008, p. 1141).

A formação de professores torna-se, nesse âmbito, um desafio à elaboração e implementação de políticas que consubstanciem programas de formação continuada e que prezem, em sua intencionalidade conceptual e formativa, por uma formação teórico-metodológica emancipatória dos docentes.

Destarte, diferentes conceitos e concepções de formação continuada de professores e de modelos teóricos formativos têm permeado o cenário educacional, através de programas de formação docente desenvolvidos por órgãos governamentais que influenciam a prática pedagógica.

Nessa linha de raciocínio, trataremos, primeiramente, dos conceitos de formação continuada que têm se apresentado nas últimas décadas e, em seguida, dos enfoques sobre concepção de formação continuada, apresentando as principais ideias que fundamentam cada modelo formativo.

A formação continuada de professores remete à ideia de atualização profissional e, no percurso histórico em que vem sendo desenvolvida no Brasil, assume diferentes finalidades conforme o contexto político, social e econômico que regimenta as políticas educacionais. No entendimento de Imbernón (2010, p. 10):

É necessário conhecer os elementos da herança formadora que nos permitam continuar construindo e oferecer alternativas de inovação e mudança às políticas e práticas de formação. Ninguém pode negar que a realidade social, o ensino, a instituição educacional e as finalidades do sistema educacional foram evoluindo e que, como consequência, o professor deve sofrer uma mudança radical em sua forma de exercer a profissão e em seu processo de incorporação e formação.

A formação continuada de professor, que se dá pós-formação inicial (graduação), ocorre de diferentes formas e modalidades, desde cursos de longa ou de curta duração, com diferentes denominações – treinamentos, capacitações, reciclagem –, e podem ocorrer em diversos formatos, como conferência, simpósio, oficina pedagógica e outros, além dos cursos de pós-graduação, como especialização, mestrado e doutorado. Logo, são inúmeras as possibilidades formativas de caráter contínuo que podem figurar no percurso profissional docente, havendo ainda cursos de formação continuada que são realizados em concomitância à atuação profissional, denominados formação continuada em serviço, na literatura educacional. Na perspectiva de compreender melhor a conceituação desse termo, Gatti (2008), ao usar a terminologia educação continuada, expressa que, após a promulgação da LDB/1996, essa modalidade formativa ganhou mais atenção do poder público na oferta em toda rede e sistema de ensino, e esclarece que:

Nos últimos dez anos, cresceu geometricamente o número de iniciativas colocadas sob o grande guarda-chuva do termo “educação continuada”. As discussões sobre o conceito de educação continuada nos estudos educacionais não ajudam a precisar o conceito [...]. Apenas sinalizamos que, nesses estudos, ora se restringe o significado da expressão aos limites de cursos estruturados e formalizados oferecidos após a graduação, ou após ingresso no exercício do magistério, ora ele é tomado de modo amplo e genérico, como compreendendo qualquer tipo de atividade que venha a contribuir para o desempenho profissional – horas de trabalho coletivo na escola, reuniões pedagógicas, trocas cotidianas com os pares, participação na gestão escolar, congressos, seminários, cursos de diversas naturezas e formatos, oferecidos pelas Secretarias de Educação ou outras instituições para pessoal em exercício nos sistemas de ensino, relações profissionais virtuais, processos diversos a distância (vídeo ou teleconferências, cursos via internet etc.), grupos de sensibilização profissional, enfim, tudo que possa oferecer ocasião de informação, reflexão, discussão e trocas que favoreçam o aprimoramento profissional, em qualquer de seus ângulos, em qualquer situação. Uma vastidão de possibilidades dentro do rótulo de educação continuada (GATTI, 2008, p. 57).

Para a referida autora, fica difícil obter uma quantificação mais exata de iniciativas formativas que são coladas nessa rubrica, visto que as iniciativas se multiplicaram por todo o país, seja por meio de ações dos governos estaduais e municipais, das universidades e institutos

de ensino, das escolas e tantos outros órgãos que vêm desenvolvendo formação continuada aos docentes, seja via rede pública ou até mesmo pela iniciativa privada, de modo que se constitui hoje um campo educacional em destaque.

Nesse sentido, ressalta-se que a formação continuada, em qualquer profissão, constitui-se uma exigência a ser cumprida, que se faz necessária ao aprimoramento técnico, ao desenvolvimento da própria profissão e que, portanto, deve ocorrer ao longo da vida profissional do trabalhador, principalmente diante dos (re)arranjos que a profissão passa e os novos delineamentos que surgem, principalmente no campo educacional. Desse modo, essa modalidade formativa assume um caráter permanente, o que na literatura educacional também é denominada formação permanente, e que está vinculada estritamente ao contexto escolar, necessariamente à prática pedagógica, que envolve o trabalho do professor. Busca-se, assim, ampliar a compreensão destes professores com relação às discussões teóricas recentes e às suas práticas pedagógicas, para fomentar sua capacidade reflexiva e torná-los profissionais capacitados com saberes técnico-pedagógicos e políticos suficientes para o enfrentamento das diversidades e problemáticas educacionais que permeiam a sala de aula, a escola, a profissão e a sociedade.

A formação, como um caminho de diversas possibilidades, permite às pessoas que o transitam desenvolver-se, construir as relações que as levam a compreender continuamente seus próprios conhecimentos e os dos outros e associar tudo isso com suas trajetórias de experiências pessoais. Assim, a formação docente é uma contínua caminhada dos profissionais da educação, em cujo caminhar atuam todas as suas dimensões individuais e coletivas de caráter histórico, biopsicossocial, político, cultural, próprias de seres integrais e autores de sua própria formação.

Os docentes em exercício constroem novos conhecimentos, ideias e práticas, pois é a partir daquilo que já possuem e sabem que continuam seu desenvolvimento. A construção da formação docente envolve toda a trajetória dos profissionais, suas concepções de vida, de sociedade, de escola, de educação, seus interesses, necessidades, habilidades e também seus medos, dificuldades e limitações (ALVARADO-PRADA; FREITAS; FREITAS; 2010, p. 370).

Para Alvarado-Prada, Freitas e Freitas (2010), a formação é contínua e não se restringe apenas ao espaço escolar e à sala de aula, pois o professor forma-se no exercício da profissão, na análise de sua realidade e no confronto da universalidade de outras realidades que permeiam a vida em sociedade.

Partindo dessa compreensão, pode-se aferir que, no decorrer dos tempos, foram utilizados termos para designar essa modalidade formativa do profissional professor, inclusive apregoados pelas políticas públicas destinadas a esse campo educacional, e também de usos de estudiosos e educadores dessa área, dentre os quais se tem: a formação em serviço, utilizado para designar a formação dos profissionais atuantes; formação continuada, que se destina

também aos professores que estão no exercício da profissão, implicando garantir-lhes um melhor desempenho profissional; reciclagem; treinamento; aperfeiçoamento profissional; capacitação; além de outras terminologias e conceitos que compõem a literatura nessa área educacional. Para Alvarado-Prada, Freitas e Freitas (2010, p. 375):

Essas denominações correspondem mais a uma concepção de manipulação, de implementação de cursos curtos e rápidos, de palestras e encontros esporádicos que permitem a implantação de “pacotes” propiciadores de um maior grau de instrução ou aptidão para seguir modelos predefinidos externamente que remendam, completam algo que supostamente falta e, por sua vez, corrigem defeitos visíveis na educação. Estas concepções têm implícita, de um lado, a desconsideração dos saberes dos educadores e, de outro, o entendimento de que o faltante são os conhecimentos “científicos” que devem ser adquiridos de seus possuidores para tirar os professores de sua incapacidade. Diante disso, a formação continuada é frequentemente entendida como “capacitação” e até como “treinamento”, “reciclagem” e outras conotações.

Nesse contexto, discutir o conceito de formação continuada, para Castro e Amorim (2015, p. 37), permite refletir sobre os desdobramentos do discurso ideológico que tem reforçado as investidas de formação continuada, “apartadas de uma prática permanente de vida” e, assim, buscar desmistificar o entendimento que se tem de formação continuada como treinamento, ressaltando que:

O lugar, porém, das ações de formação continuada parece ainda carecer de maior especificidade para que tal modalidade de formação cumpra suas funções a contento, especialmente no que se refere à sua relação com a formação inicial. [...]. Antes de tudo, nota-se, na literatura e nos programas de ação, uma “flutuação terminológica” (CANÁRIO, 2013, p. 32), com o emprego indistinto das expressões “educação continuada” e “formação continuada” (CASTRO; AMORIM, 2015, p. 38-39).

Esses dois termos são mais usuais nas últimas décadas e estão presentes em documentos oficiais e nos discursos de muitos autores que discutem formação docente, de modo que o uso indistinto de termos como educação, formação e capacitação, segundo Castro e Amorim (2015, p. 41), “[...] tem relação direta com uma disputa de concepções acerca não só do preparo dos cidadãos para o exercício de profissões, como também do próprio exercício profissional de cada atividade”.

Colaborando com esse debate, Gatti (2008, p. 58) afirma que, desde o final do século XX, emerge uma questão de “[...] imperiosidade da formação continuada como requisito para o trabalho”, no sentido de haver uma atualização dos profissionais para atender às novas demandas em cursos na sociedade, dadas pelas mudanças que são operadas no contexto socioeconômico. A autora ressalva ainda que o entendimento sobre educação continuada no Brasil está estreitamente vinculado à ampliação do conhecimento como suprimento de uma formação inicial precária.

Assim, problemas concretos das redes inspiraram iniciativas chamadas de educação continuada, especialmente na área pública, pela constatação, por vários meios (pesquisas, concursos públicos, avaliações), de que os cursos de formação básica dos professores não vinham (e não vêm) propiciando adequada base para sua atuação profissional. Muitas das iniciativas públicas de formação continuada no setor educacional adquiriram, então, a feição de programas compensatórios e não propriamente de atualização e aprofundamento em avanços do conhecimento, sendo realizados com a finalidade de suprir aspectos da má-formação anterior, alterando o propósito inicial dessa educação – posto nas discussões internacionais –, que seria o aprimoramento de profissionais nos avanços, renovações e inovações de suas áreas, dando sustentação à sua criatividade pessoal e à de grupos profissionais, em função dos rearranjos nas produções científicas, técnicas e culturais (GATTI, 2008, p. 58).

Outro destaque a respeito da formação continuada tem a ver com a indecisão nos usos de terminologia, que devem responder ao ideal de formação pretendida nas políticas públicas. Nas análises de Castro e Amorim (2015, p. 43), essa “flutuação terminológica” em documentos oficiais como a LDB/1996 reforça a perspectiva técnica de formação destinada aos docentes. Nesse sentido, esse autor expõe que:

Em apenas seis artigos, a LDB usa as formulações “capacitação em serviço”; “formação continuada e capacitação”; “formação continuada”; “educação profissional”, “educação continuada” e “aperfeiçoamento profissional continuado”, a evidenciar a já referida “flutuação terminológica”, mas também, mesmo em meio a essa aparente indecisão lexical, a reforçar uma perspectiva técnica de formação continuada de professores.

Diante do contexto em que muito rapidamente o conhecimento e a técnica tornam-se obsoletos, já que sua produção tem se dado em escala veloz, vertiginosa e conjugada com a precariedade na formação inicial de professores, também somada às problemáticas que envolvem a profissão e as de condições de trabalho docente, a escola está tendo dificuldade em acompanhar as demandas impostas pela sociedade do conhecimento e isso tem provocado investidas emergenciais de formação docente, pelo poder público, no sentido de “capacitar” os docentes para o enfrentamento desses novos desafios educacionais.

De fato, o histórico da formação continuada no Brasil antes da LDB remete a duas orientações que mais coexistiram do que se sucederam a partir dos anos 1970: a da reciclagem e a da capacitação. A primeira consistia, principalmente, em atualizar os professores para que seus conhecimentos disciplinares alcançassem uma proximidade maior com a produção de conhecimentos científicos por parte das universidades. Tratava-se de uma espécie de atualização de conteúdos relacionados às disciplinas de ensino de cada um. A segunda, sem descuidar inteiramente dessa atualização, investia mais no treinamento dos professores no que se refere ao domínio de técnicas e à aplicação de recursos de ensino (CASTRO; AMORIM, 2015, p. 43).

O debate acerca das questões conceituais de formação continuada de professores está assentado nas prerrogativas ideológicas em jogo no cenário educacional, e responde certamente aos interesses do projeto societal que detém o poder econômico. Nos discursos de governos, em não medir esforço na promoção de uma educação democrática, com oportunidade formativa

para professores, como requisitos ao ensino público de qualidade, escondem interesses outros vinculados ao capital.

O surgimento de tantos tipos de formação não é gratuito. Tem base histórica em condições emergentes na sociedade contemporânea, nos desafios colocados aos currículos e ao ensino, nos desafios postos aos sistemas pelo acolhimento cada vez maior de crianças e jovens, nas dificuldades do dia-a-dia nos sistemas de ensino, anunciadas e enfrentadas por gestores e professores e constatadas e analisadas por pesquisas. Criaram-se o discurso da atualização e o discurso da necessidade de renovação (GATTI, 2008, p. 58).

A formação continuada, como direito e como uma necessidade que tem importância para a prática pedagógica e repercussão para a ação educacional, deve ser vivenciada pelos professores em todo o percurso de sua vida profissional. Daí a necessidade, segundo H. Freitas (2007, p. 1204), de “[...] uma política global de formação e valorização dos profissionais da educação que contemple de forma articulada e prioritária a formação inicial, formação continuada e condições de trabalho, salários e carreira, com a concepção sócio-histórica do educador”.

### **1.2.1 Os modelos teóricos que regem a formação continuada de professores**

A formação continuada, enquanto política pública, vem sendo consolidada no Brasil nas últimas décadas em decorrência dos anseios reformistas para o ensino público e para a atuação do professor, no âmbito da dinâmica das reformas educacionais promovidas pelo Estado neoliberal.

A valorização que essa modalidade formativa docente tem recebido na centralidade das políticas públicas educacionais é traduzida pelas crescentes investidas do poder público na sua oferta, desde a sua consolidação legal na LDB/1996, afirmando-a como política pública, e sendo considerada pelos educadores e entidades acadêmico-científicas da área educacional como condição fundamental para a valorização do magistério e para o fortalecimento da carreira docente, somados a outros fatores que envolvem a profissão docente. Essas investidas por parte dos governos têm se materializado na implementação de ações formativas via programas de formação continuada, destinados aos professores da educação básica, mais notadamente das séries iniciais do ensino fundamental, no que concerne ao ciclo de alfabetização.

Com o advento dos programas destinados à formação continuada docente, confirma-se que o professor se encontra no centro das atenções reformistas. Isso permite, então, problematizar a dimensão epistemológica que norteia os cursos de formação, em específico o modelo formativo em que está imerso o professor da escola básica, isto é, buscar determinar

qual perspectiva teórica conduz a formação continuada e para que tipo de professor, de ensino e de sociedade recai a intencionalidade do modelo formativo que tem fundamentado os cursos de educação continuada.

A literatura educacional tem evidenciado a existência de diferentes matrizes teóricas que fundamentam e orientam a formação continuada, desde as que têm viés economicista até as que buscam o desenvolvimento profissional, de modo que as concepções formativas estão na base da formação e do trabalho do professor.

Dessa maneira, a formação docente está, enquanto prática e política formativa, imbuída de intencionalidade e se materializa no desenvolvimento das ações pedagógicas do professor e, em virtude de possuir cunho ideológico, motiva interesses de ordem política e pedagógica que se antagonizam na sociedade.

Diante dessa constatação evidenciada na literatura educacional, faz-se pertinente compreender tais modelos teóricos que estão norteando a formação continuada para poder analisar os interesses políticos que subjazem o uso de dado modelo formativo de professor. Dentre esses modelos, trataremos, neste trabalho, dos estruturantes e dos construtivistas, conforme evidenciam em seus estudos Contreras (2002), Schon (2000), Nóvoa (2013a), Tardif e Gauthier (2001) e outros autores que discutem a questão.

Para realizar a abordagem sobre os modelos teóricos que orientam as práticas formativas de professores, partimos do entendimento de Nóvoa (1991 apud BRZEZINSKI, 2008, p. 1149), que diferencia dois “modelos” de formação continuada, “[...] os estruturantes, organizados previamente a partir de uma lógica de racionalidade científica e técnica, e os construtivistas, que partem de uma reflexão contextualizada para a montagem dos dispositivos de formação contínua”.

Nos debates teóricos sobre formação docentes, tem-se utilizado o conceito da racionalidade para explicar a noção de “saber dos professores”, conforme expõe Tardif e Gauthier (2001, p. 197-198), como uma competência essencial de atores sociais:

De fato, presumimos que este conceito de racionalidade não é apenas uma construção teórica; ele também se refere a uma “capacidade “essencial de atores envolvidos na ação, ou seja, de elaborar razões, de fornecer motivos para justificar e orientar suas ações. Em suma, os atores sociais são eles próprios dotados de racionalidade, de capacidade de agir, de falar e de pensar, elaborando uma ordem de razão para orientar sua prática.

Nessa perspectiva, ao tratar dos modelos de formação continuada, analisa-se como modelos predominantes no âmbito educacional têm configurado a prática do professor. O

estruturante é modelo no qual figura a lógica da racionalidade técnica presente nos paradigmas de caráter tradicional e comportamentalista, que orientam formações com foco no treinamento, reciclagem de profissionais, e que vê o professor como receptor de conhecimentos teórico-metodológicos, isto é, compreende que, na formação, devem ser desenvolvidas habilidades básicas para o exercício da profissão.

Do ponto de vista da racionalidade técnica de base científica positivista<sup>15</sup>, concebe-se o professor como um “especialista técnico”, nos dizeres de Contreras (2002), por se tratar de um modelo que valoriza conhecimento teórico/científico e se preocupa com a aplicação dos conhecimentos técnicos para alcançar os resultados de forma eficaz. Nesse modelo, a formação continuada centra-se na dimensão teórica e técnica, caracterizando-se como treinamento profissional, no qual a aprendizagem docente consiste no domínio de regras e procedimentos do ensinar, portanto, saber fazer uso de métodos e técnicas de transmissão de conhecimento.

Em seus estudos, Contreras (2002, p. 90-91), ao tratar da prática profissional do ensino na perspectiva da racionalidade técnica, explica que:

A ideia do modelo de racionalidade técnica é que a prática profissional consiste na solução de um conhecimento teórico e técnico, previamente disponível, que procede da pesquisa científica. É instrumental porque supõe a aplicação de técnicas e procedimentos que se justificam por sua capacidade para conseguir os efeitos ou os resultados desejados.

Para esse autor, a prática profissional consiste, nesse modelo, em fazer uso de procedimentos técnicos previamente selecionados para realizar a análise e o diagnóstico de problemas, e para seu tratamento e solução satisfatória, ou seja, a atuação prática constitui-se na solução instrumental de problemas com usos de saberes teórico-metodológicos. Desse modo, a atuação do profissional, segundo o autor:

[...] necessita da elaboração prévia de recursos técnicos e de conhecimentos básicos, que, além disso, se produz em outro contexto institucional. Essa separação pessoal e institucional entre a elaboração do conhecimento e sua aplicação é igualmente hierárquica em seu sentido simbólico e social, já que representa distinto reconhecimento e *status* tanto acadêmico como social para as pessoas que produzem os diferentes tipos de conhecimento e para os que aplicam, assentando-se assim numa clara divisão de trabalho (CONTRERAS, 2002, p. 92).

Diante desse entendimento, o professor torna-se dependente de conhecimentos básicos e dos recursos técnicos da profissão, elaborados por especialistas, evidenciando a dissociação entre teoria e prática e a subordinação desta última à primeira. Para Perez Gomes (1991 apud

---

<sup>15</sup> “A racionalidade técnica é uma epistemologia da prática derivada da filosofia positivista” (SHILS, 1978 apud SCHON, 2000, p. 15).

CONTRERAS, 2002, p. 92): “[...] a racionalidade técnica impõe, então pela própria natureza da produção do conhecimento, uma relação de subordinação dos níveis mais aplicados e próximos da prática aos níveis mais abstratos de produção de conhecimento”.

No paradigma racionalista-instrumental, de acordo com as análises de Feldmann (2009, p. 74), o ensino constitui-se de ideias e modelos advindos de várias ciências, o que torna “[...] quase sempre o professor um aplicador desses modelos às situações concretas encontradas no cotidiano escolar”.

Desse modo, o papel e as responsabilidades do professor, segundo Nóvoa (2013a, p. 84), estão mais voltadas à implementação de um currículo estandardizado e a ensinar os alunos, utilizando a forma mais eficiente de aquisição de informação, asseverando que:

[...] o ensino limita-se à instrução; à avaliação, à verificação; os serviços destinados a formar professores (formação em serviço) baseiam-se em modelos semelhantes de aprendizagem, em técnicas de procedimentos do conhecimento; o treino das competências de ensino ganha particular relevância, mantendo a eficiência e a motivação como princípios condutores. (NÓVOA, 2013a, p. 84).

Isso implica uma formação docente descontextualizada e despolitizada, pois a aprendizagem e a prática docente ficam centradas somente na aquisição e no desenvolvimento de competências didático-metodológicas para o domínio do ensino.

Para Contreras (2002, p. 97-98), a prática docente é um enfrentamento a situações problemáticas que envolvem inúmeros fatores convergentes, que não necessariamente sua clareza coincida com categorias de tratamento das quais já dispomos previamente, portanto, “[...] definir o problema é simultaneamente entender o contexto no qual ele ocorre, a complexidade de fatores coincidentes e as singularidades do caso que enfrentamos”. Essa é uma das questões no modelo de racionalidade técnica, pois “[...] todos esses fatores que requerem esclarecimentos, definição e decisão não se resolvem por meio de um repertório técnico de soluções ou tratamento”, exigindo outras habilidades, consideradas não técnicas como a criatividade, já que não pode ser explicada e não entra no comportamento racional, segundo este autor, por ser o componente “artístico” da prática profissional.

Nessa discussão, vale salientar o posicionamento de Grundy (1987; 1989), citado por Contreras (2002), que reforça a autonomia ilusória e a incapacidade política do professor no contexto de uma formação na perspectiva da racionalidade técnica, em que expõe:

[...] o ensino entendido como aplicação, como prática dirigida à obtenção de resultados ou produtos previamente definidos, não é uma prática criativa, e sim apenas reprodutiva, dirigida a reproduzir nos alunos os objetivos que guiam seu trabalho. As capacidades que se associam a ação autônoma, como a deliberação e o juízo, ficam

aqui reduzidas a um conjunto de habilidades e regras que devem ser seguidas (CONTRERAS, 2002, p. 101).

Contribuindo com essa discussão, Feldmann (2009), ao tratar da formação de professores no cotidiano escolar, aborda que formar professores exige novos paradigmas do conhecimento, pois o desafio está em articular o pensar e o agir, a teoria e a prática na formação docente em virtude de incertezas e inseguranças, da instabilidade e da provisoriedade do conhecimento, o que tem feito “[...] velhos paradigmas perderem sua força explicativa” (FELDMANN, 2009, p. 74).

Os modelos construtivistas partem da necessidade de se recuperar a habilidade reflexiva na atuação profissional do professor, pois, entende-se que a docência é essencialmente uma prática reflexiva. Desse modo, a formação continuada é vista como uma permanente construção da profissão, consubstanciada em uma reflexão contextualizada de sua prática, apoiada no paradigma investigativo e interativo-reflexivo.

No âmbito desse modelo formativo, a formação de base reflexiva valoriza a experiência e a reflexão na e sobre a experiência prática vivenciada pelo professor.

A ideia de profissional reflexivo desenvolvida por Schon (1983-1992) trata justamente de dar conta da forma pela qual os profissionais enfrentam aquelas situações que não se resolvem por meio do repertório técnico, aquelas atividades que, como o ensino, se caracterizam por atuar sobre situações que são incertas, instáveis, singulares e nas quais há conflito de valor (CONTRERAS, 2002, p. 106).

Nessa perspectiva, o professor é reconhecido como protagonista da ação pedagógica e, portanto, de sua própria formação, remetendo-o, no campo da pesquisa, como um pesquisador da ação educativa. O professor reflexivo é uma ideia/conceito que Donald Schon desenvolveu por meio de estudos e pesquisas de um ensino prático reflexivo fundamentado na concepção de aprendizagem que ocorre por meio do fazer, advinda da teoria investigativa de John Dewey. Nas palavras de Schon (2000, p. 25):

[...] uma visão geral do que chamarei de um “ensino prático reflexivo” – um ensino prático voltado para ajudar os estudantes a adquirirem os tipos de talento artístico essencial para a competência em zonas indeterminadas da prática. Argumentarei que as escolas profissionais devem repensar tanto a epistemologia da prática quanto os pressupostos pedagógicos sobre os quais seus currículos estão baseados e devem adaptar suas instituições para acomodar o ensino prático reflexivo como elemento chave da educação profissional.

Para Contreras (2002), a teorização de Donald Schon a respeito de uma nova epistemologia da prática consiste em compreender que o conhecimento não precede a ação, ele está na ação, pois a prática cotidiana está assentada em um conhecimento tácito, também denominado conhecimento na ação, conforme o próprio autor expõe: “Usarei a expressão

*conhecer-na-ação* para referir-me aos tipos de conhecimento que revelamos em nossas ações inteligentes” (SCHON, 2000, p. 31).

Nesse entendimento, Contreras (2002) ressalta que, nas teorizações desse modelo de profissional reflexivo, quando o conhecimento acumulado e tácito for insuficiente para resolver problemas com características novas e singularidades, e ainda buscar novas estratégias, parte-se de tipos de reflexão, quais sejam: a reflexão sobre a ação, a reflexão-na-ação e a reflexão sobre a reflexão-na-ação.

[...] Todas essas experiências, agradáveis e desagradáveis, contém um elemento surpresa. Algo que não está de acordo com nossas expectativas. Em uma tentativa de preservar a constância de nossos padrões normais de conhecer-na-ação, podemos responder à ação colocando-a de lado, ignorando seletivamente os sinais que a produzem. Ou podemos responder a ela através da reflexão e temos duas formas de fazê-lo. Podemos refletir sobre a ação, pensando retrospectivamente sobre o que fizemos, de modo a descobrir como nosso ato de conhecer-na-ação pode ter contribuído para um resultado inesperado. Podemos proceder desta forma, após o fato, em um ambiente de tranquilidade, ou podemos fazer uma pausa no meio da ação para fazer o que Hannah Arendt (1971) chama de “parar e pensar”. Em ambos os casos, nossa reflexão não tem qualquer conexão com a ação presente. Como alternativa podemos refletir no meio da ação, sem interrompê-la [...] durante o qual ainda se pode interferir na situação em desenvolvimento [...]. Eu diria em casos como este, que refletimos na ação. (SCHON, 2000, p. 32).

Nessa perspectiva, Contreras (2002) ressalta que, para Schon (1983), o processo de reflexão-na-ação tende a transformar o profissional em um “[...] pesquisador no contexto da prática”. Outro tipo de reflexão que compõe esse modelo formativo sugere ao profissional realizar reflexão sobre a reflexão-na-ação, que consiste em compreender determinada situação e, assim, poder adotar uma nova estratégia. A obra de Donald Schon sobre o profissional reflexivo permite compreender que a reflexão é necessária para haver a conexão entre o conhecimento e ação.

A formação continuada docente que se assenta em uma perspectiva reflexiva sobre e na prática docente possibilita que o professor, seja no individual ou no coletivo, revise concepções e práticas da ação educativa, no sentido de seu melhoramento.

Os estudos, pesquisas e discussões construídas a respeito da epistemologia da prática evidenciaram confluência e contradições importantes para (re)composição das ideias no âmbito da formação de professor. Por isso, concordamos com as palavras de Nóvoa (2013a, p. 199), ao afirmar que “[...] professor reflexivo, desenvolvimento profissional, professor como pesquisador e outros termos deram corpo a uma série interminável de textos e ideias que contribuíram para redefinição deste campo”.

Os questionamentos e as reflexões a respeito das competências do professor, de seu papel frente à sociedade contemporânea, de sua formação inicial e continuada, e de sua prática pedagógica sempre estiveram sob olhares diferentes e diversos, apoiados nas ciências sociais e nas concepções educacionais, e nos modelos formativos que delas emergem, dos paradigmas que orientam estudos e práticas. Tudo isso tem sido muito pertinente, pois ajudam a fomentar e a compor além de estudos e pesquisas acadêmico-científicas, as discussões e ou debates de diversas ordens no campo socioeducacional, no sentido de problematizar a questão da formação docente e seus desdobramentos para o desenvolvimento e valorização da profissão no decorrer dos tempos e que estão presentes nas políticas educacionais destinadas aos professores, se materializando por meio dos programas de formação docente, implementados e desenvolvidos pelo poder público na rede pública de ensino.

## **2. PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA: DIRETRIZES, CONCEPÇÕES E IMPLICAÇÕES NA EDUCAÇÃO BÁSICA**

Neste capítulo, apresentamos o nosso objeto de estudo – o Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) – trazendo as diretrizes, os princípios e as principais normativas do programa, de proposição do governo federal, desenvolvido pelo Ministério da Educação em parceria com Estados, Municípios e Distrito Federal, via regime de colaboração e com o suporte acadêmico/formativo das universidades parceiras. Ainda que a centralidade do referido programa seja a formação docente, o esboço teórico na tessitura do capítulo traz alguns elementos que podem sustentar a problematização da presente pesquisa, que é analisar a relação entre a formação continuada docente e a avaliação educacional em larga escala, com ênfase na Provinha Brasil e na Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), como desdobramentos do contexto das políticas reformistas educacionais das últimas décadas sob as orientações dos organismos multilaterais voltadas ao professor e à qualidade do ensino público, considerando como parâmetro de qualidade o IDEB.

### **2.1 O PNAIC COMO AÇÃO DO PDE/PLANO DE METAS COMPROMISSO TODOS PELA EDUCAÇÃO**

No âmbito das reformas do Estado que se aprofundaram nos anos de 1990 no Brasil, a partir das orientações de cunho neoliberal, vem sendo implementadas políticas educacionais, sob uma nova perspectiva de gestão pública, apoiada, agora, no gerencialismo, tornando o Estado mais regulador e avaliador do que provedor de políticas. Esse novo modelo de gestão educacional tem como pontos primordiais, a descentralização e a regulação das políticas voltadas para o ensino público, como ressalta Krawczyk (2008, p. 799), ao analisar a gestão educacional no PDE e o modo de regulação:

A reconfiguração do papel do Estado com a institucionalização do Estado mínimo resultou, no caso da educação, em um processo de centralização/ descentralização em que o governo federal ficou responsável pela definição de parâmetros curriculares nacionais e pela implantação de um sistema de avaliação institucional comum para o país – concentrando a direção e o controle de todo o sistema educacional –, enquanto se ampliava a responsabilidade dos estados e dos municípios quanto à gestão e ao provimento da educação à população em todos os níveis, embora os recursos fossem canalizados prioritariamente para o ensino fundamental.

A descentralização, segundo Krawczyk (2008), como característica proposta de gestão da educação que tem como parâmetro o mercado, sob o mote do regime de colaboração e da responsabilização dos estados e municípios, em uma lógica de “distribuição das competências” entre as esferas de governo, reafirma-se nesse contexto. Trata-se de uma orientação desde o

século XX até os tempos atuais, cunhada inclusive, na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e na LDB/1996 (BRASIL, 1996), mas que tem significado diverso, como se pode ver nos textos legais que tratam, particularmente, do regime de colaboração. Ainda nas análises da autora, a reforma do Estado, ao estabelecer uma nova forma de gestão da educação, reconfigurou as relações do Estado com a escola e a comunidade, como assevera Krawczyk (2008, p. 800):

A nova forma de gestão da educação implicou também mudanças institucionais e a reconfiguração das relações entre o Estado a escola e a comunidade. Abriu-se espaço para a participação da iniciativa privada nos projetos e nas práticas institucionais das escolas públicas e, ao mesmo tempo, estabeleceu-se um canal de comunicação entre o governo central e as unidades escolares. Este último, principalmente por meio de programas que vinculavam o recebimento de recursos federais extras e de premiações à elaboração de projetos que seriam avaliados pelo Ministério da Educação – MEC.

Nesse contexto, houve a ampliação e a extensão da escolarização básica e a oferta de cursos de formação inicial e continuada de professores, como iniciativa das políticas governamentais, a esses profissionais da rede pública de ensino, por meio de programas de formação docente. Isso se deve ao atendimento do governo às premissas orientadoras dos organismos multilaterais, repassadas em conferências internacionais, como a de Jomtien (1990). Desse modo, o governo, por intermédio do MEC, criou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), com o objetivo de melhorar a educação, em articulação com o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação (PMCTPE). O governo federal, utilizando uma estratégia de descentralização, assegurado pelo regime de colaboração, e tendo como viés de execução das ações e programas do PDE, criou o Plano de Ações Articuladas (PAR), destinado a ancorar apoio técnico e financeiro aos estados e municípios, do diagnóstico, planejamento à execução das ações de melhoramento da educação de cada sistema de ensino.

Destarte, é importante discutir melhor o PDE/PMCTPE, nessa tessitura, para entender a gênese e a política do PNAIC, instituído em 2012 e implementado em 2013 nas redes de ensino público, como um dos eixos de atuação a formação continuada de professores.

O contexto das políticas reformistas, em que se dá a criação e a implantação do PDE/PMCTPE, configurava o segundo mandato do governo de Luís Inácio Lula da Silva, que, ainda em janeiro de 2007, fez o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>16</sup>, no sentido de alavancar o desenvolvimento do país frente a projetos e programas de

---

<sup>16</sup> PAC – Programa de Aceleração do Crescimento – criado em 27 de janeiro de 2007, por meio do decreto 6.025, representa um novo modelo de planejamento, gestão e execução do investimento público. Articula projetos de infraestrutura públicos e privados e medidas institucionais para aumentar o ritmo de crescimento da economia. Modernizar a infraestrutura, melhorar o ambiente de negócios, estimular o crédito e o financiamento, aperfeiçoar a gestão pública e elevar a qualidade de vida da população são alguns dos objetivos do PAC. É também um

infraestrutura e de estímulo ao crescimento econômico. Nesse contexto político, o PDE foi apresentado como um programa dentro da composição das políticas de aceleração do crescimento, mas voltado à melhoria do sistema educacional brasileiro:

O presidente Lula, em seu pronunciamento no pré-lançamento do PDE no Palácio do Planalto, apresentou o PDE como parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – caracterizando como o PAC da Educação. Os princípios estratégicos do PAC e os fundamentos teóricos que organizam a concepção do PDE têm referência o texto constitucional de 1988. (CAMINI, 2009, p. 119-120).

Em 24 de abril de 2007, foi lançado oficialmente o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), concomitante ao Decreto n.º 6.094/2007, que:

Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007b).

O PDE configurou-se em um Plano de ampla abrangência para a educação, por contemplar vários programas que, no entendimento de Saviani (2007, p. 1232), “[...] se mostra bem mais ambicioso, agregando 30 ações que incidem sobre os mais variados aspectos da educação em seus diversos níveis e modalidades [...]”, sendo de caráter sistêmico<sup>17</sup> para possibilitar a equidade educacional entre as regiões brasileiras, no intuito de melhorar o sistema educacional e para garantir mais eficiência e eficácia à gestão da educação, por meio do assessoramento técnico e financeiro do governo Federal aos Municípios, Estados e Distrito Federal, os quais são responsáveis pela execução de ações e programas na área educacional.

Apresentado ao país em 15 de março de 2007, o assim chamado Plano de Desenvolvimento da Educação foi lançado oficialmente em 24 de abril, simultaneamente à promulgação do Decreto n. 6.094, dispondo sobre o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”. Este é, com efeito, o carro-chefe do Plano. No entanto, a composição global do PDE agregou outras 29 ações do MEC. Na verdade, o denominado PDE aparece como um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC. Ao que parece, na circunstância do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) pelo governo federal, cada ministério teria que indicar as ações que se enquadrariam no referido Programa. O MEC aproveitou, então, o ensejo e lançou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e a ele atrelou as diversas ações que já se encontravam na pauta do Ministério, ajustando e atualizando algumas delas. Trata-se, com efeito, de ações que cobrem todas as áreas de atuação do MEC, abrangendo os níveis e modalidades de ensino, além de medidas de apoio e de infra-estrutura. As

---

instrumento de inclusão social e de redução das desigualdades regionais (Portal do Ministério da Economia: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/pac-programa-de-aceleracao-do-crescimento/visao-geral/o-que-e-pac>. Acesso em: 15 mar. 2019)

<sup>17</sup> Visão sistêmica implica, portanto, reconhecer as conexões intrínsecas entre educação básica, educação superior, educação tecnológica e alfabetização e, a partir dessas conexões, potencializar as políticas de educação de forma a que se reforcem reciprocamente (BRASIL, 2007a, p. 10).

30 ações apresentadas como integrantes do PDE aparecem no *site* do MEC de forma individualizada [...] (SAVIANI, 2007, p. 1233).

O PDE caracteriza-se como um gerenciador das ações do governo e faz parte da política de descentralização, como um plano de aporte e fomento das políticas educacionais nas últimas décadas. Por meio da criação de programas e projetos, esse Programa tem conduzido as reformas na educação brasileiras e tem se materializado na organização e no ordenamento do sistema de ensino, na formação docente e no modelo de gestão da escola. O PDE colocou à disposição de Municípios, Estados e Distrito federal instrumentos de avaliação e de implementação de políticas educacionais, a serem postas em execução. Segundo Krawczyk (2008, p. 802), tais entes federados, ao aderirem ao PMCTPE, realizam uma “espécie de contrato territorial” necessário ao recebimento das “transferências voluntárias de recursos financeiros e a assistência técnica do governo federal”, sendo que esse termo de adesão, ou contrato territorial, impunha a elaboração de um plano de atividades, denominado Plano de Ações Articuladas (PAR)<sup>18</sup> municipal e/ou estadual.

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, consolidado pelo Decreto n.º 6.094/2007, foi inspirado no documento intitulado *Todos pela Educação, rumo a 2022*, que, nas análises de Shiroma, Garcia e Campos (2011, p. 225), foi “[...] produzido no âmbito do movimento empresarial Compromisso Todos pela Educação”, sendo que “[...] as proposições desse movimento foram assimiladas pelo mais importante plano do governo federal para a educação nesse final de década – o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)”, configurando, assim, a adesão do MEC ao movimento, pela incorporação de suas metas no PDE, conforme asseveram os autores:

Dessa forma, o movimento mantém-se, por um lado, estreitamente vinculado à esfera governamental, e por outro, assume uma posição de vigilância sobre as ações desta última, cumprindo os preceitos que anuncia para todos: responsabilização e controle social. (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 230).

Destarte, que o movimento Todos pela Educação<sup>19</sup> foi protagonizado pelos empresários e vêm ganhando novas adesões de participantes e entidades, como destacam Shiroma, Garcia e

---

<sup>18</sup> O PAR é uma estratégia de assistência técnica e financeira iniciada pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto n.º 6.094, de 24 de abril de 2007, fundamentada no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que consiste em oferecer aos entes federados um instrumento de diagnóstico e planejamento de política educacional, concebido para estruturar e gerenciar metas definidas de forma estratégica, contribuindo para a construção de um sistema nacional de ensino. [...]. O PAR apresenta indicadores definidos a partir do diagnóstico e planejamento local, consolidados anualmente, para quatro dimensões: gestão educacional; formação de professores, dos profissionais de serviço e poio escolar; práticas pedagógicas e de avaliação, e infraestrutura física e recursos pedagógicos (BRASIL, MEC/FNDE, 2019).

<sup>19</sup> O Todos pela Educação é uma aliança da sociedade civil, da iniciativa privada, de organizações sociais, de educadores e de gestores públicos da Educação. É uma união de esforços, em que cada cidadão ou instituição é

Campos (2011), incorporando organizações da sociedade civil, intelectuais, universidades e sindicalistas, além da grande mídia, que só confirma o fortalecimento das reformas neoliberais para a educação por meio de um Estado que propõe a gestão gerencialista. Esse modelo de gestão teve suas bases no contexto reformista, aprofundado na segunda metade da década de 1990, na qual a descentralização foi a premissa principal de sustentação, transferindo a responsabilidade da educação para a sociedade, de modo que também abre espaço ao setor privado e ao público não estatal, na determinação e condução da agenda educacional brasileira, buscando, assim, caracterizar a gestão educacional como uma gestão por resultado.

Para Peroni e Silva (2013, p. 46-47), nas últimas décadas, tem-se instigado novas problematizações no setor educacional, no que concerne à abertura para atuação do terceiro setor nos delineamentos da escola pública, efetivada pelas reformas via Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, operacionalizado no governo de FHC. Desde então pode-se verificar a intensificação dos mecanismos da entidade do terceiro setor na escola pública, por inúmeras ações, desvelando, assim, um grau de organicidade entre a esfera pública e a esfera privada. Isso tem favorecido uma “[...] conformação da educação escolar a nova fase da produção da mais-valia”, conforme esclarecem as autoras:

[...] presenciamos na realidade brasileira uma intensificação dos mecanismos de participação de entidades do terceiro setor na escola pública, por meio de múltiplas ações. Os dados apreendidos na pesquisa “*Análise das conseqüências de parcerias firmadas por municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional*” evidenciam o grau de organicidade entre a esfera pública e a esfera privada ensejado pelas diretrizes, proposições e mutações propostas pelo Instituto para a educação pública, por meio do *Programa Escola Campeã e Acelera*. Tais programas produzem expressivas mudanças na gestão no âmbito do sistema educativo e nas unidades escolares. (PERONI; SILVA, 2013, p. 37).

Nesse sentido, a participação intensa da esfera privada e/ou das instituições públicas não estatais na educação brasileira tem primado pela necessidade de construir uma nova sociabilidade, na qual a cidadania é reconfigurada como o exercício do cidadão/cliente e, com isso, o Estado atua na formulação e regulação das políticas em todos os setores, em especial na educação, responsabilizando a sociedade civil e cada indivíduo na promoção dos serviços sociais, e, desse modo, tem-se centrado na escola como lugar propício para consumir a conformação societal aos novos rumos do capital mundial.

Para que haja a conformação da educação escolar ao projeto societal do capital, torna-se fundamental conceber a formação dos professores da educação básica, como ponto

---

corresponsável e se mobiliza, em sua área de atuação, para que as crianças e jovens tenham acesso a uma Educação Básica de qualidade. Essa ação prevista para acontecer até 2022, é suprapartidária, atravessa mandatos e une gerações (TPE, 2008, p. 7).

estratégico, no sentido de estes se constituírem agentes capazes de “moldar” a forma de se pensar sobre o mundo, de ser e de agir na sociedade, em que a aprendizagem despolitizada seja implementada desde a mais tenra idade, ainda nos anos iniciais de escolarização, com o objetivo de que todo o processo de escolarização sirva para formar indivíduos adaptáveis à nova sociabilidade do projeto capitalista. Aqui se situa a importância do professor na centralidade das políticas reformistas educacionais, como sendo urgente a necessidade de sua (re)formação.

Para contribuir com esse debate, ressaltam-se as análises de L. Neves (2013) sobre a constituição do professor na atualidade brasileira, enquanto intelectual orgânico na pedagogia da hegemonia. Nesse sentido,

[...] a formação/atuação de docentes tornou-se tema relevante na viabilização do projeto político da burguesia mundial no neoliberalismo clássico e, mais efetivamente, no neoliberalismo de Terceira Via. Os professores se inserem nesse projeto para aumentar a produtividade do trabalho cada vez mais racionalizado e, concomitantemente, viabilizar a consolidação do novo padrão de sociabilidade neoliberal no âmbito escolar. No Brasil de hoje, no projeto político da burguesia, a formação/atuação desses docentes responde majoritariamente a essa dupla determinação. Especificamente na última década em nosso país, os professores passam a atuar como atores coadjuvantes da expansão/integração do mercado interno brasileiro e do aumento da competitividade internacional do país pós-crise de 2008, bem como da consolidação da hegemonia burguesa, por intermédio da disseminação das ideias, valores e práticas dessa classe no âmbito escolar. Nesse sentido, pode-se afirmar que o professor vem se constituindo, na atualidade brasileira, em importante intelectual orgânico da nova pedagogia da hegemonia do capitalismo neoliberal da Terceira Via. (NEVES, L., 2013, p. 2).

As iniciativas dos governos atuais no campo da formação docente, no âmbito das exigências reformistas e do descompromisso do Estado neoliberal com o financiamento da educação, indicam, segundo H. Freitas (2003), a despolitização do magistério. Além de aprofundar o controle e a regulação do trabalho do professor, tem objetivado “[...] a construção de um professor com habilidades e competências capazes de torná-lo a correia de transmissão, na escola e na sala de aula, das novas formas de laboralidade demandadas pelo nível de desenvolvimento do capitalismo na atualidade” (FREITAS, H., 2003, p. 1097).

Na tessitura das políticas educacionais que vêm sendo implementadas no país, desde a década de 1990, torna-se necessário compreender o contexto político-ideológico que fomenta e influencia as ações governamentais na melhoria da educação pública. Assim, ressaltamos a importância da abertura democrática do governo em ouvir a sociedade civil na elaboração de políticas públicas, como pode ser constatado na elaboração do PMCTPE, em que o MEC aceitou a contribuição do documento elaborado pelo movimento Todos pela Educação. A esse respeito, Saviani (2007, p. 1251) alerta que:

Em meu entendimento, cabe avaliar como positiva a iniciativa do MEC de capitalizar a receptividade da opinião pública à questão da qualidade do ensino, expressa por setores influentes na mídia, como foi o caso da agenda do “Compromisso Todos pela Educação”, lançada por um grupo de empresários. Inegavelmente, é preciso aproveitar esse momento favorável, em que a sensibilidade em torno da importância e prioridade da educação se espraia pela sociedade e parece exigir que se ultrapasse o consenso das proclamações discursivas, e se traduza em ações efetivas. No entanto, é preciso cautela para não cairmos na ingenuidade de acreditar, sem reservas, nas boas intenções que agora, finalmente, teriam se apoderado de nossas elites econômicas e políticas. Com efeito, se o MEC seguir na trilha proposta pelo movimento empresarial “Compromisso Todos pela Educação”, os limites do PDE resultarão incontornáveis.

O PMCTPE, Decreto n.º 6.094/2007, tido como eixo articulador e estratégico no processo de descentralização do PDE, como política pública de âmbito nacional, reúne um conjunto de programas e de outras políticas educacionais, como a avaliação educacional, que visam à melhoria do ensino. O Decreto n.º 6.094/2007 apresenta 28 diretrizes a serem cumpridas, conforme dispõe o artigo 2º do Capítulo I; já em seu Capítulo II, trata especificamente do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); no Capítulo III, da Adesão ao Compromisso, e no Capítulo IV, trata da Assistência Técnica e Financeira da União.

O PDE, enquanto plano executivo que contempla um conjunto de programas que visam melhorar a qualidade da educação, apoia-se em seis pilares, conforme apresenta o documento orientador intitulado: O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas:

[...] o PDE está sustentado em seis pilares: i) visão sistêmica da educação, ii) territorialidade, iii) desenvolvimento, iv) regime de colaboração, v) responsabilização e vi) mobilização social – que são desdobramentos consequentes de princípios e objetivos constitucionais, com a finalidade de expressar o enlace necessário entre educação, território e desenvolvimento, de um lado, e o enlace entre qualidade, equidade e potencialidade, de outro. O PDE busca, de uma perspectiva sistêmica, dar consequência, em regime de colaboração, às normas gerais da educação na articulação com o desenvolvimento socioeconômico que se realiza no território, ordenado segundo a lógica do arranjo educativo – local, regional ou nacional. Indo adiante, o PDE passa do conceito à ação. (BRASIL, 2007a, p. 11-12).

Importante destacar que os programas e as ações do PDE estão organizados em quatro eixos de atuação: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. No eixo da educação básica, encontram-se descritas metas PMCTPE a serem alcançadas, que o torna um plano de ampla abrangência educacional:

Estabelecer como foco a aprendizagem; alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade; acompanhar cada aluno da rede individualmente; combater a repetência, por estudos de recuperação ou progressão parcial; combater a evasão; ampliar a jornada; fortalecer a inclusão educacional das pessoas com deficiência; promover a educação infantil; instituir programa de formação e implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação; valorizar o mérito do

trabalhador da educação; fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola; promover a gestão participativa na rede de ensino; fomentar e apoiar os conselhos escolares etc. Tais diretrizes foram desdobradas de evidências empíricas que as legitimam. E a adesão ao Plano de Metas significa mais do que o reconhecimento dessas diretrizes. Significa o compromisso dos gestores municipais com sua concretização no plano local. (BRASI, 2007a, p. 24).

O PMCTPE, no que se refere à formação de professores, estabelece, no Capítulo I, artigo 2º, na Diretriz XII, que se deve: “instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação” (BRASIL, 2007b). Nessa perspectiva, o MEC, em cumprimento ao que propõem o texto legal, reafirma a formação de professores como uma das prioridades da política educacional, conforme explicita em documento:

Um dos principais pontos do PDE é a formação de professores e a valorização dos profissionais da educação. A questão é urgente, estratégica e reclama resposta nacional. Nesse sentido, o PDE promove o desdobramento de iniciativas fulcrais levadas a termo recentemente, quais sejam: a distinção dada aos profissionais da educação, única categoria profissional com piso salarial nacional constitucionalmente assegurado, e o comprometimento definitivo e determinante da União com a formação de professores para os sistemas públicos de educação básica (a Universidade Aberta do Brasil – UAB – e o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência – PIBID). (BRASIL, 2007a, p. 16).

Nesse eixo da educação básica, em que consta a formação de professores, o PDE propõe união entre os entes federados para a promoção da formação inicial e continuada, a partir do novo regime de colaboração, constante na orientação do PMCTPE, a fim de garantir a sustentabilidade das ações que o compõe, que deverão ocorrer por meio do PAR:

[...] de caráter plurianual, construídos com a participação dos gestores e educadores locais, baseados em diagnóstico de caráter participativo, elaborados a partir da utilização do Instrumento de Avaliação de Campo, que permite a análise compartilhada do sistema educacional em quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infra-estrutura física e recursos pedagógicos. O PAR é, portanto, multidimensional e sua temporalidade o protege daquilo que tem sido o maior impeditivo do desenvolvimento do regime de colaboração: a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, a reinvenção, a cada troca de equipe, do que já foi inventado. Em outras palavras, a intermitência. (BRASIL, 2007a, p. 24-25).

O PAR é concebido como ferramenta de planejamento das ações educacionais e constitui a base para que se realizem os convênios dos entes federados com o MEC, que se dá por meio de adesão ao Plano de Metas. Ainda que, nas orientações oficiais, conste que a adesão é voluntária por parte dos Municípios, Estados e Distrito Federal, observa-se um condicionamento destes em relação à União, na medida em que a adesão é a condição para o repasse de recursos em forma de programas descentralizados para as redes de ensino. O

funcionamento dos seus sistemas de ensino, a partir do PAR, se dá pela organização da educação em quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar, práticas pedagógicas e infraestrutura física e recursos pedagógicos. Como expõem Maués e Camargo (2012, p. 162):

Um dos principais desdobramentos do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e do PDE é, de acordo com Gatti, André e Barreto (2011), o Plano de Ações Articuladas (PAR), voltado para o oferecimento de apoio técnico e financeiro aos municípios brasileiros com índices insuficientes de qualidade de ensino. O PAR está organizado nas dimensões gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio à escola, práticas pedagógicas e avaliação, infraestrutura física e recursos pedagógicos. A adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação pelos municípios está condicionada à elaboração do PAR, passando a se constituir em instrumento adicional de regulação financeira das políticas docentes.

Na dimensão formação de professores e dos demais profissionais de serviços e apoio à escola, encontra-se assegurada a participação dos municípios, por meio da adesão, em 2012, ao PNAIC, destinado à formação continuada de professores alfabetizadores, ofertada pelo MEC aos sistemas de ensino em todo o Brasil.

Como a formação de professores se insere nesse contexto das reformas educativas, ela tem estado no centro das atenções das políticas educacionais, especialmente dentro do cardápio de projetos e programas oferecidos pelo MEC, no PDE, e que estão sendo materializados via regime de colaboração entre os entes federados, pela adesão dos Planos de Ações Articuladas (PAR). O PNAIC, programa que tem como um dos eixos de atuação a formação continuada de professores, é um exemplo de políticas públicas destinadas à formação docente implementadas em municípios brasileiros com adesão realizada em 2012 e com ações desenvolvidas a partir 2013 em território nacional, com a finalidade de qualificar o trabalho do professor alfabetizador, no intuito de desenvolver um ensino que possibilite que todas as crianças, matriculadas no ciclo de alfabetização, estejam alfabetizadas até os 8 anos de idade.

Desse modo, a responsabilidade recai sobre o professor em promover a qualidade do ensino público, que, na perspectiva neoliberal, se efetiva na melhoria dos resultados do IDEB, como modo de certificação educacional para que o Brasil possa, na vitrine internacional, participar efetivamente do mercado globalizado, visto que assegurar a qualidade do ensino público é uma das exigências dos organismos multilaterais e a condição para receber investimentos, ainda que em forma de empréstimos, por órgãos financeiros, como o FMI.

Um aspecto importante a ressaltar diante dessa nova forma de gestão da educação consolidada pelo PDE/PMCTPE, que tem como pilar o regime de colaboração, materializado ao utilizar o PAR como uma ferramenta de apoio técnico e financeiro, institui-se juntamente

com o fortalecimento das políticas de avaliação educacional, via avaliações em larga escala, no estabelecimento e exigência e cumprimento da meta do IDEB, como modo efetivo de regulação e controle do Estado neoliberal sobre as ações educacionais desenvolvidas pelos demais entes federados, e sobre os demais atores sociais desse processo, como o professor, reafirmando as características próprias do novo papel do Estado: o de ser regulador e avaliador das políticas públicas, pensadas e elaboradas por este e executadas pelos Estados, Municípios e até mesmo em parceria com instituições privadas e públicas não estatais.

[...] essa nova regulação (gestão, financiamento e avaliação) foi estabelecida para as políticas educacionais, compreendendo o processo de produção de regras e de orientação das condutas dos atores, sendo uma espécie de apropriação situada dessas regras, o que significa adaptá-las ao contexto em que elas serão vivenciadas. (MAROY; DUPRIEZ, 2000). Essa compreensão é de que a regulação representa um conjunto de mecanismos que vai permitir o controle, através do qual um determinado sistema busca manter o equilíbrio. (MAUÉS; CAMARGO, 2012, p. 153).

Enfim, concordamos com Maués e Camargo (2012) ao afirmarem que todos esses mecanismos de controle engendrados pelo Estado têm servido para condicionar e atrelar ações educacionais, mais diretamente a formação e o trabalho do professor, à lógica educativa das políticas neoliberais, ao adotar medidas que ressignifiquem os cursos destinados à formação docente, ainda que nas últimas décadas se possa verificar consideráveis avanços no âmbito da política de formação.

## 2.2 PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA – PNAIC: DOS OBJETIVOS À ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

No debate sobre a “qualidade da educação” brasileira, envolvendo a sociedade civil organizada (sindicatos de professores, entidades acadêmico/científicas e outras), o governo e a classe empresarial, levou o MEC a operar em relação aos consensos e dissensos que emergiram e ainda emergem nos embates sobre as reformas educacionais. Dentre as iniciativas adotadas, houve a apresentação do PDE/PMCTPE para fazer frente à implementação de ações e programas educacionais, em específico os voltados para a formação de professores, no sentido de buscar sanar problemas que se colocam como impeditivos à modernização do sistema educacional e para o desenvolvimento econômico do país. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), e aprovação da LDB/1996 (BRASIL, 1996), ficou assegurado o regime de colaboração, que firma um pacto entre os entes federados, como uma política de descentralização e, a partir de 2007, com a criação do PDE/PMCTPE, tem-se sustentado e fomentado a política de formação docente.

O MEC com o discurso de que *a educação básica é o caminho que pode assegurar a todos os brasileiros a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e para fornecer-lhe os meios para ajudá-lo a progredir no trabalho e nos estudos posteriores*, tem elaborado e implementado políticas voltadas à formação de professores, por compreender que a melhoria da educação passa pela qualificação desses profissionais. Nessa perspectiva, nas últimas décadas, tem realizado a revisão das políticas de formação de professores, dos programas e cursos, seja em caráter inicial seja na modalidade continuada, no sentido de alinhar-se às demandas políticas, econômicas e sociais que emanam na contemporaneidade.

No cenário educacional, a alfabetização tem sido o foco das políticas educacionais, por se constituir uma problemática constatada por órgãos governamentais como não contemplativa no início da escolarização e pelos altos índices de repetência nessa fase e que, portanto, precisa ser urgentemente sanada. Dentre os desafios lançados na *Conferência Mundial de Educação para Todos*, realizada em Jomtien no ano de 1990, na Tailândia, está o de acabar com analfabetismo, e tornar a educação básica universal. Desse modo, os países que apresentavam essa problemática precisariam criar políticas que atuassem sobre essa questão. Aqui se explica a centralidade na alfabetização, o que levou a democratização da escola, a expansão do tempo de escolaridade e o fomento a formação continuada de professores alfabetizadores a eliminarem o analfabetismo e a imprimirem uma educação básica aos filhos dos trabalhadores. Nesse sentido, Barbosa (2017, p. 28) destaca que:

Historicamente, o Fórum Mundial sobre Educação de Dakar, em abril de 2000, e conseqüentemente, a Declaração de Dakar (UNESCO, 2000) representam uma retomada do compromisso em alcançar os objetivos e metas da educação assumidos na Conferência Mundial sobre Educação para Todos (UNESCO, 1990), dez anos, tornando evidente as dificuldades de atendimento das metas, seja integral ou parcial. No Fórum de Dakar, já havia a identificação de melhorias de alfabetização das crianças.

A melhoria da qualidade do ensino público, nos países em desenvolvimento como o Brasil, tem sido cobrada pelos organismos multilaterais, que exigem o cumprimento das metas acordadas nas Conferências e Fóruns Internacionais, como a *Educação para Todos* (UNESCO, 1990), sendo, portanto, reforçada essa cobrança dez anos depois no Fórum de Dakar (2000), como demandas emergenciais a serem perseguidas no sentido de diminuir as desigualdades sociais, tomando a educação como fator fundamental para garantir a igualdade social. Conforme está afirmado no texto *Educação para Todos: o compromisso de Dakar* (UNESCO, 2001, p. 8):

A educação é um direito humano fundamentado e constitui a chave para um desenvolvimento sustentável, assim como para assegurar a paz e a estabilidade dentro

de cada país e entre eles e, portanto, meio indispensáveis para alcançar a participação efetiva nas sociedades e economias do século XXI afetadas pela rápida globalização. Não se pode mais postergar esforços para atingir as metas da EPT. As necessidades básicas de aprendizagem podem e devem ser alcançadas com urgências.

Ressalva-se, ainda nesse mesmo documento, o comprometimento dos países signatários, como o Brasil, em atingir objetivos determinados no Fórum de Dakar/2000, dentre eles o de garantir a alfabetização, conforme está explícito a seguir:

VI- Melhorar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar excelência para todos, de forma a garantir a todos resultados reconhecidos e mensuráveis especialmente na alfabetização, na aquisição do conhecimento matemáticos e habilidades essenciais à vida. (UNESCO, 2001, p. 9).

A partir dos anos de 1990, com a emergência reformista, as políticas públicas em educação no Brasil têm primado pela superação de problemáticas, como a alfabetização insatisfatória. Com isso, antes da implementação do PNAIC, outros programas voltados à alfabetização e à formação continuada dos professores que atuam nessa área foram postos em prática pelo MEC. A título de exemplo, citamos, no quadro a seguir, alguns desses programas.

Quadro 3 – Programas de formação continuada de professores alfabetizadores

FORMAÇÃO CONTINUADA	CARACTERÍSTICAS	INÍCIO
Programa Parâmetros em Ação	Curso com o propósito de apoiar e incentivar o desenvolvimento profissional de professores e especialistas em educação, de forma articulada com a implementação dos Parâmetros Curriculares Nacionais, dos Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil e para a Educação Indígena e da Proposta Curricular para a Educação de Jovens e Adultos. Foi planejado para ser realizada em um contexto de formação de profissionais de educação, propiciando o estabelecimento de vínculos com as práticas locais.	1999
Programa de Formação de professores Alfabetizadores (PROFA)	Programa lançado em dezembro de 2000 pela Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação (SEF/MEC) com o objetivo de oferecer novas técnicas de alfabetização, originadas em estudos realizados por uma rede de educadores de vários países. Esses estudos têm como base as transformações nas práticas de ensino da leitura e da escrita, ocorridas a partir de 1985 com as pesquisas de Emilia Ferreiro e Ana Teberosky e a publicação da obra “Psicogênese da Língua Escrita”.	2001
Pró-Letramento: Mobilização pela qualidade da educação	Programa de formação continuada de professores para a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nos anos/séries iniciais do ensino fundamental. O programa foi realizado pelo MEC, em parceria com universidades que	2005

	integram a Rede Nacional de Formação Continuada e com adesão dos estados e municípios.	
Programa Apoio da Leitura e Escrita (PRALER)	Curso de formação continuada para professores das séries iniciais, complementar às ações já em desenvolvimento pelas secretarias de educação. A finalidade do programa consistia em dinamizar o processo educacional relativo à aquisição e aprendizagem da leitura e escrita da língua materna.	2009
Programa Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa	Curso presencial para os professores alfabetizadores, com metodologia que propõe estudos e atividades práticas. No curso são desenvolvidas ações que contribuem para o debate acerca dos direitos de aprendizagem das crianças do ciclo de alfabetização; os processos de avaliação e acompanhamento da aprendizagem das crianças; planejamento e avaliação das situações didáticas; voltados para a melhoria da qualidade do ensino no ciclo de alfabetização.	2012

Fonte: Elaborado pela autora do trabalho a partir de dados informacionais do Portal do MEC (2019).

Para Lovato e Maciel (2015, p. 129), os programas que estão voltados à formação continuada de professores em serviço, em sua grande maioria, têm como objetivo melhorar a ação docente, no sentido de suprir suas fragilidades, logo, eles são elaborados e efetivados para superar a formação insuficiente. Desse modo, os programas são implementados para conseguir dar conta da demanda de melhorias do processo de alfabetização, em que se compreende que a formação continuada docente está diretamente relacionada com a qualidade da educação.

Nessa perspectiva, garantir a alfabetização na idade certa corresponde à Meta 5 do PNE, Lei n.º 13.005/2014 (BRASIL, 2014), vigência 2014-2024, a qual assegura que se deve “alfabetizar todas as crianças, no máximo até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental”; esse direito é também assegurado no PMCTPE (Decreto n.º 6.094/2007), em seu artigo 2º, inciso II, estabelece que se deve: “alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico”. Garantir o direito à alfabetização, logo nos primeiros anos do ensino fundamental, é reafirmar o que está fixado na Constituição/1988 e na LDB/1996, conjugando força política e normativa para cumprir com essa demanda educacional. Para isso, o MEC instituiu, em 2012, o Programa Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa, que, por meio da formação continuada de professores, visa contribuir para consolidar o processo de alfabetização ainda no início da escolarização obrigatória.

No conjunto de ações reformistas na educação para garantir a universalização da educação básica, foi aprovada a Lei n.º 11. 274, de 6 de fevereiro de 2006 (BRASIL, 2006),

que altera a redação dos artigos 29, 30, 32 e 87, da LDB 9.394/1996, aumentando de 8 para 9 anos o ensino fundamental e tornando obrigatória a matrícula aos 6 (seis) anos. Essa mesma lei, no parágrafo 1º, faculta a organização dos anos iniciais em ciclo e regime de progressão continuada, conforme versa o texto legal:

**Art. 32.** O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante:

I – o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;

§ 1º É facultado aos sistemas de ensino desdobrar o ensino fundamental em ciclos. (BRASIL, 1996).

Para fortalecer essa normatização, o CNE, por meio do Parecer n.º 4, de 20 de fevereiro de 2008 (BRASIL, 2008), além de reafirmar a matrícula obrigatória aos 6 anos de idade completos, define também o ciclo da infância:

2 – O Ensino Fundamental de nove anos, de **matrícula obrigatória para crianças a partir dos seis anos – completos ou a completar** até o início do ano letivo – deverá ser **adotado por todos os sistemas de ensino, até o ano letivo de 2010**, o que significa dizer que deverá estar planejado e organizado até 2009, para que ocorra sua implementação no ano seguinte.

4 – O antigo **terceiro período da Pré-Escola não** pode se confundir com o **primeiro ano do Ensino Fundamental**, pois esse primeiro ano é agora **parte integrante de um ciclo de três anos de duração**, que poderíamos denominar “**ciclo da infância**”. (BRASIL, 2008, grifos no original)

Diante desse contexto de diversas normatizações, no sentido de instaurar uma política mais abrangente para alfabetização, que pudesse reverter a situação problemática de crianças que, ao final do 3º ano do ensino fundamental, não estavam plenamente alfabetizadas, o MEC, pela Portaria n.º 867, de 4 de julho de 2012 (BRASIL, 2012a), instituiu o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, estabelecendo suas ações e definindo suas diretrizes gerais:

Art. 1º Fica instituído o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, pelo qual o Ministério da Educação (MEC) e as secretarias estaduais, distrital e municipais de educação reafirmam e ampliam o compromisso previsto no Decreto n.º 6.094, de 24 de abril de 2007, de alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental, aferindo os resultados por exame periódico específico, que passa a abranger:

I - a alfabetização em língua portuguesa e em matemática;

II - a realização de avaliações anuais universais, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, para os concluintes do 3º ano do ensino fundamental;

III - o apoio gerencial dos estados, aos municípios que tenham aderido às ações do Pacto, para sua efetiva implementação. (BRASIL, 2012a).

O PNAIC, ao ser instituído e implementado, foi assegurado pela pactuação entre os entes federados, por isso se constitui um pacto entre as esferas governamentais, para garantir a alfabetização plena das crianças até os 8 anos de idade, ou seja:

O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa é um compromisso formal assumido pelos governos federal, do Distrito Federal, dos estados e municípios de assegurar que todas as crianças estejam alfabetizadas até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental. (BRASIL, 2012b, p. 11).

A preocupação do MEC com o baixo desempenho escolar, a expressiva taxa de analfabetismo funcional ainda existente, a necessidade da institucionalização do ciclo de alfabetização, para atender às exigências de melhorias do aprendizado dos alunos, motivou a instituição do PNAIC, como uma proposta de programa de formação continuada de professores, na justificativa de promover as necessárias transformações na prática pedagógica docente, por meio da mobilização de conhecimentos que compõem a teoria da educação. Para isso, era necessário:

[...] definir o que é essencial à alfabetização das crianças das escolas públicas. Para tal, era fundamental criar proposta para o professor alfabetizador a partir de um processo de formação continuada, marcado com a articulação de todas as políticas do MEC, o que deflagrou uma política de Estado ainda em construção. (BRASIL, 2015a, p. 13).

Nessa perspectiva, o PNAIC se apresenta como um programa que vem atender à prioridade das políticas educacionais, na atualidade, que é a alfabetização, e coloca o professor como protagonista nesse processo, ao defini-lo como professor alfabetizador, que precisa ter “[...] clareza do que ensinar e como ensinar e sobre qual concepção de alfabetização está subjacente sua prática” (BRASIL, 2015a, p. 21), e assim poder se tornar um especialista em alfabetização, um técnico para atuar nessa etapa de escolarização. Aí reside a necessidade de sua (re)formação, na perspectiva das políticas neoliberais.

Contrapondo-se a essa proposta de tornar o professor um especialista, um técnico, reitera-se a necessidade de uma formação continuada desse profissional sob o tripé: formação técnica, política e humana, na perspectiva emancipatória. Concordando com o que asseveram Camargo, Ribeiro e Mendes (2016, p. 104):

No percurso da formação continuada, formação técnica, formação humana e política devem estar entrelaçadas, além do que a sala de aula e a escola devem ser contextualizadas, pois fazem parte de uma totalidade, que as caracteriza. Dessa forma, as ações voltadas para a formação continuada devem ultrapassar concepções reducionistas, utilitárias e fragmentadas, intrínsecas à lógica de formação por competências.

Mas qual seria a perspectiva do PNAIC nessa tessitura formativa? Ao compor os programas e ações do PDE/PMCTPE para cumprir a Meta 5 do PNE (2014-2024), “alfabetizar todas as crianças até o 8 anos de idade”, o viés parece subtendido como meramente instrumental, já que, por um lado, apresenta uma concepção de alfabetização com tempo e faixa

etária do aprendiz determinados de fora e, por outro, surge em um contexto marcado por alianças empresariais no âmbito do Compromisso Todos Pela Educação. Essa orientação do Pacto levaria os Estados e Municípios, ao aderirem o programa efetivado no módulo PAR, a se comprometerem em alfabetizar as crianças em língua portuguesa e em matemática, além de realizar avaliações anuais aplicadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), conforme está estabelecido nos objetivos do programa:

Art. 5º As ações do Pacto tem por objetivos:

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

Portanto, o PNAIC se afirma em um conjunto integrado de ações, além de materiais, referenciais curriculares e pedagógicos, disponibilizados pelo MEC. Para desenvolver suas ações, o programa está apoiado em 4 eixos, sendo o principal deles a formação continuada de professores:

As Ações do Pacto apoiam-se em quatro eixos de atuação:

1. formação continuada presencial para os professores alfabetizadores e seus orientadores de estudo;
2. materiais didáticos, obras literárias, obras de apoio pedagógico, jogos e tecnologias educacionais;
3. avaliações sistemáticas;
4. gestão, controle social e mobilização. (BRASIL, 2012c, p. 5).

Esses eixos se articulam para garantir que o processo de alfabetização nos anos iniciais do ensino fundamental possa efetivar o direito da alfabetização plena até o final do ciclo, buscando também contribuir com o aperfeiçoamento profissional dos professores alfabetizadores, conforme demonstra o organograma:

Figura 1 – Organograma dos eixos do PNAIC



Fonte: MEC/SEB (BRASIL, 2012b, p. 12).

No eixo formação continuada presencial para os professores alfabetizadores e seus orientadores de estudo, o objetivo consiste na ampliação das discussões teórico-metodológicas sobre a alfabetização, na perspectiva do letramento e da alfabetização matemática, a fim de “[...] superar a simples decodificação dos números e a resolução das quatro operações” e avançar na educação matemática, com base num trabalho pedagógico interdisciplinar, envolvendo os saberes das diversas áreas do conhecimento. Desse modo, o curso de formação continuada do PNAIC trata “[...] de apresentar encaminhamentos metodológicos que possibilitem o desenvolvimento dos direitos de aprendizagem dentro do ciclo de alfabetização” (BRASIL, 2015a, p. 22).

A respeito do eixo materiais didáticos, obras literárias, obras de apoio pedagógico, jogos e tecnologias educacionais, ele define um conjunto de recursos didático-pedagógicos e literários, específicos para o ciclo de alfabetização, distribuídos às escolas com o objetivo de auxiliar no processo ensino-aprendizagem. Os materiais que compõem esse eixo estão descritos como:

[...] livros didáticos (entregues 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 serão calculados por número de turmas de alfabetização e não por escola, possibilitando aos docentes e alunos explorar melhor os conteúdos. (BRASIL, 2012b, p. 12-13).

Quanto ao eixo avaliações sistemáticas, presente no documento orientador do PNAIC (2012), ele trata das avaliações que devem ser desenvolvidas e aplicadas no ciclo de alfabetização, as de caráter processual, continuamente desenvolvidas e realizadas pelos professores junto aos alunos, ou as de caráter externo, universal, desenvolvidas pelo INEP, como a Provinha Brasil e a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), ambas são realizadas no sentido de aferir o nível de alfabetização e implementar possíveis medidas e políticas corretivas.

Este eixo reúne três componentes principais: avaliações processuais, debatidas durante o curso de formação, que podem ser desenvolvidas e realizadas continuamente pelo professor junto aos educandos. A segunda mudança refere-se à disponibilização de um sistema informatizado no qual os professores deverão inserir os resultados da Provinha Brasil de cada criança, no início e no final do 2º ano e que permitirá aos docentes e gestores analisar de forma agregada essas informações e adotar eventuais ajustes. A terceira medida é a aplicação, junto aos alunos concluintes do 3º ano, de uma avaliação externa universal, pelo INEP, visando aferir o nível de alfabetização alcançado ao final do ciclo, e que possibilitará às redes implementar medidas e políticas corretivas. Também neste caso, o custo dos sistemas e das avaliações externas será assumido pelo Ministério da Educação. (BRASIL, 2012b, p. 13).

Observa-se que o presente trabalho se situa na análise do PNAIC, a partir desse eixo de orientação – avaliações sistemáticas – tendo em vista problematizarmos o sentido da formação continuada docente no referido programa.

O quarto eixo da atuação do PNAIC trata da gestão, controle e mobilização, uma composição institucional que tinha a função de gerir o programa e realizar e manter a articulação entre o MEC, as redes de ensino municipais e estaduais e as instituições formadoras, de modo a assegurar o funcionamento do programa, bem como sua organização no sentido de que os objetivos propostos pudessem ser alcançados:

O arranjo institucional proposto para gerir o PNAIC é formado por quatro instâncias: o Comitê Gestor Nacional, a coordenação institucional em cada estado, a Coordenação Estadual e a Coordenação Municipal, fortalecendo a articulação entre o Ministério da Educação, as redes estaduais, as municipais e as Instituições formadoras para assegurar o funcionamento de fato do programa e sua organização como um dos pilares que pode assegurar a qualidade no alcance dos objetivos propostos. (BRASIL, 2015a, p. 22-23).

O PNAIC, ao ser colocado em ação, é submetido ao processo de gestão, controle e avaliação, no contexto da parceria entre o MEC, Estados, Municípios e Instituições Formadoras, que operam esforços conjuntos e contínuos para garantir sua efetivação e melhoria do processo de alfabetização, ressaltando que, no PNAIC, esses eixos se articulam para contemplar os objetivos que levaram à instituição e implementação do Programa.

Portanto, para que os eixos de atuação do programa fossem colocados em prática, necessitaria de recursos financeiros para atender a essa demanda, por isso, foi instituída a Medida Provisória n.º 586, de 8 de novembro de 2012 (BRASIL, 2012d), que dispõe do apoio técnico e financeiro do governo federal aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa, além desse apoio, os professores alfabetizadores, orientadores de estudos, coordenadores locais e demais profissionais, de acordo com critérios estabelecidos, envolvidos nas ações do Programa, receberiam bolsa de incentivo à participação nas ações de formação, conforme rege o seguinte artigo:

Art. 2º O apoio financeiro da União aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa será realizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, e ocorrerá por meio de:

I - suporte à formação continuada dos professores alfabetizadores; e

II - reconhecimento dos resultados alcançados pelas escolas e pelos profissionais da educação no desenvolvimento das ações do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa.

§1º O apoio financeiro de que trata o inciso I do **caput** contemplará a concessão de bolsas para profissionais da educação, conforme categorias e parâmetros definidos em ato do Ministro de Estado da Educação, e o desenvolvimento de recursos didáticos e pedagógicos, entre outras medidas. (BRASIL, 2012d, grifos no original).

Para consolidar e assegurar a determinação que estabelece a Medida Provisória anteriormente citada, foi editada a Portaria n.º 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 Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, na forma do art. 2º, inciso I, da Portaria MEC n.º 867, de 4 de julho de 2012”, e a Portaria n.º 90, de 6 de fevereiro de 2013 (BRASIL, 2013a), que 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. Desse modo, o aparato legal contribui para que os eixos de atuação do programa certamente pudessem organizar as ações estratégicas para a consolidação da formação docente. Vale ressaltar que o compromisso do Programa com a formação continuada de professores parte do entendimento de que:

A formação do professor não se encerra na conclusão do seu curso de graduação, mas se realiza continuamente na sua sala de aula, onde dúvidas e conflitos aparecem a cada dia. Uma das possibilidades de superação de dificuldades é a oportunidade de discutir com outros profissionais da educação, o que pode favorecer a troca de experiências e propiciar reflexões mais aprofundadas sobre a própria prática. (BRASIL, 2012c, p. 27).

Considerando a complexidade que envolve a ação docente, assim como a formação, o PNAIC foi pensado para funcionar tendo como base a parceria entre instituições diversas, para dar conta de ofertar e desenvolver um programa formativo que habilitasse o professor

alfabetizador para pensar e utilizar estratégias capazes de consolidar efetivamente o processo de alfabetização. Conforme está exposto no documento orientador do Programa:

A criação do Comitê Gestor Estadual para a Alfabetização e o Letramento é um exercício do regime de colaboração previsto no Plano Nacional de Educação (PNE) e um reconhecimento de que os professores, embora diretamente responsáveis pela alfabetização das crianças, precisam do apoio dos dirigentes escolares, das redes de ensino, das instituições formadoras e do MEC nesse desafio de elevar o padrão de qualidade do Ciclo de Alfabetização nas escolas públicas. Obviamente, há outros atores relevantes: as famílias, as Associações de Pais e Mestres, os Conselhos Escolares, os Conselhos Municipais de Educação e os diversos fóruns, associações e organizações regularmente instituídos. Esse Comitê será articulador dessas diferentes instâncias, mobilizando-as sempre no interesse maior da aprendizagem da criança e chamando-as para o controle social. (BRASIL, 2016, p. 5)<sup>20</sup>.

A convergência dos esforços empreendidos pelos parceiros previstos para compor o Comitê e a articulação entre eles foi a base para que o programa pudesse alcançar os objetivos e metas. Nessa perspectiva, o Comitê Gestor Estadual para a Alfabetização se constituiu para o PNAIC, “[...] um espaço de diálogo e trabalho coletivo, de criação de redes de compartilhamento de boas práticas, de formulação de estratégias e mecanismos de acompanhamento e intervenção” (BRASIL, 2016, p. 5), somando esforços para consolidar a qualidade do processo de alfabetização.

Vale ressaltar que, segundo o documento do PNAIC (BRASIL, 2012a), para que haja o êxito da alfabetização das crianças na idade certa, ou seja, até aos 8 anos de idade, conjugam vários fatores, mas três são fundamentais: que o professor alfabetizador esteja bem preparado, motivado e comprometido com o desafio de alfabetizar; que estejam disponíveis materiais didático-pedagógicos voltados ao ciclo de alfabetização, os quais devem ser manuseados pelo professor para ajudar a estimular a aprendizagem e dinamizar as aulas; e que ocorram avaliações, como meio de acompanhar continuamente o progresso da aprendizagem, aferindo o nível de alfabetização.

A qualidade do processo de alfabetização, a partir do alcance dos objetivos e metas, como justifica o documento oficial do PNAIC, não se constitui um esforço centrado apenas na ação didático-pedagógica do professor e nem se encontra ancorado apenas no quesito formação docente, outros fatores de ordem intraescolar e extraescolar também precisam ser considerados e analisados para compreender e pensar estratégias, para que, de fato, possa consolidar um

---

<sup>20</sup> O Comitê Gestor Estadual é composto por titulares e suplentes da Secretaria Estadual de Educação, da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), representação das instituições formadoras e de outros órgãos que o Comitê julgar conveniente. A relação entre os membros do Comitê deve ser marcada pelo diálogo, horizontalidade e responsabilidade solidária, para assegurar capilaridade, mobilização e controle social (BRASIL, 2016).

ensino com qualidade e, assim, assegurar a alfabetização plena das crianças na idade certa. A esse respeito, Barbosa (2017, p. 37), em suas análises, tece considerações expondo que:

Penso que a alfabetização pode ser considerada uma estratégia importante para contribuir com a redução das desigualdades sociais e escolares, com um potencial significativo para transformação da realidade social, econômica e educacional. Mas defendo que o foco das políticas educacionais, como o PNAIC, seja a escola e seus problemas e não apenas os professores e suas práticas de ensino.

A formação de professores se constitui em uma questão complexa, pois, está imersa nos contextos social, político, econômico e educacional, que conjugam demandas para a atuação profissional do professor, exigindo saberes, experiências, estratégias, posicionamento político, domínio de técnicas de ensino, compreensão das problemáticas de ensino-aprendizagem e da escola como um todo, e tantas outras situações que compõem o contexto da atuação e da formação docente. Nesse sentido, A. Freitas (2007), ao tratar dos desafios da formação de professores para o século XX, tece análises a respeito da formação docente dentro das políticas que objetivam não somente a melhoria do ensino, mas também a qualidade da escola e da sociedade, o que não pode recair sob a responsabilidade somente do professor e de sua formação, ressaltando que:

[...] o desafio continua sendo assegurar as condições de permanência no sistema e a garantia de sucesso escolar. Como revelam os dados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), os alunos brasileiros têm apresentado, sistematicamente ao longo dos anos, baixo rendimento em áreas fundamentais como Matemática e Língua Portuguesa. Essa situação implica desafios novos para o planejamento e para a implementação das políticas educacionais. Ao analisar, contextualmente, esses índices sobre a efetividade e a eficiência do ensino, é possível apreender que os resultados do processo pedagógico não dependem apenas dos recursos materiais disponíveis nas escolas, da formação docente ou de processos curriculares padronizados. (FREITAS, A., 2007, p. 13-14).

Ao reconhecer a complexidade da formação de docentes, o MEC formatou o Programa PNAIC para ser desenvolvido a partir do esforço conjunto de diferentes segmentos da sociedade. Assim, foi desenvolvido em parceria com universidades públicas brasileiras e secretarias de educação, considerando que “[...] não há como garantir a efetividade da formação docente sem a participação ativa desses três segmentos”, pois, cada instituição tem “[...] funções específicas a fim de garantir o bom andamento do programa” (BRASIL, 2012c, p. 27).

Observa-se que o Programa PNAIC, em termos de estrutura para desenvolver a formação docente, compunha-se de: Secretaria de Educação Básica (SEB); Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); Instituição de Ensino Superior e Secretarias de Educação Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, cada um com sua função bem definida para o desenvolvimento do programa.

Salienta-se que, no decorrer dos quatro primeiros anos do PNAIC, sua abrangência formativa atingiu um significativo número de professores alfabetizadores, que foram atendidos pelo curso de formação continuada do programa, cumprindo carga horária diferenciada por temáticas contemplativas ao processo de melhoria das práticas de alfabetização, conforme indica as informações divulgadas pelo MEC, no documento orientador de 2017 (BRASIL, 2017b), de acordo com os dados disponíveis no Sistema de Monitoramento do Pacto Nacional da Alfabetização na Idade Certa (SisPacto).

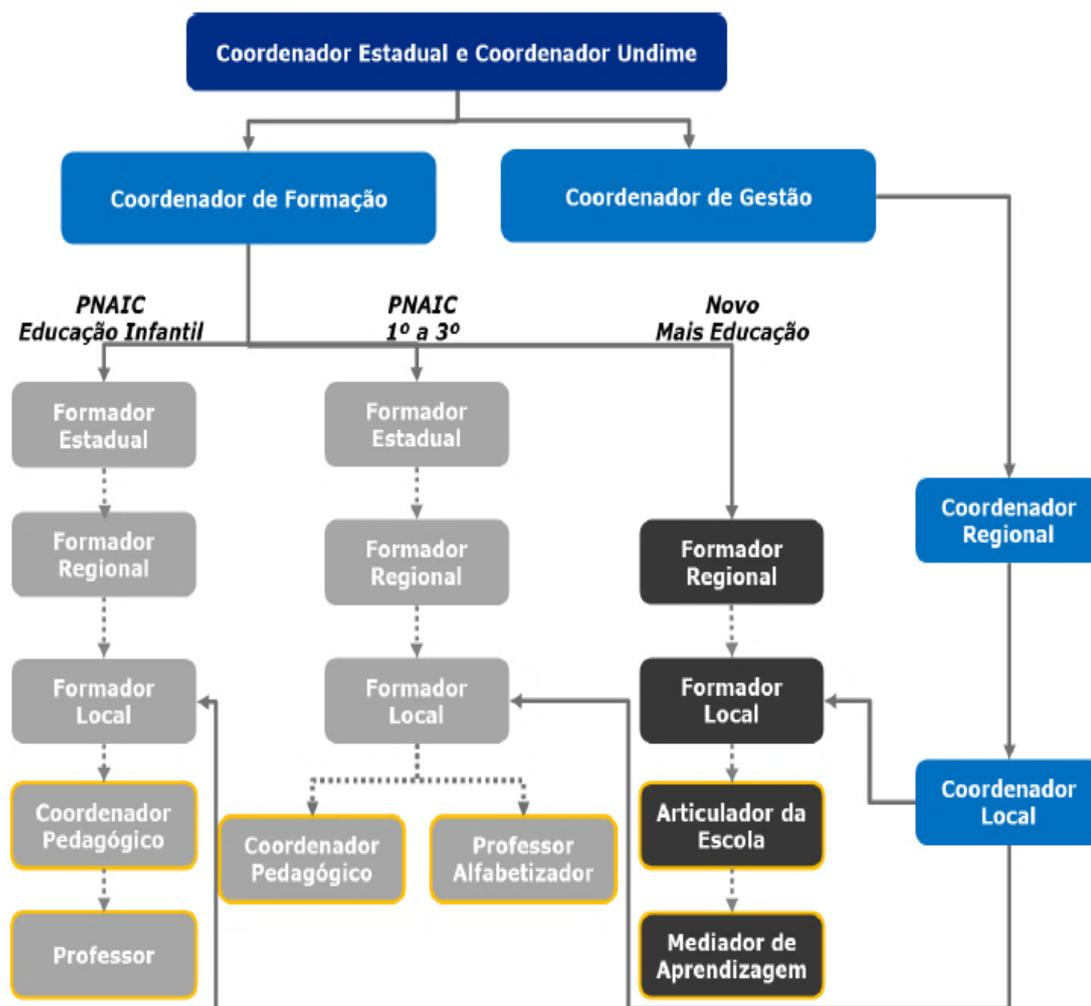
[...] em 2013, foram capacitados, em Linguagem, 313.599 professores alfabetizadores em curso com carga horária de 120 horas; em 2014, foram 311.916 profissionais e a ênfase da formação foi em Matemática, em curso com carga horária de 160 horas; em 2015, foram capacitados 302.057 professores em temáticas como Gestão Escolar, Currículo, a Criança do Ciclo de Alfabetização e Interdisciplinaridade; e, em 2016, foram 248.919 alfabetizadores e 38.598 coordenadores pedagógicos atendidos em cursos com carga horária mínima de 100 horas e com ênfase em leitura, escrita e letramento matemático. (BRASIL, 2017b, p. 3-4).

A respeito da operacionalização da formação do Programa nas formações, em termos de recursos humanos, destaca-se que os encontros de formação contavam com a presença, em sala, de Professores Orientadores de Estudos, responsáveis por conduzir as ações de orientações teóricas e práticas contidas nos cadernos de formação, junto aos alfabetizadores cursistas.

Apresentamos, sob a forma de um organograma (Figura 2), a estrutura de gestão e formação do PNAIC, a partir das novas normatizações dadas pelo MEC, por meio da Portaria n.º 826, de 7 de julho de 2017, que: “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” (BRASIL, 2017b). Nessa portaria, além dos que já faziam parte das ações nos anos anteriores, o PNAIC, em 2017, passou a contemplar também a Educação Infantil e o Novo Mais Educação, no âmbito do programa.

Esse organograma da formação demonstra a articulação e a ampliação das ações do PNAIC a cada ano de atuação e com a participação de todos os atores envolvidos para garantir que o processo de alfabetização pudesse ser consolidado com sucesso, a partir do esforço conjunto de tais atores no percurso formativo dos alfabetizadores.

Figura 2 – Organograma da estrutura de gestão e de formação do PNAIC/2017



Fonte: PNAIC/Documento Orientador (BRASIL, 2017b, p. 17).

Na reformulação do Programa, em 2017, com base no discurso de *compartilhamento da gestão do Programa* no desenvolvimento de suas ações, conforme consta no art. 2º, § 1º, inciso I, da Portaria n.º 826/2017 (BRASIL, 2017a), justificou-se a necessidade de atribuir mais autonomia às redes de ensino, de certo, repassando a elas uma responsabilidade maior na gestão do programa, conforme consta no documento orientador:

[...] a ênfase na **responsabilidade** dos sistemas públicos de Educação Básica em realizar o diagnóstico da alfabetização e letramento dos estudantes de suas redes (inclusive com base nos boletins da ANA 2016, já de conhecimento das escolas), definir metas, acompanhar resultados e fazer a gestão do programa, respondendo pela qualidade da educação pública (BRASIL, 2017b, p. 6, grifo no original).

A articulação da ação formativa do PNAIC com o Programa Novo Mais Educação (PNME) se deve aos objetivos em prol da alfabetização, da melhoria dos índices educacionais e do aperfeiçoamento do desempenho do professor, estabelecidos na Portaria n.º 826/2017:

Art. 5º As ações de formação do PNAIC e do PNME têm por objetivos:

- I - garantir que todos os estudantes dos sistemas públicos de ensino estejam alfabetizados, em Língua Portuguesa e em Matemática, até o final do 3º ano do ensino fundamental;
- II - reduzir a distorção idade-série na Educação Básica;
- III - melhorar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB; e
- IV - contribuir para o aperfeiçoamento do desempenho dos professores. (BRASIL, 2017a).

Consideramos também, nesse documento como inovação, a contemplação formativa dos professores de educação infantil, em específico os da pré-escola, e com os articuladores do Programa Novo Mais Educação, para responder ao que está estabelecido na Portaria n.º 826, de 7 de julho de 2017 (BRASIL, 2017a), em seu artigo 6º, que trata do eixo formação continuada, aumentando, assim, a abrangência de responsabilidade formativa do PNAIC:

Art. 6º As ações do PNAIC e do PNME compreendem os seguintes eixos:

I – Formação Continuada:

- a) formação em serviço dos coordenadores pedagógicos da educação infantil, dos professores da pré-escola, dos coordenadores pedagógicos e professores do 1º ao 3º ano do ensino fundamental e de classes multisseriadas que possuem alunos desses anos, dos articuladores e mediadores de aprendizagem das escolas das redes públicas de ensino participantes do PNME;
- b) formação e constituição de uma rede de formadores para a pré-escola e educação infantil, para o 1º ao 3º ano do ensino fundamental e para o PNME; (BRASIL, 2017a).

Portanto, os entes federados que aderiram ao PNAIC/2017 reafirmaram o compromisso com a alfabetização e o letramento das crianças até os 8 anos de idade e assumiram a responsabilidade em:

[...] articular-se com as instituições formadoras para promover atividades de formação continuada dos coordenadores regionais e locais, dos formadores regionais, dos formadores locais, dos professores atuantes no ciclo de alfabetização e dos professores da pré-escola, coordenadores pedagógicos e articuladores das escolas; (BRASIL, 2017b, p. 8).

No que concerne ao terceiro eixo – Avaliação –, na reformulação, em 2017, do Programa, ganham mais centralidade as avaliações educacionais, devido à necessidade, no âmbito da política do controle sobre os resultados do programa, como premissa para assegurar a qualidade da alfabetização, inclusive enfatizando, no conjunto das avaliações sistemáticas, as que devem ser realizadas periodicamente pelas redes de ensino, com foco nos componentes curriculares língua portuguesa e matemática, de acordo com o previsto na Portaria n.º 826/2017, artigo 6º, inciso III, alíneas a, b, c, d:

- a) avaliação externa universal ao final do 5º e 9º ano do ensino fundamental, aplicada pelo INEP;
- b) avaliação externa universal do nível de alfabetização, aplicada pelo INEP;

- c) avaliações periódicas, aplicadas pelas próprias redes de ensino, a partir de instrumentos padronizados e o registro em sistema adequado ao monitoramento das ações aprovadas no Plano de Gestão;
- d) avaliação de aprendizagem realizada periodicamente pelas próprias escolas, para orientar ações de apoio e reforço pedagógico aos alunos nas dimensões de Leitura, Escrita e Matemática; (BRASIL, 2017a).

Com essa centralidade nas avaliações sistemáticas e com a busca por melhores resultados nos índices educacionais, o PNME, além de seus articuladores e mediadores de aprendizagem e de passar a receber formação no âmbito do PNAIC, participa também desse processo, contribuindo com o apoio pedagógico e reforço escolar nos componentes curriculares de língua portuguesa e matemática, no sentido de melhorar a proficiência dos alunos no letramento e no numeramento, que também são componentes curriculares, nos quais estão assentados os descritores das avaliações em larga escala.

O PNAIC, ao ter como um de seus eixos a avaliação sistemática, assegura, em seus documentos orientadores, que a avaliação seja aplicada tanto sobre a aprendizagem dos alunos, pelas avaliações internas permeadas por instrumentos diversificados, quanto sobre o desempenho cognitivo destes, por meio das avaliações externas e em larga escala, ambas como garantia de que haja o acompanhamento e a aferição da qualidade de ensino nessa etapa de escolarização, ressaltando que a formação continuada do PNAIC centraliza as orientações didático-pedagógicas do ensino para os mesmo componentes curriculares – língua portuguesa e matemática – cobrados nas avaliações externas, como a Provinha Brasil e a ANA.

O Programa PNAIC foi instituído e lançado pelo MEC em 2012, mas só iniciou o desenvolvimento de suas ações de formação em 2013. Na trajetória do Programa, é perceptível sua reconfiguração no decorrer dos anos em que suas ações formativas foram postas em práticas. Em 2013, a formação se pautou em Língua Portuguesa, na perspectiva do letramento. Em 2014, centrou-se na Matemática e, no terceiro ano, 2015, abordou as demais áreas do conhecimento de forma integrada, tendo como objetivo desenvolver a educação integral das crianças e, no ano de 2016, com a participação mais efetiva dos coordenadores pedagógicos, enfatizou-se ainda mais a leitura, a escrita e o letramento matemático.

O Programa continuou sua trajetória com nova reestruturação e redefinição da assistência do MEC e das secretarias de educação das redes de ensino, conforme mencionado no documento orientador de 2017, inclusive ampliando sua abrangência de atendimento, incorporando à formação continuada os professores da educação infantil e ainda a parceria com o Programa Novo Mais Educação, que contribuiu com a formação dos articuladores do

Programa. Este estudo pautará suas análises no período de desenvolvimento das ações de formação do Programa, correspondente aos anos de 2013 a 2016.

### 2.3 A FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES NO ÂMBITO DO PNAIC

A reestruturação da educação brasileira, no contexto da mundialização do capital e das reformas que emergem a partir das mudanças no sistema produtivo capitalista, visa, dentro do âmbito de um Estado neoliberal, além de formar o cidadão/cliente, (re)qualificar o trabalhador, frente às novas demandas do mundo do trabalho; na centralidade desse processo está o professor, em virtude de sua atuação para a consolidação do consenso em prol do projeto societal do capital ou não. Contribuindo com esse debate, Oliveira e Dulci (2014), ao analisar o papel do professor como agente político de base no processo de implementação de políticas públicas, no contexto da escola, afirmam que:

[...] há um grande número de SLB<sup>21</sup> envolvidos nesses processos de disponibilização e implementação dos programas e políticas sociais que passam pela escola. Professores, profissionais de educação, assistentes sociais e profissionais de saúde são alguns dos principais atores que atuam nessa cadeia, cada um deles desempenhando um conjunto de funções que, em maior ou menor grau, podem promover modificações no curso das ações e/ou dos resultados do programa. Entende-se que uma política só será efetivamente, uma política quando for disponibilizada para o cidadão, o que na maioria das vezes acontece através da mediação dos SLB. Esses agentes são, portanto, atores que detêm algum poder discricionário porque são eles que mantêm contato direto com o cidadão. (OLIVEIRA; DULCI, 2014, p. 189-190).

Nesse entendimento, ainda que os professores sejam identificados como representantes do governo, isto é, agentes públicos, para esses autores, “[...] as decisões e comportamentos desses agentes não são exclusivamente operacionais” (OLIVEIRA; DULCI, 2014, p. 190), pois são também agentes políticos que podem, no contexto da relação direta com o cidadão e imbuídos de um conjunto de valores ou representações, “[...] alterar o curso dessas mesmas políticas”. Esse é um ponto que justifica a preocupação do Estado neoliberal com a regulação e o controle sobre a formação e o trabalho docente.

As análises de H. Freitas (2014) sobre as metas e as estratégias do Plano Nacional de Educação 2014-2024 para a formação inicial e continuada de professores buscam identificar os avanços e os limites frente às demandas históricas de importantes entidades do campo da formação. Logo, é possível compreender que as reformas que vêm sendo implementadas na educação brasileira, em especial na formação continuada de professores, têm fomentado as investidas de governos, de diferentes esferas governamentais, consubstanciadas por políticas

---

<sup>21</sup> Os chamados *street-level bureaucrats* (SLB) são agentes público que interagem diretamente com o cidadão no processo de implementação e disponibilização das políticas públicas (OLIVEIRA; DULCI, 2014, p. 188).

públicas de formação de professores, que têm se desdobrado em programas em áreas específicas, por meio de cursos com a proposta de contribuir com a qualificação profissional docente, que possam ressoar efetivamente na qualidade do ensino público. Todavia, em tempos de políticas reformistas, isso se traduz em regulação, eminentemente técnica, do trabalho docente, e/ou em formação que tenha como principal objetivo a elevação do IDEB e o satisfatório desempenho dos alunos nas avaliações externas e em larga escala. Nesse sentido, H. Freitas (2014, p. 427) assegura que:

A formação de professores é o alvo principal das atuais políticas educativas, principalmente no âmbito dos estados e municípios. Como área estratégica para o capital, por agregar valor ao seu processo de exploração e acumulação, vem mobilizando em toda a América Latina articulações entre empresariado e poder público para uma intervenção mais direta na educação pública, especialmente nas áreas de gestão, currículo, formação, avaliação e financiamento.

Na contemporaneidade, as políticas voltadas aos professores, em termos de formação continuada, têm primado pela capacitação destes, no sentido de torná-los mais eficientes, criando, assim, um novo perfil profissional que atenda às demandas de ensino e de aprendizagem, requeridas no contexto socioeducacional, conforme assevera Ribeiro (2015, p. 22):

Ao nos depararmos com a política de formação continuada dos professores, na atualidade marcada pela lógica neoliberal, somos levados a refletir sobre o perfil desse profissional. Sabemos que esse perfil deve estar pautado em seus conhecimentos, habilidades e competências didático-pedagógicas, que lhe dê suporte para a operacionalidade de suas atividades, como requerem os encaminhamentos legais em nível nacional. Estão postos, portanto, a lógica da racionalidade e do produtivismo, uma vez que a concepção de formação passa por questões políticas que estão intrinsecamente relacionadas às exigências reformistas, exigindo um profissional polivalente e operacional.

Em busca de construir esse novo perfil profissional docente, as políticas de formação de professores vêm se delineando, a partir dos embates sociopolíticos entre educadores, governos e o empresariado. Com isso, tem-se criado cursos de formação continuada com o propósito de melhorar as competências desses profissionais, voltados a uma urgência educativa, que, nos últimos anos, tem sido a alfabetização. Para Brzezinski (2014b), são colocadas em prática políticas pontuais, por meio de planos emergenciais de formação docente, dentre as quais destacam-se o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR) e o PNAIC.

Na definição e desenvolvimento das políticas de formação de profissionais da educação, constata-se, contudo, que o governo nas duas últimas décadas opta por práticas de políticas pontuais e emergenciais, por meio de planos e programas dispersos, marcados pela inorganicidade e desarticulação do próprio Ministério da

Educação (MEC). No âmbito dessas políticas, ignora-se a importância de um controle social sistemático, o que implica malversação de recursos públicos. Na verdade, não existe uma política pública global de formação e valorização dos profissionais da educação, de modo que se articule a qualidade social dos processos formativos com condições dignas de trabalho, carreira e planos de cargos e salários com base no piso salarial nacional. (BRZEZINSKI, 2014b, p. 1243).

Esses planos e programas de formação instituídos e implementados, que visam sanar uma dada emergência educacional, tendem a não apresentar um caráter sistêmico da política de formação de professores que integre formação inicial e continuada, nem se vincula com outros fatores que contribuam para a valorização do magistério e para uma formação que prime pelas estratégias didático-pedagógicas para o ensino, especializando os professores no atendimento eficiente em uma dada problemática educativa.

Diante das recomendações dos organismos multilaterais, o Brasil tem focalizado, nos últimos anos, na alfabetização, no cumprimento da erradicação do analfabetismo, com a investida em programas para atender às séries iniciais do ensino fundamental, como é o caso do PNAIC, que, ao ser instituído em 2012, desenvolveu ações vinculadas à formação docente para melhorar a qualidade do processo de alfabetização na escola pública em todo o país. Desse modo, o Programa, ao primar pela formação do professor alfabetizador, buscou atender, de forma efetiva, no decorrer do curso, aos seguintes princípios centrais para o desenvolvimento do trabalho pedagógico em torno da alfabetização:

1. O Sistema de Escrita Alfabética é complexo e exige um ensino sistemático e problematizador;
2. O desenvolvimento das capacidades de leitura e de produção de textos ocorre durante todo o processo de escolarização, mas deve ser iniciado logo no início da Educação Básica, garantindo acesso precoce a gêneros discursivos de circulação social e a situações de interação em que as crianças se reconheçam como protagonistas de suas próprias histórias;
3. Conhecimentos oriundos das diferentes áreas de conhecimento podem e devem ser apropriados pelas crianças, de modo que elas possam ouvir, falar, ler, escrever sobre temas diversos e agir na sociedade;
4. A ludicidade e o cuidado com as crianças são condições básicas nos processos de ensino e de aprendizagem. (BRASIL, 2012c, p. 27).

Com base nesses princípios, a formação continuada do PNAIC, desenvolvida em curso presencial ao longo do ano letivo, e destinada a professores que atuavam em turmas do ciclo de alfabetização. Nos primeiros anos de atuação, de 2013 a 2016, ofertou cursos com duração de 120 horas, com ênfase, em 2013, em Linguagem e, no ano de 2014, em Matemática. Já no ano de 2015, o curso teve carga horária de 160 horas, e as formações tiveram como bases temáticas: Gestão Escolar; Currículo; a Criança do Ciclo de Alfabetização e Interdisciplinaridade.

Em 2016, ainda com ênfase em Leitura, Escrita e Letramento Matemático, o curso teve carga horária formativa de 100 horas (BRASIL, 2017b).

O Programa manteve a centralidade das ações formativas em estudos dos cadernos de formação, distribuídos pelo MEC/FNDE a cada alfabetizador, e nas atividades práticas, a partir de orientações didático-pedagógicas, compreendendo que o ensino no ciclo de alfabetização devia centrar nos direitos de aprendizagem<sup>22</sup> das crianças atendidas no ciclo, com ênfase em Linguagem e Matemática, sob a maestria de um orientador de estudos, que recebia anteriormente formação das universidades para, juntamente com os professores alfabetizadores, desenvolverem o conteúdo formativo do curso em cada município (BRASIL, 2012b).

A operacionalização da formação continuada de professores alfabetizadores, no âmbito do PNAIC, desenvolveu-se por meio de curso presencial e se apoiou em uma estrutura de funcionamento que envolveu as universidades, secretarias de educação e escolas, que, em articulação, realizavam o processo formativo dos professores alfabetizadores atuantes nas respectivas escolas, em turmas do ciclo de alfabetização, conforme está descrito nas orientações do programa:

Essa estrutura é composta, inicialmente, por dois grupos de professores: formadores e orientadores de estudo. A ação destes incide sobre um terceiro grupo, o dos *Professores Alfabetizadores*, que trabalha diretamente com as crianças que são o objetivo maior do programa. O *Professor Formador*, profissional selecionado por universidades públicas brasileiras, realiza a formação dos *Orientadores de Estudo*. O *Orientador de Estudos*, por sua vez, selecionado pelos municípios, a partir de critérios estabelecidos pelo MEC, organiza, com base nos mesmos princípios formativos, a formação dos *Professores Alfabetizadores*, atuantes nos três primeiros anos, em escolas públicas de diversas regiões do País. Esse tripé, formado pelos três grupos de professores, mobilizará diferentes saberes que se materializarão em práticas escolares que devem resultar em conhecimentos efetivos para as crianças (BRASIL, 2014b, p. 11, grifos no original).

Destarte, no que concerne à estrutura do curso de formação dos alfabetizadores ofertado pelo Programa, a fim de contribuir para a melhoria da prática docente, os encontros formativos deveriam manter algumas atividades permanentes, como:

[...] a retomada do encontro anterior, com socialização das atividades realizadas, de acordo com as propostas de trabalho em sala de aula planejadas, análise de atividades destinadas à alfabetização e planejamento de atividades a serem realizadas nas aulas seguintes ao encontro (BRASIL, 2012b, p. 24).

---

<sup>22</sup> Direitos de aprendizagem, além de estarem descritos nos cadernos de formação do PNAIC, sua constituição (base legal e orientações curriculares) consta no texto de referência: elementos conceituais e metodológicos para definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento do ciclo de alfabetização (1º, 2º e 3º anos) do ensino fundamental (MEC/SEB, 2012).

A rotina formativa, proposta no curso desenvolvido pelo PNAIC, tinha como base a prática pedagógica, ao fazer referência às atividades didático-pedagógicas do processo de alfabetização, centrando as ações de estudos sobre a prática e em atividades voltadas à prática de sala de aula, conforme consta nas orientações do programa: “[...] garantir que na formação continuada o cotidiano da sala de aula, ou seja, a prática docente, seja objeto central de atenção. A teorização da prática deve constituir o eixo nuclear das ações formativas” (BRASIL, 2012c, p. 13).

Nesse sentido, o Programa, a partir das orientações que constam nos cadernos de formação, propôs, no contexto formativo dos professores, aproximação destes com a teoria acerca da alfabetização, bem como a atuação por meio do planejamento das ações didático-pedagógicas, aplicação de sequências didáticas e projetos didáticos, como modalidades de organização do trabalho pedagógico, de forma a vivenciar, em sala de aula, essa experiência pedagógica e, posteriormente, sugerir a reflexão sobre o que foi aí experienciado, de modo a discutir procedimentos e resultados, como enfatiza o documento orientador:

A formação continuada dos professores alfabetizadores precisa garantir, dentre outros aspectos, as ferramentas para alfabetizar com planejamento. A alfabetização ocorre no dia a dia e deve ser voltada para cada um dos alunos. Portanto, o curso tem enfoque sobre os planos de aula, as sequências didáticas e a avaliação diagnóstica, onde se faz um mapeamento das habilidades e competências de cada aluno, para traçar estratégias que permitam ao aluno aprender efetivamente. A formação precisa garantir ainda o aprofundamento dos conhecimentos sobre alfabetização, interdisciplinaridade e inclusão como princípio fundamental do processo educativo. (BRASIL, 2012b, p. 23-24).

Para Felipe (2017, p. 12), o “[...] foco formativo é aprender a operar com sequências didáticas e direitos de aprendizagem.” Desse modo, nas análises desta autora, “[...] a formação continuada funciona para dar soluções a problemas uniformes, universais, como se os problemas educativos comportassem pouca ordem de variação”.

Segundo o caderno do PNAIC (BRASIL, 2015a), o Programa não propôs um método específico para o processo de alfabetização, mas sim, sugestões metodológicas que pudessem subsidiar o trabalho do professor:

[...] Todo o processo de formação está organizado de modo a subsidiar o professor alfabetizador a desenvolver estratégias de trabalho que atendam diretamente às necessidades de sua turma e de cada aluno em particular, em função do desenvolvimento e domínio da língua escrita apresentada por esses alunos, no decorrer do ano letivo. Assim, sugestões de atividades didáticas as mais diversas (situações didáticas, sequências didáticas, projetos didáticos, etc.). (BRASIL, 2015a, p. 21).

Com o foco formativo centrado na prática do professor alfabetizador, é importante ressaltar os princípios da formação continuada que orientam as ações do programa, e que estão descritos nos cadernos de formação de Linguagem e de Matemática, quais sejam:

- A prática da reflexividade: pautada na ação prática/teoria/prática, operacionalizada na análise das práticas de salas de aulas, aliadas à reflexão teórica e reelaboração das práticas.
- A constituição da identidade profissional: efetivada em momentos de reflexão sobre as memórias do professor enquanto sujeito de um processo mais amplo, procurando auxiliá-lo a perceber-se em constante processo de formação.
- A socialização: operacionalizada na criação e fortalecimento de grupos de estudos durante as formações que, espera-se, transcenda o momento presencial, diminuindo o isolamento profissional, intrínseco à profissão de professor, que, em geral, mantém contato com pais, alunos e diretores, mas não com seus pares.
- O engajamento: privilegia o gosto em continuar a aprender é uma das metas primordiais da formação continuada e certamente faz parte da melhoria de atuação em qualquer profissão.
- A colaboração: para além da socialização, trata-se de um elemento fundamental no processo de formação. Através da colaboração, busca-se a formação de uma rede que visa ao aprendizado coletivo, por meio do qual os professores exercitem a participação, o respeito, a solidariedade, a apropriação e o pertencimento. (BRASIL, 2015a, p. 27-28).

Outro princípio formativo não incluso no caderno de formação (BRASIL, 2015a), mas que compõe os princípios que orientam a formação continuada do PNAIC, é o da *mobilização dos saberes docentes*, descrito juntamente com os demais no caderno de apresentação (BRASIL, 2012c).

Diante desses princípios orientadores da formação continuada do PNAIC – reflexividade, mobilização dos saberes, identidade profissional, socialização, engajamento e colaboração –, torna-se fundamental compreendê-los na sua composição no âmbito em que se estabelecem as estratégias formativas dos professores alfabetizadores.

No princípio da reflexividade, tratado nas orientações do Programa como a prática da reflexividade, apoiam-se as estratégias de articulação entre prática e teoria, em um ato de refletir sobre os resultados e no encaminhamento de novas estratégias de ensino, em uma perspectiva da ação – reflexão – ação. Schon (2000), que realizou estudos a respeito do ensino reflexivo, enfatiza que o ensino tem como base: o conhecimento na ação educativa e a reflexão na ação educativa, isto é, esse autor propõem uma nova epistemologia da prática, que tem como premissa três tipos de reflexividade: a reflexão sobre a ação, a reflexão na ação e a reflexão sobre a reflexão na ação, conforme esclarece Contreras (2002, p. 106):

A ideia de profissional reflexivo desenvolvida por Schon (1983; 1992) trata justamente de dar conta da forma pela qual os profissionais enfrentam aquelas situações que não se resolvem por meio de repertório técnicos; aquelas atividades que, como o ensino, se caracterizam por atuar sobre situações que são incertas, instáveis, singulares e nas quais há conflitos de valor.

No âmbito da formação continuada do PNAIC, depreende-se o entendimento da necessidade de realizar a reflexão sobre a ação, ainda que não estejam contempladas na íntegra as postulações do profissional reflexivo de Schon (2000), apesar de não estar claramente evidenciado, em termos teóricos, que a formação do PNAIC aporte-se no modelo formativo, voltado ao ensino reflexivo. Nos cadernos de formação do Programa está proposto, na dinâmica formativa, o espaço para que os professores alfabetizadores cursistas exponham sua ação pedagógica e façam reflexões sobre ela:

Em cada unidade, algumas atividades são permanentes:

1. leitura para deleite: leitura de textos literários, com conversa sobre os textos lidos, incluindo algumas obras de literatura infantil, com o intuito de evidenciar a importância desse tipo de atividade;
2. tarefas de casa e escola e retomada, em cada encontro, do que foi proposto no encontro anterior, com socialização das atividades realizadas;
3. planejamento de atividades a serem realizadas nas aulas seguintes ao encontro;
4. estudo dirigido de textos, para aprofundamento de saberes sobre os conteúdos e estratégias didáticas.

Além das atividades permanentes, em cada unidade haverá temas/questões a serem aprofundados, por meio de diferentes estratégias formativas, tais como:

- socialização de memórias;
- vídeo em debate;
- análise de situações de sala de aula filmadas ou registradas;
- análise de atividades de alunos;
- análise de relatos de rotinas, sequências didáticas, projetos didáticos e de planejamentos de aula;
- análise de recursos didáticos;
- exposição dialogada;
- elaboração de instrumentos de avaliação e discussão de seus resultados;
- avaliação da formação. (BRASIL, 2012c, p. 32).

As discussões levantadas por Altet (2001) sobre uma formação baseada na análise das práticas e na reflexão ressaltam que a análise das práticas “[...] é um procedimento de formação centrado na análise e na reflexão das práticas vivenciadas, o qual produz saberes sobre a ação e formaliza os saberes de ação” (ALTET, 2001, p. 33). Acrescenta ainda que a análise e a reflexão podem ser realizadas por meio de “dispositivos mediadores”, de modo que a formação continuada se alimente de saberes advindos da prática reflexiva, em que a ação, a formação e a pesquisa estejam articuladas na construção dos saberes da docência.

Parisotto e Oliveira (2016), ao realizarem estudos a respeito dos princípios formativos em que está fundamentada a formação desenvolvida pelo PNAIC, em específico sobre a prática da reflexividade, ressaltam que:

É importante destacar que a reflexão tida como relevante no processo formativo não se resume ao caráter simplista e corriqueiro de “pensar sobre algo”, ultrapassa as proposições de caráter generalizante, devendo, necessariamente, atingir a perspectiva

do professor como intelectual crítico reflexivo. A prática docente, assim, é tomada como objeto de análise crítica, que não dispensa o aprofundamento de estudos teóricos que a subsidiam, de forma que se estabeleça o necessário diálogo entre teoria e prática. (PARISOTTO; OLIVEIRA, 2016, p. 198).

Nas análises dessas autoras, a questão que emerge no âmbito da formação continuada do Programa, em que se propõe reflexões sobre a prática pedagógica dos professores, é se, de fato, foi compreendido o princípio da reflexividade e se “[...] o PNAIC contribuiu para que os professores pensassem a sua prática”, pois, para Liston e Zeichner (1991 apud CONTRERAS, 2002, p. 139):

A prática reflexiva competente pressupõe uma situação institucional que leve a uma orientação reflexiva e a uma definição de papéis, que valorize a reflexão e a ação coletivas orientadas para alterar não só as interações dentro da sala de aula e na escola, mas também entre escola e comunidade imediata e entre a escola e as estruturas sociais mais amplas.

Nessa perspectiva, a reflexão não deve centrar-se apenas na prática pedagógica de sala de aula, mas deve também considerar outros fatores, internos e externos à escola, que são intervenientes e influenciam o processo educativo escolar.

Outro princípio em que se fundamenta a formação continuada do PNAIC diz respeito à ideia da *mobilização dos saberes docentes*, em que fica evidenciado, no caderno de formação do Programa (BRASIL, 2012), o entendimento de que os professores já possuem um “saber” sobre sua profissão e que, nos processos formativos, “[...] precisam compreender que o que eles já sabem pode ser modificado, melhorado, trocado, ratificado, reconstruído, refeito ou abandonado”, e ainda que, na profissão docente, “[...] existem diferentes esferas do conhecimento em jogo” constituindo os saberes docentes.

Tardif (2014)<sup>23</sup>, ao realizar estudos e pesquisas a respeito dos saberes que alicerçam o trabalho dos professores, postula quatro tipos diferentes de saberes implicados na atividade

---

<sup>23</sup> Faz-se pertinente esclarecer a citação de Tardif (2014), nesse estudo, por apresentar e colocar em discussão resultados de estudos sobre os saberes da docência, constantes na obra *Saberes docentes e formação profissional*. Ele apresenta elementos teóricos/discursivos que evidenciam como os professores constroem os saberes que dinamizam no percurso de sua profissão, na construção de sua identidade profissional. Ressaltamos que, no conjunto de seus postulados teóricos, segundo Magalhães (2016), esse autor se aproxima do pragmatismo, ao colocar os saberes da experiência como base estrutural da prática docente, o que contrapõem a existência de uma *práxis* educativa, na qual teoria e prática se vinculam e fundamentam a ação docente, conforme discute-se sob o viés do Materialismo Histórico Dialético, do qual partilhamos. A esse respeito, Magalhães (2016), no estudo intitulado *Saberes docentes sob a lente do materialismo histórico dialético: revisão crítica de fundamentos teóricos-metodológicos da epistemologia da prática a partir de um estudo comparativo*, realiza uma análise sobre o termo “saberes docentes”, e evidencia as perspectivas teóricas de Tardif, e, como resultado, declara: “Nossa análise referenciada no materialismo histórico dialético também identifica algumas inconsistências teórico-metodológicas dos estudos dos saberes docentes e propõe uma abordagem, que sem negar possíveis contribuições desta linha de estudo, focalize a dimensão da profissionalidade docente e da *práxis* educativa na sua relação com a totalidade social em seus aspectos múltiplos, dialéticos e contraditórios” (MAGALHÃES, 2016, p. 110). Acrescentando ainda que “[...] a abordagem anglo-americana sobre saberes tem uma forte tendência a subvalorizar

docente: os saberes da formação profissional (das ciências da educação e da ideologia pedagógica); os saberes disciplinares; os saberes curriculares e os saberes experienciais. Assim, o autor define o saber docente como “[...] um saber plural, formado por amálgama, mais ou menos coerente, de saberes oriundos da formação profissional e de saberes disciplinares, curriculares e experienciais” (TARDIF, 2014, p. 36).

Nesse sentido, para tratar da formação docente, deve-se partir da compreensão da profissão docente como lugar de conhecimento, e que considere, além dos saberes técnicos da profissão, os demais saberes que fundamentam a profissão docente. Concordamos com Freire (2000a, p. 15) quando ele afirma que “[...] formar é muito mais que puramente treinar”. Essa mobilização de saberes docentes se afirma no coletivo, na troca de experiências, nas reflexões sobre a prática, nos estudos, nos debates, enfim, no momento em que se assegura na formação e na escola um espaço onde os professores dialoguem sobre seu trabalho e sua profissão. Nóvoa (2013b) advoga uma formação de professores a partir de dentro da profissão, que contemple a “necessidade de um professor actuante”, a partir da “reflexão dos professores sobre seu próprio trabalho” e a valorização do conhecimento docente, por entender o “ensino como uma atividade de criação” e que, portanto, deve-se buscar por um conhecimento profissional, “que não é a mera aplicação de prática de qualquer teoria, mas que exige um esforço próprio de elaboração e reelaboração, está no âmago do trabalho docente” (NÓVOA, 2013b, p. 202-203).

Considerando os contextos diversos em que se desenvolveu a formação continuada do Programa nos quatro primeiros anos, de 2013 a 2016, no país, havia a perspectiva de que, por meio da dinâmica formativa do Programa, seriam mobilizados diversos saberes acerca da prática docente na alfabetização. Para Parisotto e Oliveira (2016, p. 200), a questão que emerge a respeito desse princípio consiste em saber se “[...] o programa de fato mobilizou e colocou em jogo os saberes docentes ou os orientadores de estudo ‘deram aulas de PNAIC’?”. Portanto, se os saberes e as reflexões sobre eles eram teóricos, práticos e da experiência, corresponderam às necessidades formativas desses profissionais cursistas do Programa.

A *constituição da identidade profissional* docente é um grande desafio, em uma sociedade onde o ar democrático está cada vez mais rarefeito e onde a profissão docente esbarra em políticas neoliberais de desvalorização social e salarial dos profissionais, um dos passos na direção de valorizar o professor está em garantir-lhe uma formação inicial e continuada de

---

o papel da teoria na formação e sobrevalorizar a prática e os saberes dela advindos” (MAGALHÃES, 2016, p. 118). Todavia, há de se considerar as contribuições teóricas que esse autor levanta para o debate sobre formação profissional do professor, o que inclui as discussões sobre os saberes que servem de base ao ofício de professor, pondo a problematização teórico-científico em seus construtos teóricos.

qualidade, que o veja como provido de conhecimento, como protagonista na profissão e na formação, e que, de fato, as políticas voltadas aos docentes tragam mais dignidade à profissão. Segundo Tardif (2014, p. 243), no contexto de formação, a desvalorização dos saberes dos professores “[...] não é um problema epistemológico ou cognitivo, mas político”. Esse autor esclarece ainda que:

Historicamente, os professores foram, durante muito tempo, associados a um corpo eclesial que agia com base nas virtudes da obediência e da vocação. No século XX, eles se tornaram um corpo estatal e tiveram que se submeter e se colocar a serviço das missões que lhes eram confiadas pela autoridade pública e estatal. Portanto, seja como corpo eclesial ou como corpo estatal, os professores sempre estiveram subordinados as organizações e a poderes maiores e mais fortes que eles, que os associam a executores. (TARDIF, 2014, p. 243).

Embora os professores, por meio de constantes lutas, já tenham adquirido alguns direitos, e reconheçam, no entendimento de Tardif (2014), que seu papel seja tão importante quanto o da comunidade científica, em termos socioculturais, “[...] eles se encontram, com muita frequência, em último lugar na longa sequência dos mecanismos de decisão e das estruturas de poder que regem a vida escolar”, inclusive “[...] na organização e no desenvolvimento do próprio trabalho” (TARDIF, 2014, p. 243).

O “ser professor” ainda em constituição, ou o tornar-se professor, depende de uma formação que valorize o seu conhecimento construído sobre seu trabalho e vivências formativas e profissionais. No âmbito do PNAIC (BRASIL, 2012c), a constituição da identidade do professor inclui “[...] construir representações sobre a atividade profissional e desconstruir a imagem negativa imposta aos profissionais da educação”, propondo um olhar positivo da identidade profissional, no contexto de formação, sem deixar de reforçar a importância desse profissional e de sua responsabilidade social.

Assim, a identidade de professor se constrói ao longo de sua trajetória profissional e vai além da reflexão sobre as suas memórias, como propõe o Programa. Nóvoa (2013b, p. 16), a respeito da identidade do professor, assevera que:

A identidade não é um dado adquirido, não é uma propriedade, não é um produto. A identidade é um lugar de luta e de conflitos, é um espaço de construção de maneira de ser e de estar na profissão. Por isso, é mais adequado falar em processo identitário, realçando a mescla dinâmica que caracteriza a maneira como cada um se sente e se diz *professor*. [...] É um processo que necessita de *tempo*. Um tempo para refazer identidades, para acomodar inovações, para assimilar mudanças.

No que concerne ao princípio da *socialização*, o PNAIC o define com uma importante habilidade a ser trabalhada nas formações, por considerar que esse profissional age no e com o coletivo, ao explicitar que o “professor não trabalha sozinho” e que sempre está em contato com

os demais sujeitos que compõem o universo escolar, enfatizando a importância da capacidade comunicativa no exercício profissional.

Importante destacar que é por meio das inter-relações entre os profissionais que se mobilizam saberes da profissão, pois, ao se amparar pelo diálogo na coletividade, determinam-se aspectos formativos, onde se constroem saberes inerentes à profissão, conforme ressalta Guimarães (2005 apud PARISOTTO; OLIVEIRA, 2016, p. 202):

Socialização profissional [...] significa o processo através do qual as pessoas constroem valores, atitudes, conhecimentos e habilidades que lhes permitem e justificam ser e estar em uma determinada profissão. É um processo de concretização dos ideais profissionais. Poderíamos arriscar a dizer que, sob um aspecto mais objetivo, a socialização profissional constitui-se no processo de traduzir em práticas profissionais os conhecimentos inerentes à profissão. E, sob o aspecto subjetivo, constitui-se na efetiva identificação e adesão à profissão. Enfim, socialização profissional é o processo de passagem da condição de aluno a professor, de construção de uma identidade profissional, com todas as implicações deste processo.

Parisotto e Oliveira (2016) instigam-nos a pensar se a cultura da socialização, trabalhada no decorrer das formações do PNAIC, contribuiu para que se estabelecessem, de fato, “comunidades de aprendizagem” e se essa socialização fomentou reflexões críticas em torno do fazer docente.

O princípio do *engajamento*, segundo o PNAIC (BRASIL, 2012), é estimulado pelo gosto em aprender ao longo da vida, e pela valorização do conhecimento do professor. A aprendizagem *ao longo da vida* é uma recomendação do BM, e significa responsabilizar individualmente cada profissional pelo seu desempenho na ação pedagógica e pela busca de sua própria formação.

Destarte, quando há, de fato, engajamento no percurso formativo, a participação torna-se ativa, com dedicação ao alcance de objetivos e metas. Isso compreende que o professor, ao ser solicitado a comprometer-se com a melhoria de sua prática pedagógica, necessita ter um engajamento no processo formativo, nas reflexões e nos estudos junto com seus pares sobre as teorizações e as práticas que envolvem o seu trabalho. Para Parisotto e Oliveira (2016, p. 204):

O compromisso docente revelado passa, pois, a ser com a modificação da própria prática, dessa forma, a noção de engajamento supera a mera dedicação a um curso ou uma proposta de formação continuada. Revela, mais do que a aplicação de conceitos discutidos e/ou aprendidos, um compromisso ético com a profissão.

É importante destacar que uma formação que tenha como princípio a *colaboração* objetiva a construção coletiva do aprendizado da docência. Esse é um dos princípios de base explicitado pelo PNAIC (BRASIL, 2012), que se justifica na busca pelo rompimento do

individualismo, tendo a colaboração como meio para o exercício coletivo da participação, do respeito, da solidariedade, da apropriação e do pertencimento.

Para Imbernón (2010, p. 64-65), na formação é necessário abandonar o individualismo, a fim de chegar ao trabalho colaborativo:

Realizando uma formação colaborativa do grupo docente com o compromisso e a responsabilidade coletiva, com interdependência de metas para transformar a instituição educacional em lugar de formação continuada, como um processo comunicativo compartilhado, para aumentar o conhecimento profissional pedagógico e a autonomia (autonomia participativa e não consentida). Trata-se de se fazer com que se veja a formação como parte intrínseca da profissão, assumindo uma interiorização cotidiana dos processos formadores e com um maior controle autônomo da formação. Mas essa formação coletiva também supõe uma atitude constante de diálogo, de debate, de consenso não imposto, de enfrentamento de conflitos, de indagação de forma colaborativa para o desenvolvimento da organização, dos indivíduos e da comunidade que o envolve.

O sentido exposto pelo autor é o de se construir uma cultura colaborativa na formação e na escola, buscando-se a autonomia participativa, não no sentido consentido, como ele alerta, mas que, de fato, se construa coletivamente uma participação ativa e crítica dos sujeitos sociais, nas decisões e no trabalho educativo. Diante do exposto, há de se pensar se a formação do PNAIC proporcionou, de fato, a vivência participativa colaborativa, no sentido que advoga Imbernón (2010).

Diante do exposto e utilizando-se da afirmativa do PNAIC (BRASIL, 2012c, p. 28), em que a “[...] formação no âmbito do programa é focada na prática do professor, de modo que as singularidades do trabalho pedagógico são objetos de reflexão” e que “refletir, estruturar e melhorar a ação docente” é o principal objetivo da formação, cuja base formativa está alicerçada nos princípios aqui descritos, somos instigados a pensar se a formação continuada do PNAIC desenvolveu-se, de fato, como pressupõe o discurso teórico que a legitima, ou se foi descontextualizada, por se tratar de um eixo fundamental do programa oriundo de políticas reformistas neoliberais.

O que está posto nos documentos orientadores e nos cadernos de formação do programa, aqui analisados, revela uma formação marcada pela centralidade na prática docente, o que remete à compreensão da preocupação dos agentes governamentais com o fazer pedagógico no processo de alfabetização, com a (re)qualificação docente, responsabilizando esse profissional pelos resultados de seus alunos e voltando os olhares às técnicas de ensino que promovam a alfabetização. Isso confirma, portanto, que a formação do PNAIC é uma estratégia governamental para elevar os índices nas avaliações nacionais e até internacionais (PISA).

A formação continuada do PNAIC foi criada com a intencionalidade de melhorar os índices educacionais, nas séries iniciais do ensino fundamental, por partir do princípio de que o professor é o responsável por tais resultados, desconsiderando seu saber construído na prática e os fatores intervenientes ao processo de ensino e aprendizagem, que deflagraram o estágio educacional insatisfatório, de acordo com os parâmetros das avaliações em larga escala. Isso nos remete a pensar a existência de uma estreita relação entre a formação no PNAIC e as avaliações de larga escala, no sentido de ambas terem como objetivo melhorar o IDEB, o que pressupõe que a formação continuada do Programa tem caráter utilitarista e que veio para (re)qualificar o professor, a fim de garantir a elevação dos resultados nas avaliações educacionais, ao invés de verdadeiramente demandar esforços para melhorar o processo de alfabetização e garantir, além dos direitos de aprendizagem, uma educação com qualidade social e a valorização do professor.

Logo, a problematização que se apresenta gira em torno do papel regulador das avaliações educacionais e da política de formação continuada sobre o ensino, no contexto da alfabetização, pois ambas as políticas são demandadas no contexto das políticas de um Estado regulador, que não mede esforços legais e instrumentais para obter o controle sobre o que ensinar e como ensinar. Esse mesmo Estado, que responsabiliza os professores e limita sua autonomia, reforça a tentativa de homogeneização do projeto societal do capital, pela via de uma educação para a formação de consensos em torno do modelo socioeconômico capitalista.

#### 2.4 A POLÍTICA DE FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES E A POLÍTICA DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL: CONEXÕES E IMPLICAÇÕES NA QUALIDADE DO ENSINO NO CICLO DE ALFABETIZAÇÃO

Ao vislumbrar o cenário educacional brasileiro, em meio às reformas que vêm sendo implementadas desde a década de 1990, há dois aspectos que têm ganhado visibilidade e uma amplitude significativa, principalmente na alfabetização: a formação de professores e a avaliação educacional; ambas têm desenvolvido ações que conjugam esforços, enquanto discurso, nas orientações das políticas para a qualidade da educação básica.

Ao tratar de políticas públicas, torna-se necessário compreender como o *Estado em ação* desenvolve programas, projetos, leis e um conjunto de ações, que visam atender a uma problemática ou necessidade social, a fomentar melhorias ou ainda a criar novos formatos a um dado aspecto social, amplo ou específico, para promover qualidade ao serviço social em questão, em conformidade com a legislação que assegura direitos sociais. Martins (2010, p. 498), ao discutir a conceituação de políticas públicas, apoia-se em vários estudiosos e explicita

esses entendimentos e conceitos, destacando que, para Bonafort (2004), política pública se constitui como um “[...] conjunto de ações que leva a cabo um governo para alcançar um objetivo em relação a um problema de conflito social” (BONAFONT, 2004 apud MARTINS, 2010, p. 498).

Na perspectiva de Azevedo (2001 apud MARTINS, 2010, p. 498), “[...] as políticas públicas representam a materialidade da intervenção, não do governo, mas do *Estado*”. No que concerne ao entendimento de Hofling (2001 apud MARTINS, 2010, p. 498), as políticas públicas representam “[...] o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade”. Martins (2010) também destaca a expressão conceitual de políticas públicas na prepespectiva de Jobert (1985), sendo estas compreendidas como o *Estado em Ação*, acrescentando também o entendimento de Erasto Fortes Mendonça, que trata as políticas públicas como sendo aquelas que o Estado *formula, regula e chancela* (MARTINS, 2010, p. 498).

Martins (2010, p. 499), ao referendar as conceituações sobre políticas públicas, parte das análises de Bobbio (1986) e considera que elas são aproximações importantes, mas “[...] ainda acentuam uma visão de políticas públicas *ex parte principis*, isto é, vista do ângulo do governante na direção do Estado, e não do prisma do cidadão” (MARTINS, 2010, p. 499, grifos no original). O autor assevera ainda que: “Falta um elemento que nos parece central: as políticas públicas foram construídas a partir de demandas sociais que historicamente se institucionalizaram e foram reconhecidas como *direitos*” (MARTINS, 2010, p. 499). A compreensão que esse autor advoga permite considerar que o movimento sociopolítico, dado pelos projetos de sociedade com perspectivas antagônicas – isto é, que, no contexto da sociedade, os conflitos gerados por entendimentos e posicionamentos que se contrapõem –, resultam em demandas que colocam o Estado como mediador e articulador desses conflitos de ordem política e ideológica, e assim, entre consensos e dissensos, emergem as políticas públicas. Ressalvamos, portanto, a necessidade de se realizar análises das políticas públicas que o Estado desenvolve, para compreender que projeto societal, de fato, elas afirmam.

Retomando a ideia de que a indução de políticas públicas, em específico para a formação de professores, se deu mais efetivamente com o PDE/PMCTPE, via regime de colaboração materializado pelos PAR, em cada município brasileiro, vislumbra-se um projeto bastante moldado nos princípios do mercado. Desse modo, reitera-se que as políticas de formação de professores e de avaliação educacional têm sintonia com as orientações das últimas décadas. Por estarem na pauta das recomendações dos organismos multilaterais, ambas as políticas

possuem o compromisso de cumprir objetivos e metas destinados a melhorias do ensino público, referendadas pelo IDEB, que foi criado no contexto em que se estabelece o PDE/PMCTPE, como regulador e indicador da qualidade da educação pública; ele também se caracteriza como indutor de políticas públicas em educação, no sentido de projetar metas e, assim, fomentar a pretendida melhoria da educação.

Nesse sentido, a formação docente, como política, tem-se desdobrado em projetos e programas para atender à educação básica, no intuito de qualificar e elevar a escolaridade do professor para corresponder aos anseios formativos das demandas socioeconômicas da sociedade contemporânea. Nesse contexto, exige-se novo perfil de professor, pois novas exigências são colocadas sobre seu trabalho educativo. Os autores Libâneo, Oliveira e Toschi (2012), de forma resumida, citam ações públicas no campo da formação dos professores e seu exercício profissional, efetivadas nos anos 2000, em decorrências das mudanças educacionais promovidas desde os anos de 1990:

O governo Lula (2003-2010) promoveu um conjunto de ações públicas relacionadas à formação dos professores e seu exercício profissional, tais como a Plataforma Freire, o Portal do Professor, o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR), a Lei do Piso Salarial da Carreira Docente e as Diretrizes da Carreira Docente. Também ganharam novo impulso ações que já vinham sendo executadas no governo de FHC, a exemplo da formação de professores a distância. (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 284-285).

Destacando que, com a promulgação da Lei n.º 9.394/1996, que dispõe das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996), uma atenção especial é dada à formação docente, tanto inicial quanto continuada. Fomentaram-se, nesse contexto, investidas do governo ao atendimento ao que estava assegurado em lei, como já foi tratada no capítulo anterior deste estudo, consolidando ações que tomam a formação de professores como estratégia para garantir qualidade à prática de ensino e à elevação dos resultados educacionais dos alunos.

Assim, o fomento à formação continuada de professores é uma demanda que emerge das exigências neoliberais para o crescimento econômico do país, por isso, é necessário obter o controle da educação para cumprir sua finalidade de ensino e atingir seus resultados, dando ênfase também ao sistema de avaliação. Nessa perspectiva, a política de avaliação educacional, discutida desde os anos de 1980, ganha materialidade institucional com a criação do Sistema de Avaliação Educação Brasileira (SAEB)<sup>24</sup>, nos anos de 1990. Para Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p. 263), a avaliação educacional, como parte da política, tem a finalidade de controlar a qualidade do ensino público, ressaltando que:

---

<sup>24</sup> Cf. site do INEP em <http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/saeb>.

Avaliação educacional em larga escala faz parte das políticas que vêm sendo desenvolvidas em vários países, desde os anos 80 do século XX por meio de testes estandardizados, com ênfase nos resultados ou produtos educacionais. A sociedade brasileira tem presenciado, nos últimos anos, discursos que defendem a aplicação de testes educacionais unificados nacionalmente com o objetivo de aferir o desempenho dos alunos nos diferentes graus de ensino, a fim de controlar a qualidade de ensino ministrado nas escolas brasileiras.

As avaliações em larga escala se expandiram no contexto educacional e, no âmbito de estudos e pesquisas sobre esse tema, têm levantado e provocado tensionamentos em torno dos sentidos que vêm lhes sendo atribuídos, no interior da escola, com destaque para o SAEB, cujas atividades de aplicação de provas estandardizadas foram iniciadas no ano de 1990, sendo reestruturado no ano de 2005, para responder à Portaria n.º 931, de 21 de março de 2005 (BRASIL, 2005), que redefiniu sua composição, passando a contemplar a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEBC) e a Avaliação Nacional de Rendimento Escolar (ANRESC), chamada também de Prova Brasil.

Observa-se que, a partir de 2013, por meio da Portaria n.º 482, de 7 de junho de 2013<sup>25</sup>, foi implementada a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), que compôs as ações do PNAIC. O SAEB, formado por esse conjunto de avaliações estandardizadas, tem o objetivo de realizar um diagnóstico da educação básica brasileira, de modo a fornecer indicativo sobre a qualidade do ensino ofertado.

O Estado, como promotor das políticas educacionais, sendo regido pelo princípio da regulação, necessita ter o controle sobre as ações e os resultados das políticas sociais, para tornar-se também um Estado avaliador e, assim, não para obter apenas o controle e a regulação, mas também para garantir que o capital possa agir e estabelecer sua dinâmica mercadológica,

---

<sup>25</sup> Art. 1º O Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB passa a ser composto por três processos de avaliação: Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB, Avaliação Nacional do Rendimento Escolar - ANRESC e Avaliação Nacional da Alfabetização - ANA, cujas diretrizes básicas são estabelecidas nesta Portaria. Art. 2º A ANEB manterá os objetivos, as características e os procedimentos da avaliação da educação básica efetuada pelo SAEB até 2005, realizado por meio de amostras da população, quais sejam: I - a ANEB tem como objetivo principal avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação brasileira; II - caracteriza-se por ser uma avaliação realizada por amostragem, de larga escala, externa aos sistemas de ensino público e privado, de periodicidade bianual; [...]. Art. 3º A Avaliação Nacional do Rendimento no Ensino Escolar - ANRESC manterá os objetivos, as características e os procedimentos da avaliação da educação básica efetuada até agora, com os seguintes objetivos gerais: I - avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas, de forma que cada unidade escolar receba o resultado global; II - ser uma avaliação censitária, de larga escala, externa aos sistemas de ensino público, de periodicidade bianual; III - contribuir para o desenvolvimento, em todos os níveis educativos, de uma cultura avaliativa que estimule a melhoria dos padrões de qualidade e equidade da educação brasileira e adequados controles sociais de seus resultados; [...]. Art. 4º A Avaliação Nacional da Alfabetização - ANA terá como objetivos principais: I - avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência (incluindo as condições de oferta) do Ciclo de Alfabetização das redes públicas; e II - produzir informações sistemáticas sobre as unidades escolares, de forma que cada unidade receba o resultado global. Art. 5º A Avaliação Nacional da Alfabetização - ANA terá como características principais: I - ser uma avaliação censitária, de larga escala, externa aos sistemas de ensino público, aplicada anualmente no Ciclo de Alfabetização (BRASIL, 2013b).

conforme asseveram Cantani, Oliveira e Dourado (2002 apud LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 263):

Nesse contexto, a avaliação educacional pode servir, por um lado, para o controle e regulação do Estado e, por outro, como mecanismo de introdução da lógica do mercado, visando maior competição e desempenho, além de reforçar valores como individualismo, meritocracia e competência.

A avaliação, nesse sentido, assume a função de aferir resultados mensuráveis, sendo realizada por instrumentos avaliativos que apenas quantificam desempenho dos estudantes, sem problematizar e considerar outros fatores que compõem a dinâmica educacional e social que interferem na qualidade do ensino. A esse respeito, Esteban (2012) observa que as avaliações em larga escala, por serem eminentemente técnicas, buscam a mensuração do desempenho, tendo as metas como indicador, e, assim, estão mais voltadas às questões de gestão educacional do que para o diagnóstico das aprendizagens, e acrescenta que:

A política de avaliação apresenta-se como meio para se alcançar melhor qualidade na educação brasileira, porém se fundamenta na redução de seu sentido e na simplificação nas análises sobre a produção dos resultados escolares. Ao simplificar processos complexos, retira da reflexão e do debate aspectos indispensáveis à ação escolar, aos processos de aprendizagem, aos projetos de ensino e aos posicionamentos dos sujeitos em relação a seus resultados globalmente considerados, não apenas sujeitos hierarquicamente posicionados segundo seus desempenhos. (ESTEBAN, 2012, p. 576).

Esteban (2012) ressalta que os resultados das avaliações em larga escala são tomados como fator de análise para a elaboração e implementação de políticas públicas educacionais, no sentido de promover qualidade ao ensino, ou seja, são esses resultados que orientam todo um conjunto de ações, projetos e programas que vão buscar contornar os problemas e tentar elevar os índices educacionais. Dentre essas políticas oriundas de avaliações em larga escala, citamos o PNAIC, justificado, em sua origem, pelos insatisfatórios índices de crianças que chegam a concluir o ciclo de alfabetização sem as competências e as habilidades de leitura e escrita, necessárias para estarem plenamente alfabetizadas, o que provoca elevados índices de reprovação e de evasão escolar nessa etapa de escolarização.

No que concerne à alfabetização, duas das avaliações em larga escala cumprem o papel de realizar diagnóstico por aferição de resultados, regulando e obtendo o controle sobre essa etapa de escolarização, a Provinha Brasil e a ANA. A respeito da Provinha Brasil, trata-se de uma avaliação que é realizada anualmente em duas etapas, no início e no final do ano letivo, para diagnosticar o nível de alfabetização dos alunos do 2º ano do ensino fundamental, conforme está assegurado na Portaria Normativa n.º 10, de 24 de abril de 2007:

Art. 1º Fica instituída a Avaliação de Alfabetização “Provinha Brasil”, a ser estruturada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” - INEP, de acordo com as disposições estabelecidas nesta Portaria.

Art. 2º A Avaliação de Alfabetização “Provinha Brasil” tem por objetivo: a) avaliar o nível de alfabetização dos educandos nos anos iniciais do ensino fundamental; b) oferecer às redes de ensino um resultado da qualidade do ensino, prevenindo o diagnóstico tardio das dificuldades de aprendizagem; e c) concorrer para a melhoria da qualidade de ensino e redução das desigualdades, em consonância com as metas e políticas estabelecidas pelas diretrizes da educação nacional. (BRASIL, 2007c).

Essa avaliação, portanto, se apresenta como um instrumento pedagógico, por não visar à classificação do desempenho dos alunos, e tem o compromisso de oferecer aos professores e gestores resultados que ajudem a diagnosticar previamente as dificuldades de aprendizagens, para que se possa, a tempo hábil, agir sobre elas.

Já a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) é instituída no contexto da política que instituiu e implementou o PNAIC, como uma forma de aferir os resultados do ciclo de alfabetização. Aplicada às turmas do 3º ano do ensino fundamental, conforme já mencionado na Portaria n.º 482, de 7 de junho de 2013 (BRASIL, 2013b), é uma avaliação em larga escala, externa ao sistema de ensino, aplicada anualmente e suas características e funções são apresentadas no artigo 5º da portaria que a instituiu:

III - contribuir para o desenvolvimento, em todos os níveis educativos, de uma cultura avaliativa que estimule a melhoria dos padrões de qualidade e equidade da educação brasileira e adequados controles sociais de seus resultados;

IV - concorrer para a melhoria da qualidade do ensino, redução das desigualdades e democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, em consonância com as metas e políticas estabelecidas pelas diretrizes da educação nacional; e

V - oportunizar informações sistemáticas sobre as unidades escolares. (BRASIL, 2013b).

Desse modo, os incisos supracitados confirmam a função subjacente dessa avaliação, assim como a ANRESC, com vistas à regulação e ao controle dos resultados do ensino, reafirmando, assim, o que está estabelecido no artigo 6º da portaria acima citada, que “A ANRESC e a ANA avaliarão escolas públicas do ensino básico” (BRASIL, 2013b). O sentido dessa avaliação é, então, aferir se os estudantes dessa etapa de escolarização atingiram a meta estabelecida, se estão plenamente alfabetizados, o que lhe confere também um controle sobre o trabalho do professor alfabetizador, entendendo que os resultados insatisfatórios aferidos por essa avaliação recaem sobre os docentes que passaram pela formação do PNAIC.

O uso das avaliações, para definir políticas, obter o controle sobre os resultados do ensino e, eventualmente e de modo subjacente, imprimir uma culpabilização aos atores envolvidos no insucesso demonstrado pelos resultados dessas avaliações, circunscreve-se como

papel de um Estado agora mais avaliador do que provedor de políticas, que busca alcançar resultados dentro de uma lógica de mercado. Sobre essa questão, Afonso (2009, p. 47-48, grifos no original) assevera que:

Os modelos de responsabilização adotados tenderão também a condicionar as modalidades de avaliação que servirão para verificar os resultados dos sistemas educativos. Assim, por exemplo, a preparação que os alunos deverão efectuar, tendo em conta as exigências de uma comprovação bem sucedida das suas aquisições académicas e de seu nível de conhecimentos, não significa, necessariamente, que essa preparação resulte numa aprendizagem real efectiva. Como é frequentemente referido pelos autores mais diversos, a aprendizagem é dificilmente comprovada pelos critérios e indicadores que costumam dar suporte a modelos de *prestação de contas* baseado na ideologia do mercado, ou baseados em estruturas burocráticas de administração.

As conexões estabelecidas entre essas duas políticas, em especial no contexto da alfabetização, parte da premissa de que possam somar para efetivação de um ensino de qualidade, que possibilite criar estratégias para promover a aprendizagem. Ressaltamos que a avaliação, seja de aprendizagem seja de desempenho do aluno, deve ter como papel possibilitar olhar para o processo de ensino/aprendizagem para refletir sobre os avanços e as dificuldades e, assim, o professor e a escola possam (re)planejar as ações educativas no sentido de contribuir com desenvolvimento dos alunos no percurso de sua escolarização.

Barreto (2001), ao tratar do papel central que a avaliação tem assumido na formulação e implementação das políticas públicas de educação, faz a análise de alguns referenciais e modelos que estão presentes no discurso sobre a avaliação no país, destacando, em específico, um que se reporta à sua potencialidade emancipadora e outro que deita raízes na função reguladora do Estado, evidenciando que as vertentes teóricas que criticam o paradigma positivista predominante de avaliação acabam esboçando características de um novo modelo de avaliação desejável. Ela ainda assevera que:

Tais características são bastante convergentes, indicando haver já um amplo consenso na área. Elas passam pela defesa de uma abordagem historicamente situada, que, em relação ao aluno, leve em conta não apenas a dimensão cognitiva, mas a social, a afetiva, seus valores, motivações e até mesmo a sua própria história de vida. A busca da possibilidade de avaliar a qualidade do ensino faz recair a ênfase nas variáveis do processo, muito mais do que no produto da educação, sendo que a sua natureza deve ser eminentemente dialógica e dialética, voltada para a transformação, tanto no plano pessoal como no social. A avaliação deve ter um caráter contínuo, que supõe trocas constantes entre avaliador e avaliado, o que pode implicar, dependendo do nível de ensino, maior interação com as próprias famílias dos educandos, especialmente no caso das crianças menores. As mudanças em relação ao indivíduo apontam na direção da autonomia e, em relação ao social, na direção de uma ordenação democrática e, portanto, mais justa da sociedade. O eixo da avaliação deixa de girar exclusivamente em torno do aluno e da preocupação técnica de medir o seu rendimento. Passa a centrar as atenções em torno das condições em que é oferecido o ensino, formação do professor e suas condições de trabalho, currículo, cultura e organização da escola e, ainda, postura de seus dirigentes e demais agentes educacionais. (BARRETO, 2001, p. 49).

É importante ressaltar que a proposição e a implementação de uma política de formação carregam em seu bojo uma perspectiva de formação e de concepção de avaliação. Disso deriva a necessidade de realizar análise de tal política, no sentido de compreender que perfil de professor objetiva formar, para que tipo de ensino e que tipo de avaliação deve ser conduzida pelas práticas pedagógicas de sala de aula, revelando, dessa forma, que tipo de sujeito se pretende formar.

#### **2.4.1 A avaliação educacional nas orientações do Programa PNAIC**

O contexto educacional brasileiro vem se reconfigurando mediante as reformas implementadas, a partir dos anos de 1990, e, dentre as ações reformistas, há destaque para as políticas de formação continuada de professores, que têm fomentado, na primeira década do século XXI, a implementação de programas de formação continuada para professores que atuam nos anos iniciais do ensino fundamental, em específico na alfabetização, como o Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa. Tais programas destinados à formação docente constituem estratégias para melhorar o ensino e os resultados educacionais aferidos nas avaliações em larga escala. A esse respeito, as análises das autoras Camargo, Ribeiro e Mendes (2016, p. 99) ressaltam que:

[...] o lugar da formação docente na política educacional tem-se constituído em importante tema e desafio no debate atual. Experiências, estudos, pesquisas, propostas e reflexões vêm sendo concretizadas e divulgadas, de modo a fazer conhecer que modelo de formação continuada está em desenvolvimento, assim como as suas implicações para a qualidade educativa, num momento em que são exigidos das escolas a elevação de seu IDEB.

Na lógica estabelecida pelas reformas educacionais de cunho neoliberal, as políticas de formação continuada docente e as políticas de avaliação educacional são (re)pensadas e orientadas, com o objetivo de promover melhores resultados no IDEB, como condição essencial à promoção da qualidade da educação pública, segundo as proposições dos reformadores. Para Shiroma e Evangelista (2011, p. 135):

As preocupações com os resultados do trabalho do professor e a relação desses resultados com os recursos investidos conduziram a políticas de avaliação como estratégia de indução de procedimentos e conteúdos político-pedagógicos que, como se referiu, objetivavam a adesão dos professores às reformas propostas.

A preocupação dos órgãos governamentais, como o MEC, com os resultados apresentados nas avaliações em larga escala, tem levado a pensar, elaborar e implementar políticas educacionais que visem sanar duas problemáticas educacionais latentes, nos últimos anos: a alfabetização e a formação docente. Ambas têm como parâmetro regulador as avaliações

externas e em larga escala, seja para fomentar tais políticas seja para regulá-las; na alfabetização, duas avaliações têm se incumbido dessa tarefa reguladora – a Provinha Brasil e a ANA.

Em se tratando das avaliações externas e em larga escala, vale ressaltar que elas já fazem parte do contexto escolar, portanto, já compõem o cotidiano dos professores, mas também dos alunos, desde a mais tenra idade. Ainda no início da escolarização, os indivíduos adentram ao mundo da regulação e do controle, ao serem expostos a medições cognitivas do saber, pois, durante o percurso de sua vida escolar e profissional, irão se deparar com avaliações educacionais e profissionais, visto ser esta uma marca do sistema educacional e do sistema produtivo. Não estamos questionando aqui se a avaliação cumpre um papel importante no processo de ensino e aprendizagem, o que está sendo posto em questão é a sua intencionalidade no contexto educacional, que tem se centrado apenas nos resultados, desconsiderando o processo educativo e os fatores intervenientes que influenciam os resultados. Esse tem sido o caso das avaliações externas e em larga escala desenvolvidas e aplicadas pela política de avaliação educacional em âmbito nacional.

Essas avaliações compõem, para Esteban (2012), as determinações das políticas governamentais, no sentido de acompanhar o desempenho escolar, os *saberesfazeres* dos sujeitos envolvidos no processo educacional escolar, portanto, vinculados à produção de resultados, explicitando que:

A dinâmica escolar demanda atenção à sua complexidade. As determinações que emanam das políticas públicas, os sujeitos diretamente envolvidos nos procedimentos escolares e seus *saberesfazeres* vinculam-se no que frequentemente emerge como desempenho escolar. Essas intrincadas relações entre os contextos escolar e social são reconhecidas no discurso oficial, que expõe com clareza a existência desses vínculos na produção dos resultados escolares, especialmente quando se trata de fracasso. Porém, há muitos modos de compreender essas relações, e no que se refere à avaliação da aprendizagem nem sempre se rompe com a perspectiva seletiva e excludente que orienta o projeto hegemônico de educação escolar. (ESTEBAN, 2012, p. 574)

Para Afonso (2009), a existência de diferentes formas ou modalidades de avaliação se traduz em diferentes funções que a avaliação pode assumir, ressaltando que, na perspectiva de Bonami (1986), “[...] a avaliação constitui mesmo a pedra angular da instituição escolar” (BONAMI, 1986 apud AFONSO, 2009, p. 18). Esse mesmo autor acrescenta ainda, sobre a análise de L. Allal (1986), que as “[...] modalidades de avaliação adotadas por um sistema de formação têm sempre uma função de regulação” (L. ALLAL, 1986 apud AFONSO, 2009, p. 18).

As políticas educacionais têm destinado, nos últimos anos, atenção mais efetiva à alfabetização e, com isso, a formação dos professores se constitui uma estratégia para consolidar os objetivos destinados a essa etapa de escolarização.

Temos insistido em afirmar que o PNAIC, além de focar na formação continuada, também dá ênfase à avaliação, como forma de regular o início da escolarização, seja para medir o nível de alfabetização, que é o papel da Provinha Brasil, ou para fazer o diagnóstico no 2º ano, seja para aferir se a alfabetização foi consolidada no 3º ano, via prova ANA, criada para constatar o resultado do ciclo de alfabetização, se este cumpriu o objetivo do PNAIC de alfabetizar todas as crianças até os 8 anos de idade. Esteban (2012), ao realizar análises sobre as políticas de avaliação destinadas para a alfabetização, alerta para a observância dos sentidos que a avaliação vem adquirindo no âmbito das políticas educacionais, pois ela tem se configurado na dinâmica escolar como uma ação de caráter regulatório do ensino.

A proposição de processos avaliativos ancorados em parâmetros predefinidos e com pouca flexibilidade é indispensável à diferenciação dos sujeitos. O padrão estabelece o que se considera normal, o que o torna também normativo, funcionando muitas vezes como uma imposição. Nesse sentido, avaliar apresenta-se como o ato em que se reconhece o que está dentro da norma, que resulta em um valor positivo, e o que dela se afasta, desqualificado por não corresponder aos parâmetros assumidos como válidos. Portanto, pode-se propor a avaliação qualitativa segundo esses pressupostos e a ela conferir uma função reguladora, para criar compatibilidade entre os sujeitos, seus discursos e seus percursos e a norma vigente, o que produz justificativas aceitáveis e socialmente válidas para a exclusão decorrente do fracasso escolar (ESTEBAN, 2012, p. 574).

Ao analisar o que está determinado no artigo 5º, da Portaria n.º 867/2012, pode-se perceber o quanto a formação continuada no âmbito do PNAIC vem corresponder às solicitações dos organismos internacionais, que encaminham as políticas públicas sob a lógica reformista, e que estão determinadas no texto legal, nos incisos III, IV e V, na maestria do Estado regulador e avaliador, de modo a marcar os textos normativos destinados à formação docente com esses princípios:

Art. 5º. As ações do Pacto tem por objetivos:  
III - melhorar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB);  
IV - contribuir para o aperfeiçoamento da formação dos professores alfabetizadores;  
V- construir propostas para a definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento das crianças nos três primeiros anos do ensino fundamental. (BRASIL, 2012a).

O contexto normativo evidencia a relação entre as políticas de formação docente com as políticas de avaliação educacional, ao atrelar os objetivos da formação continuada do PNAIC com a melhoria dos resultados do IDEB, aferido pelas avaliações em larga escala. Desse modo, os atravessamentos dessas políticas na alfabetização vêm no sentido de que suas ações, de

formação continuada e de aferição de desempenho escolar, possam propiciar a melhoria dos resultados dos alunos no ensino público, em termos de saberes cognitivos, que são cobrados nas avaliações padronizadas. Ressalvamos que, dentre os eixos de atuação do PNAIC, existe o eixo avaliação, descrito na Portaria n.º 867/2012, que afirma esse estreitamento de relação entre o PNAIC e as avaliações educacionais, conforme versa a lei:

Art. 9º O eixo avaliação caracteriza-se por:

I - avaliação do nível de alfabetização, mediante a aplicação anual da Provinha Brasil aos estudantes das escolas participantes, pelas próprias redes de ensino, no início e no final do 2º ano do ensino fundamental;

II - disponibilização pelo INEP, para as redes públicas, de sistema informatizado para coleta e tratamento dos resultados da Provinha Brasil;

III - análise amostral, pelo INEP, dos resultados registrados após a aplicação da Provinha Brasil, no final do 2º ano;

IV - avaliação externa universal do nível de alfabetização ao final do 3º ano do ensino fundamental, aplicada pelo INEP. (BRASIL, 2012a).

Esses atravessamentos de ambas as políticas na alfabetização, configurados no contexto do Programa PNAIC, instituem o princípio regulador das políticas públicas educacionais neoliberais destinadas à educação básica, em específico às séries iniciais do ensino fundamental, ou seja, a “[...] atual política de avaliação da alfabetização destaca-se como um dos programas de ação altamente regulatórios” (ESTEBAN, 2012, p. 574).

Evidencia-se, com isso, o caráter regulador que envolve o processo de alfabetização, seja na forma de avaliar e aferir resultados quantitativos ao desempenho dos alunos, promovidos pelas avaliações em larga escala, seja por meio de orientações formativas, repassadas aos professores alfabetizadores no curso de formação continuada do PNAIC, deixando subjacente que esse Programa, assim como as avaliações em larga escala, tem, de certa forma, orientado o ensino para os resultados da alfabetização, no sentido de seu melhoramento nas aferições das avaliações estandardizadas, nesses últimos anos, nas escolas públicas, de modo a conduzir em caráter de regulação o processo de ensino e a aprendizagem no contexto do ciclo de alfabetização, como marca da influência do princípio regulador que compõe as políticas educacionais reformistas. Para Afonso (2007), o crescente protagonismo das avaliações vem como ação política de um Estado regulador e avaliador, que ressignifica o sentido e a função da avaliação educacional. Por isso,

Acrescentando algumas outras funções às funções anteriores dos exames tradicionais, os novos exames (agora reactualizados e designados, entre outros modos, de avaliação externa ou provas de avaliação estandardizadas) pretendiam cumprir duas funções básicas complementares: continuar a ser um dispositivo de controle central por parte do Estado, relativamente ao que se ensinava (e como se ensinava) nas escolas públicas, e, simultaneamente, promover pressões competitivas entre os estabelecimentos de ensino públicos (ou entre estabelecimentos públicos e privados), induzindo, desta forma, um efeito de concorrência e hierarquização através da

publicitação e divulgação dos resultados escolares dos estudantes (rankings), os quais deveriam, supostamente, apoiar a livre escolha educacional por parte dos pais, transformados, entretanto, em clientes ou consumidores da educação escolar. Portanto, o facto de o Estado usar a avaliação como instrumento de controlo não se apresentava, em si mesmo, como algo de novo. (AFONSO, 2007, p. 14).

Nas orientações prescritas nos cadernos de formação do Programa PNAIC, evidencia-se a perspectiva de avaliação formativa proposta no âmbito do Programa, que deve orientar não só a prática avaliativa do professor no ciclo de alfabetização, mas também o planejamento e as estratégias de ensino, a partir de uma avaliação diagnóstica, como condição para se conhecer as singularidades de cada aluno:

[...] a avaliação precisa ser feita para garantir as aprendizagens e não para punir os que não aprenderam - como outrora acontecia nas escolas de todo o mundo. O foco é em uma avaliação formativa, voltada para a redefinição permanente das prioridades e planejamento contínuo do fazer pedagógico. As avaliações diagnósticas utilizadas para conhecer as crianças e detectar quais saberes elas já dominam são pontos de partida para planejar estratégias para aproximá-las da escola. (BRASIL, 2012c, p. 22).

Ainda que considere a perspectiva de avaliação formativa em sua proposta de avaliação, o PNAIC, de acordo com as orientações contidas no caderno denominado “Pacto nacional pela alfabetização na idade certa: avaliação no ciclo de alfabetização: reflexões e sugestões”, sugere, como uma das formas de avaliar no processo de alfabetização, o modelo de avaliações estandardizadas (como a Provinha Brasil). Como pode-se observar nas sugestões dadas pelo Programa, ao considerar essa avaliação como um dos instrumentos para direcionar o processo de ensino-aprendizagem:

[...] é preciso saber quais são os conhecimentos e habilidades a serem ensinados e conhecer estratégias variadas de avaliação. Um instrumento avaliativo bastante conhecido é a Provinha Brasil, aplicada em turmas do ano 2º do Ensino Fundamental (ele propõe diagnosticar o nível de conhecimento da leitura e da apropriação do sistema de escrita). Contudo, outros instrumentos podem ser elaborados pelos docentes para esses mesmos eixos de ensino e complementar informações, tal como será exemplificado neste caderno. (BRASIL, 2012f, p. 8).

Considerando a preocupação das escolas públicas em atingir a meta do IDEB, há uma tendência de que as avaliações em larga escala estejam influenciando as práticas pedagógicas e avaliativas a se voltarem a uma pedagogia centrada em atos examinativos, condicionando, assim, da formação de professores à prática de ensino para uma perspectiva da racionalidade técnica<sup>26</sup>, pois, o processo de ensino-aprendizagem centra suas ações em atender às diretrizes e aos descritores que orientam as avaliações externas.

---

<sup>26</sup> Os modelos mais difundidos de formação de professores são aqueles relacionados ao modelo da racionalidade técnica. De acordo com esse modelo, também conhecido como a epistemologia positivista da prática, “[...] a

Luckesi (2011, p. 231), ao tratar da avaliação nas relações microssociais de disciplinamento e poder, expõe que:

[...] em vez de a prática pedagógica estar centrada nas relações de ensino e aprendizagem, centra-se nos procedimentos examinativos, uma vez que estes oferecem, de forma subjacente ao ato pedagógico, possibilidades de exercício da autoridade e do controle disciplinar.

Segundo as análises desse autor, para transitar do modelo de examinar para o modo de avaliar em educação, é preciso que a prática de avaliar siga em direção oposta ao modelo social vigente, pois, o modelo burguês de sociedade, como um fenômeno macrossocial, visa modelar a todos, desde as crenças até o modo de ser, portanto:

A prática dos exames escolares é profundamente adequada ao modo de ser da sociedade burguesa, pois se apresenta compatível com o modelo teórico e prático de organização e de vida. Nesse contexto, não há razão, a não ser por posição ideológica consciente, para buscar um modo de ser em educação que aja contra esse modelo. Uma educação verdadeiramente democrática não reprova, mas ensina até que o educando aprenda, pois, aprender é o que importa para todos (LUCKESI, 2011, p. 260).

Ressalvando que os resultados que são aferidos nessas avaliações não consideram fatores sociais, políticos, econômicos, históricos e educacionais que intervêm e condicionam o ensino escolar, eles apenas aferem o nível de conhecimento cognitivo do aluno em língua portuguesa e matemática, portanto, esses resultados não permitem uma compreensão do processo educativo em sua totalidade, ou seja, sobre o que se produziu ou o que se deixou de produzir para que aquele resultado fosse possível. Para Micarello (2015, p. 65), o ato de avaliar em uma perspectiva sentenciadora, assentado em modelos de avaliação que visam realizar um julgamento sobre os resultados, tende a promover uma:

[...] “dicotomia entre educação e avaliação” (HOFFMANN, 2005, p. 14) que obscurece um princípio fundamental da ação avaliativa: o de oferecer diagnósticos capazes de informar a reorganização da prática educativa no sentido de que ela possa contribuir, de forma mais efetiva, com a promoção dos educandos.

Como o PNAIC é um programa que obteve uma ampla adesão dos municípios brasileiros, torna-se importante compreender como as práticas avaliativas propostas aos professores, no âmbito da formação continuada, estão sendo materializadas no contexto escolar, em suas avaliações internas do processo de alfabetização, sob que orientações, de fato, estão ambientadas.

---

atividade profissional consiste na solução instrumental de um problema feita pela rigorosa aplicação de uma teoria científica ou uma técnica” (SCHÖN, 1983 apud DINIZ-PEREIRA, 2014, p. 35).

De acordo com as orientações explícitas no caderno de formação do Programa, referente à avaliação, esta deve se pautar em uma perspectiva progressista de caráter formativo e processual, devendo ocorrer com usos de vários instrumentos avaliativos, dentro de uma ação planejada de ensino e de avaliação, conforme ressalva o documento:

Ao se adotar uma concepção mais progressista, pode-se considerar a avaliação como uma ação que inclui os vários sujeitos, ou seja, como uma ação intencional que se dá de modo multidirecional. Dessa forma, o que se busca é um sistema integrado de co-avaliação, no qual docentes, discentes e equipes de profissionais da escola e de outros sistemas avaliam e são avaliados. Compreendendo-se a importância dessa forma integrada de avaliar, pode-se afirmar que o planejamento docente se constitui como uma ferramenta essencial ao processo de avaliação, assim como constatar que a avaliação orienta outras ações docentes. Esse modelo integrado de avaliação desenvolve-se, portanto, como parte do planejamento do cotidiano escolar, pois é através dele que podemos programar as ações avaliativas de forma sistemática. Nesse sentido, a avaliação possibilita ao docente uma compreensão do processo de construção das aprendizagens pelos estudantes e de reflexão sobre as estratégias de ensino (BRASIL, 2012f, p. 8).

Ainda que nas orientações formativas do PNAIC a importância do planejamento das ações didático-pedagógicas e de acompanhamento sobre o processo de ensino e aprendizagem no âmbito da alfabetização aponte para mecanismos integrados de avaliação, sua prática é contraditória. Nas orientações oficiais consta que:

O desenvolvimento de mecanismos integrados de avaliação requer um acompanhamento do que é planejado até as ações de ensino que de fato forem vivenciadas em sala de aula, utilizando-se instrumentos variados que permitam analisar a progressão dos estudantes e suas relações com as estratégias didáticas adotadas. Nesse processo, é importante estar atento que o planejamento requer que o professor defina os objetivos, ou seja, tenha clareza do que se pretende dos alunos com relação à aprendizagem (BRASIL, 2012f, p. 7-8).

Nas análises de Micarello (2015, p. 68), as avaliações que os professores desenvolvem em sala de aula devem contemplar as dimensões envolvidas no processo de alfabetização e letramento dos estudantes e, assim, “[...] oferecer subsídios para o planejamento das intervenções pedagógicas ao longo de cada ano, na transição entre os anos e na passagem às etapas posteriores de escolarização”. Destaca também que uma avaliação processual na alfabetização é importante, por favorecer o acompanhamento individual da aprendizagem dos estudantes, o que possibilita o rompimento com práticas avaliativas “instituídas” e “arraigadas” à cultura da escola e às ações pedagógicas de avaliação que servem apenas para fazer comparações entre estudantes, ou para classificá-los e estabelecer o binômio aprovação e reprovação, no decorrer da escolarização. Para essa autora:

Uma avaliação processual contribui para que se definam quais seriam as melhores intervenções direcionadas à turma, como um todo, e aquelas que devem ser direcionadas especificamente a um estudante ou grupo de estudantes ao longo do

processo. Quando se trata da alfabetização, em especial, essas intervenções são necessárias para que se reduzam as taxas de reprovação ainda percebidas ao término do 3º e ou 4º ano de escolarização, quando muitos estudantes são retidos por não terem atingido os níveis de alfabetismo considerados necessários à continuidade de seu processo de escolarização. Uma abordagem processual da avaliação a destitui do caráter sentenciador, que muitas vezes ela tem assumido, para colocá-la a serviço da promoção dos sujeitos, de seu desenvolvimento, considerando os diferentes ritmos em que tal desenvolvimento pode se dar. (MICARELLO, 2015, p. 68-69).

Outro elemento de análise contido nas orientações do Programa refere-se ao anúncio da importância da presença de outros atores no processo avaliativo na alfabetização, denominado modelo integrado de avaliação, cuja proposta consiste em considerar, no processo de avaliação, a presença, além dos professores e estudantes, de outras pessoas, como os profissionais que compõem a equipe da escola e até de outros sistemas educacionais, todos participando do processo educacional dessa etapa de escolarização. Isso, segundo Micarello (2015), daria a ideia de correponsabilização com o êxito do processo de alfabetização, demonstrando, em forma de discurso, a não responsabilização somente dos professores sobre os resultados:

Quanto ao envolvimento dos vários atores com a prática avaliativa, quando se trata de uma política com o alcance e os objetivos do Pacto, que prevê uma ação integrada entre várias instâncias responsáveis pela educação no país, esta perspectiva integradora traz também a ideia de correponsabilização dos atores com o êxito do processo. Essa perspectiva rompe com a tendência de identificar a avaliação como uma responsabilidade exclusiva do professor. A ideia de um “sistema integrado de coavaliação” introduz nesse debate outros atores – os alunos, a gestão escolar e a gestão dos sistemas – permitindo perspectivar a avaliação como instrumento para diagnosticar não apenas as aprendizagens realizadas pelos educandos, mas também as condições de oferta da educação: as práticas pedagógicas e os fatores contextuais que interferem nessas práticas, além das percepções dos sujeitos sobre o ato avaliativo. Assim a avaliação passa a ser uma prática que extrapola o contexto restrito à sala de aula e permite compreender as responsabilidades de todos os atores envolvidos no processo educacional com a promoção dos estudantes e de suas aprendizagens. (MICARELLO, 2015, p. 69).

Dessa maneira, por se tratar de um programa emergencial originado da política educacional proposta por um Estado regulador, avaliador e mínimo, portanto, neoliberal, há de se postular que, em discurso, apresenta uma perspectiva de formação docente e de avaliação educacional para alfabetização, baseado em teorias de caráter progressista, mas, ao cobrar resultados, tende a implementar uma política de responsabilização dos sujeitos pelos resultados. As análises de Afonso (2018) apontam que a política de avaliação educacional tem atribuído a responsabilidade pelos resultados aferidos nas avaliações em larga escala aos professores, além de desqualificar o trabalho desse profissional, orientando suas práticas pedagógicas para atingir as metas educacionais.

A “responsabilização unilateral”, tal como se entende aqui, é uma outra maneira de falar de culpabilização. O que se pretende mostrar (e denunciar) é que determinadas políticas e orientações para a educação desvalorizam ou menosprezam a explicação

das diversas condicionantes que pesam sobre os contextos institucionais e a ação dos atores educativos – principalmente aquelas que dizem respeito ao Estado e respectivas políticas públicas; à comunidade escolar e local, incluindo os pais; e à sociedade no sentido mais amplo –, assim imputando sobretudo aos docentes e gestores escolares aquilo que, na verdade, deveria ser assumido como uma responsabilidade coletiva (AFONSO, 2018, p. 13).

Logo, essa perspectiva visa desresponsabilizar o Estado pelos baixos resultados nas avaliações nacional e internacional (PISA) e, portanto, pela má qualidade do ensino público. Esse foco das políticas de avaliação responsabilizando os professores pelos resultados tem tido como uma das consequências a preocupação desses profissionais em desenvolver práticas pedagógicas e avaliativas, que, de certa forma, aproximam-se ou orientam-se pelas diretrizes e descritores das avaliações em larga escala, colocando-as como parâmetro. Corroborando essa discussão, Dickel (2016), ao analisar a avaliação ANA, coloca-a como estratégica para a responsabilização dos professores pelos resultados do trabalho escolar, e assevera que:

Pelo PNAIC, esses sujeitos têm sob sua responsabilidade por em curso um currículo amalgamado aos instrumentos de avaliação, não somente definidos pela ANA, mas também pela Provinha Brasil e pelas propostas de monitoramento e controle das aprendizagens das crianças e do trabalho do professor, expostos no material do PFCPA, resultando em restrições sobre a concepção de alfabetização orientadora do programa (DICKEL, 2016, p. 204).

Com a avaliação baseada em práticas examinativas, compromete-se a compreensão pelos alunos sobre o sentido dos processos de construção da leitura e escrita, como parte dos contextos sociocomunicativos que devem ser considerados nos processo de alfabetização, por se entender que a avaliação deve subsidiar a construção do conhecimento no cotidiano do processo educativo, no âmago da sala de aula. Segundo Esteban (2012), a alfabetização, por se constituir parte das relações socioculturais, é insuficiente o mero domínio do código, sem que se trate dos sentidos que compõem o percurso da escrita, enquanto produção humana, e acrescenta que:

Alfabetização é necessariamente parte das relações socioculturais em que os múltiplos textos se configuram e nas quais os sujeitos dialogam com seus sentidos. A escrita existe como prática intersubjetiva. Em síntese, no atual modelo, a avaliação resume-se a exame, e alfabetização a aquisição de convenções do código escrito. Ambos os conceitos são esvaziados em consonância com as exigências, dos exames em larga escala, de produção e manipulação de dados mais precisos e simplificados. Tal operação reflete o aligeiramento da noção de sujeito presente na concepção de educação que baliza a política de avaliação. A ênfase na proficiência dos estudantes nos exames dificulta a reflexão sobre os múltiplos percursos de aprendizagem infantil ao validar apenas as trajetórias que estão em conformidade com as descrições existentes nos documentos que orientam a aplicação e a análise da “provinha” (ESTEBAN, 2012, p. 578).

Em se tratando do modo de progressão continuada do ciclo de alfabetização, garantir e qualificar a aprendizagem dos estudantes, nesse período de escolarização, é o objetivo do PNAIC, conforme expressa no interior de seu discurso que a alfabetização é fator primordial a cidadania e que, portanto, as práticas pedagógicas, nesse processo, devem conjugar com as práticas avaliativas, no sentido envolver os estudantes em um ambiente alfabetizador que favoreça o desenvolvimento cognitivo e sociocultural com o domínio das práticas da leitura, da escrita e da oralidade, na concepção de letramento, além da alfabetização em matemática, destacando que:

Desse modo, o papel da escola, quando se trata do processo de alfabetização, é ensinar o sistema de escrita e propiciar condições de desenvolvimento das capacidades de compreensão e produção de textos orais e escritos. Isto é, desde os primeiros anos de escolarização, espera-se que os docentes planejem situações de escrita que, ao mesmo tempo favoreçam a aprendizagem do funcionamento da escrita alfabética e possibilitem o acesso aos textos escritos de modo a garantir a inserção social em diversos ambientes e tipos de interação. (BRASIL, 2012c, p. 26).

Há, no PNAIC, tanto a orientação para a avaliação da aprendizagem, realizada pelo professor em sala de aula na perspectiva formativa e processual, quanto a avaliação de desempenho, que corresponde à avaliação em larga escala, baseada em uma matriz, com habilidades e competências que servem de referência para fins de comparação dos resultados alcançados. No caderno de formação denominado *Gestão escolar no ciclo de alfabetização: caderno para gestores* (2015b), retoma-se a questão das avaliações, para enfatizar e garantir que estas serão desenvolvidas e priorizadas no ciclo de alfabetização, como instrumento importante para melhoria da qualidade do ensino.

É importante destacar que as avaliações educacionais, tanto da aprendizagem – que são aquelas realizadas pelo professor em sua sala de aula – como as de rendimento escolar – no caso das avaliações externas em larga escala –, quando baseadas em uma perspectiva diagnóstica, mediadora e propositiva, devem ser uma das prioridades das políticas educacionais voltadas para a melhoria do ensino, em especial nos programas destinados a ampliar as possibilidades de alfabetização das crianças. (BRASIL, 2015b, p. 43).

Ainda sobre esse caderno de formação, é realizada uma discussão, na qual são explicitados os seguintes pressupostos sobre a questão da avaliação: 1) *nenhum processo avaliativo é neutro*; 2) *verificar não equivale avaliar*; 3) *o avaliador é quem tem as decisões a tomar*; 4) *não ensinamos para avaliar... avaliamos para ensinar*; 5) *avaliação e planejamento são duas faces da mesma moeda*. (BRASIL, 2015b). Consideramos importante tratar, ainda que brevemente, do entendimento sobre esses pressupostos na perspectiva do PNAIC, para obter uma compreensão do discurso que consolida o Programa e justifica sua atuação formativa e suas orientações sobre as práticas avaliativas.

Partindo do pressuposto de que nenhum processo avaliativo é neutro, problematizamos o sentido de avaliação como um procedimento técnico-pedagógico que o PNAIC advoga. Esse discurso demarca uma dada política, segundo a qual o professor em sala de aula tem um compromisso político e, ao mesmo tempo, um conhecimento técnico que constituem o suporte para sua prática pedagógica, mesmo que o Programa reitere o sentido de “qualificar o processo de ensinar e aprender” (BRASIL, 2015b).

Se, ao planejarmos nossa prática avaliativa, tivermos como concepção a ideia de que os alunos são capazes de aprender, o instrumento de avaliação terá finalidade de identificar os conhecimentos prévios dos alunos e seu nível de desenvolvimento real, para melhor planejar os agrupamentos produtivos e as intervenções mais desafiadoras, a fim de oportunizar o seu desenvolvimento potencial. Se, por outro lado, nossa concepção está baseada na crença de que existe falta de *pré-requisitos* e que, por isso, o aluno tem dificuldade de assimilar os conhecimentos transmitidos, a avaliação terá o caráter de verificação, e a finalidade apenas de comprovar as dificuldades do aluno. A consequência natural desse segundo posicionamento é que a verificação da aprendizagem torna-se um fim em si mesma. Essa postura não resulta na qualificação do processo de aprendizagem, pois o seu foco é o da classificação e rotulação do aluno. (BRASIL, 2015b, p. 43).

No discurso sobre avaliação, o PNAIC se apoia no entendimento de que *verificar não equivale a avaliar*, e toma como base teórica os estudos sobre a avaliação educacional de autores como Luckesi (1996), Hoffmann (2005), Hadji (2001) e Afonso (2000), para “[...] afirmar que o processo avaliativo é bem mais amplo e significativo do que a mera verificação da aprendizagem” (BRASIL, 2015b, p. 44), ainda que, em suas orientações, a Provinha Brasil seja colocada como uma sugestão de instrumento avaliativo a ser utilizado no contexto da alfabetização.

Vale ressaltar que a avaliação da aprendizagem acompanha todo o processo de ensino-aprendizagem e a avaliação de desempenho se refere a um dos momentos nesse processo educativo, sendo um instrumento centrado apenas nos resultados. Disso inferimos que avaliação e a verificação possuem sentidos diferentes. Para o PNAIC, as avaliações em larga escala, no âmbito do desenvolvimento do Programa, têm função definida: “No nosso caso específico, qualquer proposta avaliativa em larga escala deve identificar a realidade e indicar as alternativas para a melhoria do processo de alfabetização de crianças até os oito anos de idade” (BRASIL, 2015b, p. 44).

No pressuposto *o avaliador é quem tem as decisões a tomar*, o sentido que assume a avaliação é o de subsidiar o processo de ensino e aprendizagem, como mediação desse processo, considerando que a nota ou o conceito são apenas sinalizadores de decisões de quem avalia, portanto:

Na perspectiva da avaliação educacional assumida neste pressuposto, a finalidade do avaliador ao utilizar seus instrumentos de avaliação é buscar referências para qualificar o que se propõe a fazer, seja ensinar ou implementar políticas públicas na área educacional. Ao concluir essa ideia reiteramos que quem tem decisões a tomar é o avaliador, e não o avaliado. (BRASIL, 2015b, p. 45).

No que se refere ao pressuposto *não ensinamos para avaliar... avaliamos para ensinar*, a avaliação é entendida como um procedimento pedagógico para obter o diagnóstico de aprendizagem para que sejam planejadas as estratégias e os procedimentos pedagógicos, considerando as necessidades de aprendizagem dos alunos. Assim, nessa perspectiva “[...] a avaliação está a serviço da formação do educando, e não o inverso. Avaliamos porque pretendemos ensinar mais e melhor” (BRASIL, 2015b, p. 46).

A *avaliação e planejamento são duas faces da mesma moeda*, como um pressuposto do PNAIC, se justifica em levar o professor a “[...] planejar as atividades referentes às modalidades organizativas, tendo como base os conhecimentos que queremos garantir a alunos reais” (BRASIL, 2015b, p. 47). Isso pressupõe que o planejamento do instrumento avaliativo deve considerar o que se pretende avaliar tomando como foco a aprendizagem, logo:

[...] ao trazer para reflexão o tema: *possibilidades, limites e desafios da política das avaliações em larga escala na alfabetização*, precisamos ter em mente as finalidades e os propósitos dos instrumentos utilizados nessas avaliações. É importante decidir se o objetivo é avaliar o sistema, as instituições ou os atores individualmente. Cada uma dessas finalidades pressupõe o uso de instrumentos específicos, diferenciados e complexos, e que, por essa complexidade, necessitam do estabelecimento de um diálogo profundo entre os que planejam, implementam e participam desses processos avaliativos. (BRASIL, 2015b, p. 49, grifos no original).

Todos esses pressupostos de avaliação da aprendizagem são apresentados pelo Programa, no sentido de servir de base para as avaliações de aprendizagem, mas também para as análises em torno das avaliações externas e em larga escala, que atravessam o processo de alfabetização, no caso as avaliações ANA e Provinha Brasil. A proposta formativa do PNAIC assenta-se, portanto, em um campo teórico contemporâneo que discute a formação docente em uma perspectiva progressista, assim como a concepção de avaliação que o Programa orienta, porém, sem grandes aprofundamentos discursivos, deixando maiores volumes informativos/formativos sobre a prática pedagógica. Essa proposta traz ainda elementos que a colocam diante de perspectivas regulatórias, ao propor modelos didático-pedagógicos de como ensinar e avaliar, limitando, de certa forma, a autonomia do professor e de seu protagonismo, pois, boa parte dos cadernos de formação é composta de sugestões de atividades de cunho pedagógico e de exemplos de experiências de professores sobre a forma de ensinar e sobre os modos organizativos do ensino em sala de aula.

Ainda que os resultados das avaliações em larga escala sejam considerados como um instrumento de reflexão sobre o processo de alfabetização, as cobranças que são postas pelos resultados insatisfatórios geram culpabilização do sujeito considerado responsável pelo ensino, o professor, como bem observa Esteban (2012, p. 573):

Os resultados insatisfatórios funcionam como catalisadores dos debates sobre educação. O reconhecimento do baixo rendimento dos estudantes conduz o modo como a escolarização se incorpora à agenda política nacional e demarca o debate sobre a avaliação educacional no Brasil, do qual a avaliação da aprendizagem infantil é parte. Como resposta à insuficiência verificada, propõe-se um modelo de avaliação educacional calcado na definição de metas, que dá visibilidade às políticas públicas em educação e pode envolver as dimensões qualitativa e quantitativa da avaliação. As metas atuam como um elo entre os parâmetros que fundamentam a avaliação e a realização cotidiana da prática pedagógica, com impacto inclusive na regulação das relações interpessoais.

Nessa perspectiva, Esquinsani (2016), em suas análises a respeito do PNAIC, constata que se trata de um programa que tem um caráter de responsabilização e de prestação de contas; ele ainda verificou que o programa legitima a formação docente continuada como estratégia de *accountability*<sup>27</sup>, e assevera que:

O Pacto tem uma fórmula de responsabilização bastante evidente: tracejo de meta (alfabetização de todas as crianças até os 8 anos de idade) *versus* aporte técnico e financeiro (estabelecimento de rotas e métodos formativos, associados a bolsas de apoio) *versus* cobrança de resultados (desempenho em avaliações em larga escala) (ESQUINSANI, 2016, p. 2426).

Desse modo, a avaliação ANA, de certa forma, busca constatar se a formação continuada do PNAIC produziu os resultados previstos, ou melhor, se o professor cursista do Programa conseguiu cumprir a meta estabelecida de consolidar a alfabetização até o 3º ano do ensino fundamental. Nesse sentido, Esquinsani (2016, p. 2478) declara que “[...] o Pacto apresenta mecanismos que emparelham a formação docente continuada como estratégia de repasse do *accountability*, colocando o professor como coadjuvante do processo de formação, mas como protagonista da responsabilização e cobrança de resultados”.

Dessa forma, considerando a importância atribuída às avaliações em larga escala da alfabetização pelo PNAIC, sugeridas como modelo a ser considerado pelo professor alfabetizador em seu trabalho pedagógico, Dickel (2016) observa que as avaliações nacionais em larga escala têm se constituído como instrumentos de responsabilização e controle sobre o

---

<sup>27</sup> “Em grande parte dos discursos marcados por este viés político-ideológico, o significado do vocábulo *accountability* indica frequentemente uma forma hierárquico-burocrática ou tecnocrática e gerencialista de *prestação de contas* que, pelo menos implicitamente, contém e dá ênfase a consequências ou imputações negativas e estigmatizantes, as quais, não raras vezes, consubstanciam formas autoritárias de responsabilização das instituições, organizações e indivíduos.” (AFONSO, 2012, p. 472).

processo de aprendizagem, que ocorre pelo registro e o monitoramento acerca das metas que devem ser atingidas, assim como sobre o trabalho do professor, visto que a formação do PNAIC atua como orientadora das ações pedagógicas sobre o processo de alfabetização, no sentido de direcionar as aprendizagens no ciclo, para materializar os anseios da política neoliberal de qualidade de educação, expressa pelo alcance da meta do IDEB e do PISA.

A crescente difusão de dados relativos ao desempenho de jovens e de crianças, egressos ou ainda inseridos na escola, no que se refere às habilidades básicas nas áreas de leitura, escrita e conhecimentos matemáticos, todos eles apontando para o que tem sido chamado de ineficácia escolar, marca o contexto de emergência do PNAIC. O pacto traz consigo a expectativa de responder a tal problemática por meio de um controle sobre o processo pedagógico escolar, que incida sobre o que o professor faz em sala de aula e sobre o que a criança manifesta saber, como resultado do ensino desenvolvido pelo professor. Para tanto, constituiu mecanismos e instâncias de gestão desse processo; um deles é o PFCPA e o outro, um sistema de monitoramento do processo de alfabetização, que articula três modalidades de avaliação: a avaliação sistemática das aprendizagens, desenvolvida pelos professores junto aos alunos; a Provinha Brasil, realizada por estudantes no início e ao final do segundo ano; e a avaliação externa, a ANA (DICKEL, 2016, p. 199).

A problemática discursiva que se coloca na relação entre formação docente e avaliação educacional deve ser submetida à análise no campo dos tensionamentos, em torno do modelo de formação de professores e do sentido que avaliação assume no processo educativo, aportado em reflexões que considerem o contexto das novas exigências políticas, econômicas e sociais demandadas pelo setor produtivo ao sistema educacional brasileiro, sob a égide das orientações dos organismos multilaterais. Ressaltamos que esses organismos advogam a favor da implementação de políticas neoliberais pelo Estado, caracterizando-o como regulador e avaliador, sendo que esses princípios recaem sobre a formação continuada de professores e as práticas avaliativas escolares.

Nas análises de Dickel (2016, p. 203), fica evidenciada a proposição das avaliações em larga escala no contexto escolar:

[...] as políticas de avaliação em larga escala conformam as práticas cotidianas às características dos instrumentos aos quais os estudantes são submetidos: “atividades de ensino direcionam-se fundamentalmente pelos conteúdos que serão verificados e priorizam a preparação dos estudantes para os testes padronizados”.

Diante do exposto, emerge a necessidade de refletir em que perspectivas as práticas avaliativas estão sendo materializadas pelos professores das séries iniciais do ensino fundamental, principalmente os que atuam no ciclo de alfabetização e que vivenciaram a formação continuada do PNAIC, a fim de buscar compreender como se tem configurado o diálogo entre as orientações da formação continuada do PNAIC e as práticas avaliativas desenvolvidas em sala de aula. Tudo isso para buscar desvelar se os professores estão avaliando

os alunos, no sentido de diagnosticar o processo de alfabetização, de acompanhar desenvolvimento de suas aprendizagens e promover um ensino favorável às aprendizagens, ou se estão ensinando para avaliar, para obter resultados, de modo, a se conduzir por práticas pedagógicas essencialmente técnicas, de treinamento dos sujeitos para responderem à lógica das avaliações em larga escala.

### **3. A FORMAÇÃO DE PROFESSORES NA PROPOSTA DO PNAIC: VÍNCULOS COM A AVALIAÇÃO EDUCACIONAL E SUAS REPERCUSSÕES NA EDUCAÇÃO BÁSICA, NO MUNICÍPIO DE CAMETÁ (PA)**

Este capítulo tem por objetivo apresentar as análises e reflexões a respeito dos dados da pesquisa de campo, realizada em uma escola da rede municipal de ensino que atende a turmas do ciclo de alfabetização, cujo material permite abordar o objeto a partir das perspectivas dos professores alfabetizadores e dos membros da equipe formadora do PNAIC (Coordenador e orientadores de estudos do Programa). São apresentadas as implicações das orientações formativas do Programa, no que concerne à avaliação educacional, nas práticas avaliativas dos docentes que receberam a formação do PNAIC e atuam em turmas do 1º, 2º e 3º ano do ensino fundamental. Explicitamos inicialmente o campo empírico numa abordagem socioeducacional da rede pública municipal de ensino e, depois, a caracterização da escola, mostrando a operacionalização do PNAIC no município de Cametá. Em seguida, discutimos sobre o que os dados obtidos revelam, analisando-os no âmbito da relação entre os eixos do Programa PNAIC: a formação continuada e a avaliação sistemática, e suas repercussões na prática avaliativa dos professores alfabetizadores, refletindo sobre o sentido de qualidade de ensino que estas expressam.

#### **3.1 SOBRE OS ASPECTOS SOCIOEDUCACIONAIS DO MUNICÍPIO DE CAMETÁ (PA): SITUANDO O CAMPO EMPÍRICO**

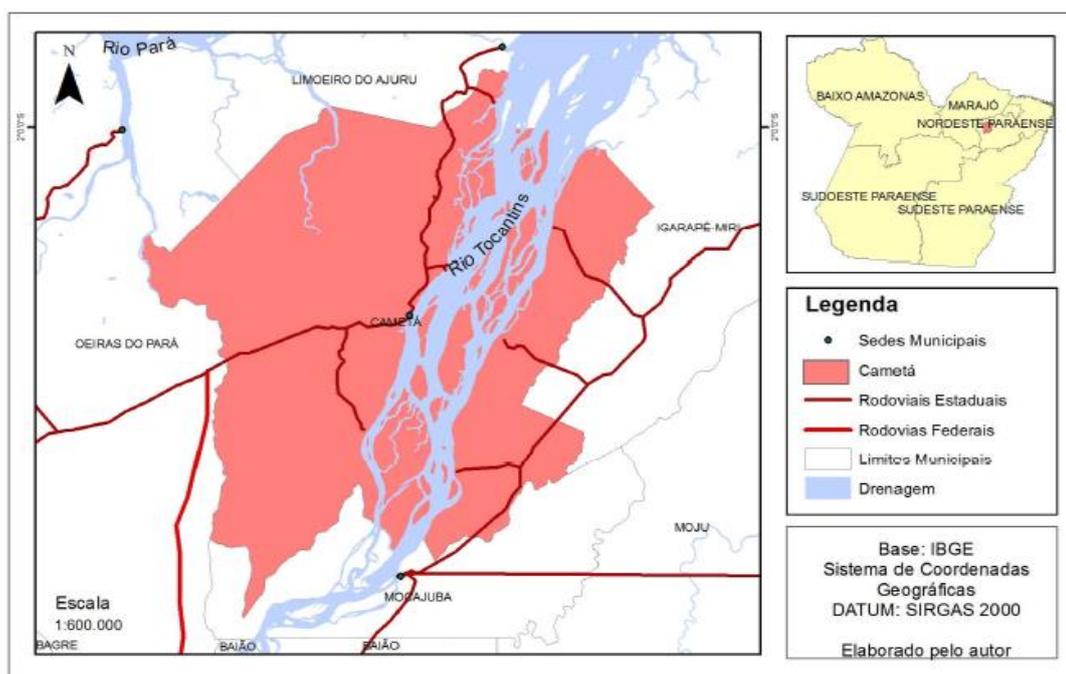
Nas últimas décadas, o processo de reformas educacionais implementadas no Brasil implicou em uma atenção mais efetiva à educação pública, com a expansão da oferta do ensino, em especial da educação básica, o desenvolvimento de novo estilo de gestão e o estímulo à autonomia das escolas. Nesse contexto, destacamos, no discurso governamental, a preocupação com a qualidade do ensino, com foco nos resultados das avaliações em larga escala, estimulando, com isso, políticas de fomento à formação docente inicial e continuada, com mais destaque para as formações voltadas aos professores alfabetizadores, em um esforço pactual entre entes federados para garantir a consolidação da alfabetização das crianças na idade certa até os 8 anos de idade.

A efetivação de uma política de formação docente continuada tornou-se mais abrangente e centrada na prática pedagógica dos professores alfabetizadores, em todo o país, por meio do Programa Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), em respostas aos resultados insatisfatórios nas avaliações em larga escala. Assim como a maioria dos municípios brasileiros que aderiram ao Programa PNAIC, instituído pelo MEC em 2012, o município de

Cametá, lócus da presente investigação, também abraçou o Programa, assumindo o pacto federativo pela alfabetização das crianças até os 8 anos de idade, matriculadas na rede pública de ensino.

Para explicitar o lugar da presente pesquisa, apresentamos o município de Cametá, no Pará. Inicialmente, salientamos que o referido município foi fundado em 24 de dezembro de 1635<sup>28</sup>, está localizado na mesorregião do Nordeste do Estado do Pará e na microrregião de Cametá, pertencente à região amazônica, tendo sua área territorial, segundo o IBGE, correspondente a aproximadamente 3.081,137 km<sup>2</sup>, fazendo limite, ao norte, com os municípios de Limoeiro do Ajuru e Igarapé Miri, ao sul, com Mocajuba, a leste, com Igarapé-Miri, e a oeste, com Oeiras do Pará, conforme se observa no mapa que apresenta a localização do município.

Figura 3 – Mapa da localização do Município de Cametá (PA).



Fonte: Cordovil (2017).

O município de Cametá é constituído de nove distritos, a saber: Cametá (sede), Areião, Carapajó, Curuçambaba, Joana Coeli, Juaba, Moiraba, Torres Cupijó e Vila do Carmo. Ainda

<sup>28</sup> Cametá: originário do sítio Camutá Tapera, fundado em 1620, próximo da aldeia dos índios Camutás, pelo Frei Cristovam de S. José, à margem esquerda do rio Tocantins. Em 1635, teve suas terras doadas por Francisco Coelho Carvalho, 1º Governador do Maranhão, a seu filho Feliciano Coelho, que fundou a vila Viçosa de Sta. Cruz de Cametá. Em 1713, adquiriu conhecimento legal na categoria de Vila. Em 1841, recebeu a categoria de Comarca. Em 1848, foi elevada à categoria de cidade. Em 1930, foi confirmada sua condição de Município (TRINDADE JR., 2008, p. 236).

segundo o IBGE, no último censo realizado em 2010, a população estimada do município era de 120.896 habitantes, desse número 62.016 são do sexo masculino e 58.880, do sexo feminino. Ressalta-se ainda que 52.838 habitantes residiam em território urbano, configurando em torno de 43,7% de sua população total e os demais 68.058 habitantes eram residentes em áreas rurais, representando, portanto, 56,3% dos habitantes do município, evidenciando, nesse período, um efetivo populacional mais numeroso residindo e vinculado ao ambiente rural, em comunidades ribeirinhas, extrativistas, camponesas e quilombolas, desenvolvendo suas atividades socioculturais e produtivas no campo. O município apresenta, segundo dados do IBGE (2010), uma densidade demográfica de 39,23 hab./km<sup>2</sup> e um IDHM<sup>29</sup> de 0,577. Ainda de acordo com o IBGE, em 2019, estimava-se uma população de 137.890 habitantes.

A cidade de Cametá, sede do município, localizada à margem esquerda do rio Tocantins, é considerada um polo regional, por apresentar um papel importante na microrregião de Cametá, pois, para Trindade Jr. (2008, p. 237), “Cametá assume um papel intermediadora de relações nos sistemas de cidades, quanto ao oferecimento de serviços e à distribuição de determinadas mercadorias”.

A respeito dos aspectos geográficos, esse município é formado por porções territoriais denominadas região das ilhas e região de terra firme (MARTINS, 2010, p. 90).

Importante destacar que a região das ilhas, nominada também como território ribeirinho, é responsável pelo abastecimento da sede do município com o pescado, a carne suína e produtos extraídos da floresta, que são os mais comuns. Na região de terra firme do município, a população produz o seu sustento por meio da agricultura familiar, da criação de pequenos animais, além da produção da farinha, do cultivo de milho, arroz, pimenta-do-reino e da extração do açaí (HAGE; PEREIRA, 2016, p. 129). A população urbana que reside nas vilas e na cidade de Cametá desenvolve atividades ligadas ao comércio e à produção de bens e serviços.

---

<sup>29</sup> IDHM: Índices de Desenvolvimento Humano Municipal. O IDHM é um número que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano de uma unidade federativa, município, região metropolitana. Em 2012, o PNUD Brasil, o IPEA e a Fundação João Pinheiro assumiram o desafio de adaptar a metodologia do IDH Global para calcular o IDH Municipal (IDHM) dos 5.565 municípios brasileiros. Esse cálculo foi realizado a partir das informações dos 3 últimos Censos Demográficos do IBGE – 1991, 2000 e 2010 – e conforme a malha municipal existente em 2010. O IDHM brasileiro considera as mesmas três dimensões do IDH Global – longevidade, educação e renda, mas, vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios e regiões metropolitanas brasileiras ([http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o\\_atlas/idhm](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/idhm)).

O município de Cametá compõe a heterogeneidade sociocultural, ambiental e produtiva que, segundo Hage (2006), caracteriza a Amazônia, que precisa ser considerada ao se propor políticas públicas para essa região.

Amazônia é marcada por uma ampla diversidade sociocultural, composta por populações que vivem no espaço urbano e rural, habitando um elevado número de povoados, pequenas e médias cidades e algumas metrópoles que, em sua maioria, possuem poucas condições para atender às necessidades dessas populações, por apresentarem infraestrutura precária e não dispor de serviços essenciais e direitos básicos, sobretudo no campo (HAGE, 2006, p. 4).

A cidade de Cametá é considerada uma cidade ribeirinha por possuir uma interação funcional com o rio Tocantins, dada a importância deste como via de circulação fluvial, como provedor da subsistência, em vista dos recursos alimentares que fornece, além de seu uso como espaço de lazer, e também por marcar fortemente o imaginário sociocultural da população que vive às suas margens, como salienta Trindade Jr. (2013 apud HAGE; PEREIRA, 2016, p. 130).

Cametá é uma das cidades mais antigas do Estado do Pará, e o município mais antigo do baixo Tocantins. Por sua notável tradição histórica, foi elevada à categoria de Patrimônio Histórico Nacional, pela Lei n.º 7.537, de 16 de setembro de 1986 (BRASIL - IBGE, 2010).

Em relação ao IDHM do município, vale ressaltar que Cametá, ao obter o índice de 0,577, se coloca na faixa de desenvolvimento humano baixo – entre 0,500 e 0,599 (ATLASBRASIL, 2019). Na avaliação desse indicador social, a dimensão que incidiu mais significativamente foi o da longevidade, com o índice de 0,754, seguido da renda, com o índice de 0,558, e tendo como o terceiro o da educação, com índice de 0,475, segundo dados do IBGE (2010).

A respeito da educação no município de Cametá, afere-se, a partir do IDHM de 0,475, que precisa avançar mais em termos de melhorias do ensino para alcançar resultados mais significativos no desenvolvimento educacional do alunado matriculado na educação básica.

Em termos de atendimento educacional, no município é oferecida escolarização em diferentes níveis e modalidades de ensino, como: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e ensino superior, educação de jovens e adultos, ensino técnico-profissionalizante, tanto em instituições da rede pública quanto nas da rede privada.

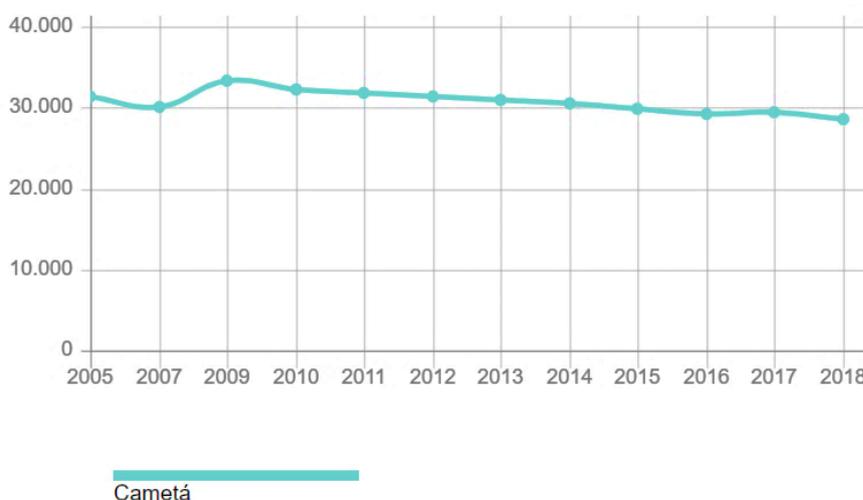
Na Rede Pública Municipal, após a municipalização<sup>30</sup>, em 1999, o Ensino, em Cametá, tem matrículas na Educação Infantil e no Ensino Fundamental de 9 anos, conforme determina

---

<sup>30</sup> A municipalização da educação básica, segundo Feldman e Feldman (2018, p. 231), “[...] é entendida como um processo extremamente amplo, que inclui tanto o debate público em torno dessa ideia, a adoção de dispositivos

a Lei n.º 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, com matrícula obrigatória a partir dos 6 anos de idade, iniciada no município desde 2008, em escolas localizadas tanto na zona urbana, quanto na zona rural (áreas de terra firme e ribeirinhas), num total de 204 escolas em 2018. Destas, 201 atendem ao ensino fundamental de 9 anos, das quais 197 atendem a turmas dos anos iniciais do ensino fundamental (IBGE/2018/qedu.gov.br/2018). No gráfico a seguir, observa-se como tem se apresentado o registro de matrículas no ensino fundamental entre os anos de 2005 e 2018, contemplando rede pública municipal e a privada.

Gráfico 1 – Matrículas no Ensino Fundamental em Cametá (2005-2018)



Fonte: IBGE (2019).

O gráfico 1 evidencia uma diminuição, ainda que leve, mas que se mantém constante desde 2010, no número de matrículas no ensino fundamental no município. Segundo informações extraídas do IBGE (2019), a taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade, em 2010, era de 96,7%. Importante salientar que, em 2018, no ensino fundamental, registrou-se um quantitativo de 28.556 matrículas. E tratando-se mais especificamente das matrículas na rede pública municipal, nos anos iniciais do ensino fundamental, os dados confirmam o decréscimo tanto no número de unidades de ensino quanto em matrículas nessa etapa de escolarização. A quantidade de escolas e do número de matrícula anual das séries iniciais do ensino fundamental da rede pública municipal de ensino, na série histórica de 2012 a 2018, é apresentada no quadro, a seguir:

---

constitucionais e infraconstitucionais, a criação de redes municipais de ensino outrora inexistentes, bem como a transferência da rede estadual para a alçada do município”.

Quadro 4 – Número de escolas e de matrículas da rede pública municipal de ensino, referente aos anos iniciais do ensino fundamental de Cametá (2012-2018).

NÚMERO DE ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS		
ENSINO FUNDAMENTAL/ANOS INICIAIS		
ANO	Nº DE ESCOLAS	Nº DE MATRÍCULAS
2012	231	18.577
2013	224	18.033
2014	215	17.374
2015	209	16.980
2016	205	16.514
2017	202	16.152
2018	197	15.606

Fonte: IBGE /Dado Censo Escolar/INEP 2012-2018 (elaborado pela autora).

Esse quadro evidencia uma aparente redução progressiva do quantitativo de matrículas de alunos da rede pública municipal de ensino, que atende a turmas dos anos iniciais do ensino fundamental (do 1º ao 5º ano), no decorrer da série histórica 2012 a 2018. Sua explicação, no entanto, considera o aprimoramento do sistema de gerenciamento e controle do INEP/MEC, com a criação do Sistema Educacenso<sup>31</sup>, que passou a cruzar dados informacionais de matrículas, não permitindo, por exemplo, a duplicidade de nome de alunos matriculados em unidades de ensino diferentes ou na mesma unidade de ensino em turmas diferentes. Já a respeito da redução do número de escolas, o fator que colaborou foi a Nucleação de escolas<sup>32</sup> localizadas na zona rural.

Vale ressaltar que, do total de 204 escolas que compõem a rede municipal de ensino de Cametá, 19 escolas estão localizadas na zona urbana e, destas, somente 15, atendem a turmas do 1º ao 5º ano do ensino fundamental, o que demonstra uma maior concentração de escolas na zona rural.

<sup>31</sup> O Educacenso é um sistema informatizado que levanta dados do censo escolar, desde 2007. É “[...] uma ferramenta [que] permite obter dados individualizados de cada estudante, professor, turma e escola do país, tanto das redes públicas (federal, estaduais e municipais) quanto da rede privada. A partir dos dados do Educacenso, é calculado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e planejada a distribuição de recursos para alimentação, transporte escolar e livros didáticos, entre outros” (<http://portal.mec.gov.br>).

<sup>32</sup> Nucleação de escolas localizadas na zona rural consiste num processo que desativa escolas, por um período e que, posteriormente, são fechadas, segundo Carmo (2016, p. 51): “O Estado brasileiro, a partir dos anos de 1970, usando como justificativa a ampliação e elevação da qualidade da educação escolar às populações do campo, decidiu apoiar iniciativas de políticas de nucleação das escolas que funcionavam em regime multisseriadas ou de forma isolada nas comunidades do campo”. Atualmente, essa política encontra-se regulamentada pela Lei n.º 12.960/2014.

A complexa geografia do território municipal tem dificultado o trabalho da Secretaria de Educação (SEMED) para um maior acompanhamento e desenvolvimento de matrículas nas escolas localizadas na zona rural. Portanto, com a criação do Sistema Educacenso, a SEMED passou a obter maior controle sobre os dados de cada escola e, de posse das informações do censo escolar, passou a ordenar mais efetivamente seu sistema educacional.

O município de Cametá, desde 2007, vem apresentando uma oscilação em seu IDEB, entre atingir, superar e ficar abaixo das metas previstas para o município, conforme observa-se no quadro a seguir:

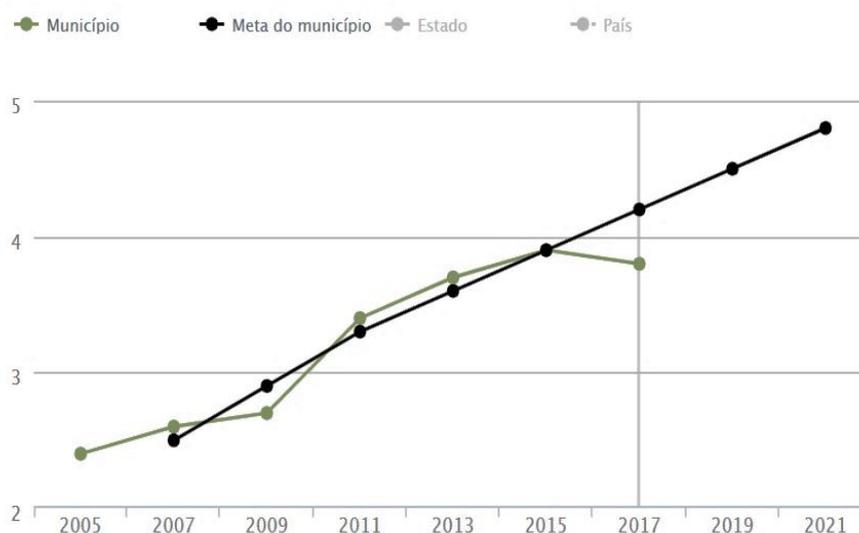
Quadro 5 – IDEB observado no total da rede de ensino no município de Cametá, nos anos iniciais do ensino fundamental (2007-2017)

Município ↓	Ideb Observado							Metas Projetadas							
	2005 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2007 ↓	2009 ↓	2011 ↓	2013 ↓	2015 ↓	2017 ↓	2019 ↓	2021 ↓
Cametá	2,4	2,6	2,7	3,4	3,7	3,9	3,8	2,5	2,9	3,3	3,6	3,9	4,2	4,5	4,8

Fonte: INEP/MEC (2019).

Os dados mostram um crescimento dos índices nos anos de 2011, 2013 e 2015, atingindo a meta e até superando-a, ainda que tenha registrado, em 2017, um índice de 3,8 observando-se não ter alcançado a meta estabelecida, que era de 4,2. Se o olhar for sobre os índices registrados de 2007 a 2015, o município vinha progressivamente elevando seu IDEB, independente das metas destinadas, conforme pode ser visualizado no gráfico a seguir:

Gráfico 2 – Evolução do IDEB do município de Cametá nos anos iniciais do ensino fundamental (2007-2017)



Fonte: QEdu.org.br. IDEB/INEP (2017).

Ao fazer a comparação com os índices observados no Estado do Pará e os índices nacionais registrados, o município de Cametá se apresenta com IDEB abaixo dos observados por estes entes federados, conforme se verifica no quadro a seguir:

Quadro 6 – IDEB, anos iniciais do ensino fundamental, da rede municipal de Cametá, em comparação ao Estado do Pará e o Brasil (2007-2017)

Contexto	Ideb Observado						Metas Projetadas							
	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Brasil	4.2	4.6	5.0	5.2	5.5	5.8	3.9	4.2	4.6	4.9	5.2	5.5	5.7	6.0
Pará	3.1	3.6	4.2	4.0	4.5	4.7	2.8	3.1	3.5	3.8	4.1	4.4	4.7	5.0
Cametá	2.6	2.7	3.4	3.7	3.9	3.8	2.5	2.9	3.3	3.6	3.9	4.2	4.5	4.8

Fonte: Censo Escolar/INEP/MEC/adaptado pela autora.

Observa-se, nesse quadro, a evolução tanto a nível nacional quanto estadual do IDEB, cumprindo metas estabelecidas. O município de Cametá, nesse comparativo, precisa melhorar seu desempenho para que, em 2021, possa atingir a meta projetada, ainda que haja uma evolução em seus IDEBs observados, mesmo que não tenha cumprido a meta projetada em 2017. Isso demonstra a necessidade de se efetivar políticas educacionais na rede municipal de ensino para melhorar o atendimento nesse nível de escolaridade e, assim, buscar mais qualidade de ensino, com melhoria na estrutura do atendimento escolar, maior incentivo à formação continuada docente e melhores condições de trabalho, garantia da efetivação dos direitos de aprendizagem, para que se possa contribuir com o desenvolvimento dos alunos e, por consequência, que haja o reflexo nos indicadores educacionais nacionais.

Acerca dos dados sobre a taxa de rendimento escolar, referente à proporção de reprovação, abandono<sup>33</sup> e aprovação dos alunos matriculados na rede pública municipal de ensino nos anos iniciais do ensino fundamental, foi possível levantar algumas pistas, como pode-se observar no quadro a seguir:

Quadro 7 – Matrícula e taxa de rendimento escolar dos anos iniciais do ensino fundamental da rede pública municipal de Cametá (2012-2016)

Anos Iniciais E.F.	Matrícula			Reprovação			Abandono			Aprovação		
	2012	2014	2016	2012	2014	2016	2012	2014	2016	2012	2014	2016
1º ano	2.681	2.569	2.467	0,7%	0,0%	0,0%	3,2%	1,9%	2,5%	96,1%	98,1%	97,5%
2º ano	4.197	2.843	2.626	32,2%	0,0%	0,0%	3,1%	2,0%	1,9%	64,7%	98,0%	98,1%
3º ano	3.785	4.071	2.683	26,3%	0,2%	0,0%	3,3%	2,8%	2,8%	70,4%	97,0%	97,2%

<sup>33</sup> O abandono ocorre quando o aluno deixa de frequentar as aulas durante o ano letivo (<https://www.qedu.org.br>).

4º ano	3.886	4.349	4.600	22,9%	27,4%	37,1%	4,1%	3,4%	5,0%	73,0%	69,2%	57,9%
5º ano	3.748	3.542	4.138	18,5%	20,0%	28,1%	6,2%	4,9%	5,1%	75,3%	75,1%	66,8%

Fonte: Elaborado pela autora do trabalho, a partir de dados do QEdu.org.br (2019).

Os dados do quadro 7 mostram, diante das matrículas registradas, que, no ano de 2012, ano de adesão ao Programa PNAIC, as taxas de rendimento escolar dos anos iniciais do ensino fundamental da rede municipal de ensino de Cametá apresentavam porcentagens de reprovação mais elevadas: no 2º ano, 32,2%, e no 3º ano, 26,3%; as de abandono eram, no 4º ano, 4,1%, e no 5º ano, 6,2%; já as de aprovação eram, no 1º ano, 96,1%, no 4º ano, 73,0%, e no 5º ano, 75,3%. Observa-se também que, nos anos de 2014 e 2016, as porcentagens mais altas, em termos de reprovação, se concentraram no 4º e no 5º ano, e de aprovação, concentram-se nos três anos que compõem o ciclo de alfabetização.

Nesse caso, o quadro 7 evidencia que, no município de Cametá, a taxa de rendimento escolar nos anos iniciais do ensino fundamental, em 2014 e 2016, apresentou, nos três primeiros anos, índices elevados de aprovação, e não apresentou índices de reprovação em nenhum dos três anos que compõem o ciclo, além de registrar baixo índice de abandono. Isso se explica pela adesão ao PNAIC, em 2012, e que, a partir do ano de 2013, o município então passou a seguir as orientações do Programa, no que concerne à organização desses três primeiros anos de ensino em ciclo de alfabetização, com o regime de progressão continuada. Ressalta-se que a não retenção garante uma ampliação do tempo escolar, proclamada como necessária à consolidação da alfabetização na perspectiva do letramento, permitindo a progressão das aprendizagens nessa etapa de escolarização. No sentido de não haver o rompimento do processo de alfabetização, o PNAIC orientou os professores a optarem pela avaliação contínua, como forma de acompanhamento das aprendizagens dos alunos:

Desse modo, oportunizar na prática docente momentos em que diferentes aspectos sejam avaliados é fundamental. Para isso, o professor pode utilizar diferentes instrumentos que possam identificar os conhecimentos e habilidades já alcançadas pelos estudantes e o que eles ainda precisam dominar, bem como, as dificuldades encontradas nesse percurso, lembrando sempre de considerar as especificidades de cada criança, garantindo, assim, a progressão entre os anos do ciclo de alfabetização (BRASIL, 2012f, p. 67).

A organização do tempo de ensino em ciclo de alfabetização, contemplando os três primeiros anos do ensino fundamental com regime de progressão continuada, orientado pelo PNAIC, já constava na LDB 9.394/1996, no artigo 23, que assegura a organização do ensino em ciclo, e no artigo 32, §2º, que trata do regime de progressão continuada, e juntamente com

outros documentos legais, como o Parecer do CNE/CEB n.º 11/2010, sustentam essa prerrogativa que embasa as orientações do PNAIC, seguida pelo município de Cametá, e isso explica o que revela os dados do quadro 7, a respeito dos resultados satisfatórios do rendimento escolar nos anos do ciclo, reafirmando o que orienta o Parecer do CNE/CEB n.º 11/2010, como fator necessário na promoção de um ensino de qualidade.

Para evitar que as crianças de 6 (seis) anos se tornem reféns prematuros da cultura da repetência e que não seja indevidamente interrompida a continuidade dos processos educativos levando à baixa autoestima do aluno e, sobretudo, para assegurar a todas as crianças uma educação de qualidade, recomenda-se enfaticamente que os sistemas de ensino adotem nas suas redes de escolas a organização em ciclo dos três primeiros anos do Ensino Fundamental, abrangendo crianças de 6 (seis), 7 (sete) e 8 (oito) anos de idade e instituindo um bloco destinado à alfabetização. Mesmo quando o sistema de ensino ou a escola, no uso de sua autonomia, fizerem opção pelo regime seriado, é necessário considerar os três anos iniciais do Ensino Fundamental como um bloco pedagógico ou um ciclo sequencial não passível de interrupção, voltado para ampliar a todos os alunos as oportunidades de sistematização e aprofundamento das aprendizagens básicas, imprescindíveis para o prosseguimento dos estudos (PARECER CNE/CEB 11/2010).

No quadro 7, o que chama a atenção também são as elevadas taxas de reprovação somadas às significativas taxas de abandono, apresentadas no 4º e 5º anos, em 2014 e 2016, tornando preocupante as baixas taxas de aprovação, visto que esse indicativo de aproveitamento escolar acarreta implicações ao IDEB da rede de ensino, indicando, portanto, a necessidade de se investigar sua ocorrência para compreender e propor políticas educacionais para resolver essa problemática que se apresenta nos anos seguintes ao ciclo de alfabetização. Hipóteses poderiam ser levantadas em relação a esses resultados como dizer que o problema se situou pelo fato de o 4º e o 5º ano não terem sido contemplados pelas ações do PNAIC, ou dizer que as ações do PNAIC não atingiram seus fins nos três primeiros anos – ciclo de alfabetização –, tendo impactado negativamente nos anos posteriores, somente um estudo mais específico e detalhado poderá revelar que fatores contribuíram efetivamente para essa problemática.

Vale ressaltar que essa é uma problemática pertinente e preocupante pelo fato de se reconhecer que o IDEB é um indicador usado para medir a qualidade do ensino das escolas e das redes de ensino, e que, em seu cálculo, considera tanto o desempenho nas avaliações externas e em larga escala, no caso a Prova Brasil – para o 5º e o 9º ano do ensino fundamental e também no 3º ano do ensino médio –, quanto o rendimento escolar, dados de aprovação obtidos no censo escolar.

[...] o IDEB é o indicador objetivo para a verificação do cumprimento das metas fixadas no Termo de Adesão ao Compromisso Todos pela Educação (2007a). E, nesse âmbito que se enquadra a ideia das metas intermediárias para o IDEB. A lógica é a de que, para que o Brasil chegue à média 6,0 em 2021, período estipulado tendo como base a simbologia do bicentenário da Independência em 2022, cada sistema deve

evoluir segundo pontos de partida distintos, e com esforço maior daqueles que partem em pior situação, com um objetivo implícito de redução da desigualdade educacional (REIS; FRANÇA, 2017, p. 256).

Os autores argumentam que o IDEB, além de ser um indicador, vem norteando as políticas de qualidade nas escolas de todo o Brasil, como um instrumento de regulação do governo, que serve para estabelecer o ranqueamento entre as escolas. Isso tem impulsionado as escolas a melhorar o seu desempenho nas avaliações em larga escala, sem que seu processo ensino e aprendizagem seja reorientado. No entanto, essa melhoria dependeria da (re)organização do trabalho pedagógico e da busca de estratégias didático-pedagógicas e de acompanhamento e apoio ao trabalho do professor, compreendendo-se que: “[...] para que o IDEB de uma escola ou rede cresça, é preciso que o aluno aprenda, não repita o ano e frequente a sala de aula” (REIS; FRANÇA, 2017, p. 257), servindo esse indicador também aos pais para acompanharem o desempenho da escola onde os filhos estão matriculados.

A tomada do IDEB, como indicador de qualidade do ensino e, conseqüentemente, da escola, tem provocado uma atenção maior dos governos em propor políticas de formação docente inicial e continuada, com o objetivo de qualificar o trabalho dos professores em busca da elevação dos índices educacionais, conforme asseveram Camargo, Ribeiro e Mendes (2016, p. 97):

Em relação à elevação dos indicadores educacionais, observa-se que o professor vem sendo cobrado cotidianamente pela elevação da qualidade do ensino (e dos índices) e da escola. Diante das cobranças, críticas, dúvidas e incertezas, ele busca informações, participa, questiona, desenvolve atividades, quer encontrar e dar resposta para os problemas da sala de aula. Busca inserir-se em novos processos de aprendizagem, para criar novas possibilidades e apresentar respostas imediatas aos problemas de aprendizagem dos educandos, mas ainda são poucas as oportunidades que lhes são oferecidas.

Muitos professores da educação básica têm buscado elevar sua escolaridade, motivados pela responsabilização pelos resultados educacionais, pela força da lei, que determina a elevação do nível de sua formação ou ainda pela sua própria necessidade formativa. Assim, observamos um aumento na participação de professores em cursos de formação continuada. Outro fator que pode ter contribuído para esse aumento foi o usufruto de um direito adquirido, como é o caso da progressão funcional, garantida pelo Plano de Cargos, Carreiras e

Remuneração dos Profissionais da Educação Básica (PCCR)<sup>34</sup>, em municípios como Cametá, que se dá por meio das promoções do profissional, no sentido vertical da carreira<sup>35</sup>.

Essa busca por qualificação/formação tem refletido em outro dado importante, a ser considerado nesse estudo, diz respeito ao quadro de professores dos regimes estatutário e concursado da rede municipal de ensino e à sua qualificação, como se pode observar na tabela a seguir:

Tabela 1 – Formação/titulação de professores da rede municipal de ensino de Cametá, em nov./2019

FORMAÇÃO	Nº DE FUNÇÕES DOCENTES	(%)
NÍVEL MÉDIO (Modalidade Normal)	243	13%
NÍVEL SUPERIOR (Graduação/Licenciatura)	814	44%
NÍVEL SUPERIOR E ESPECIALIZAÇÃO	778	43%
TOTAL DE PROFESSORES	1.835	100%

Fonte: Prefeitura Municipal de Cametá/SEMAD (2019)<sup>36</sup>, dados tabulados pela autora.

Pela tabela acima, verifica-se que do total de 1.835 (mil oitocentos e trinta e cinco) funções docentes da rede municipal de ensino de Cametá atuantes no ensino fundamental 243 têm formação em nível médio, habilitação em magistério, que corresponde a 13% do total; os que possuem nível superior, somente graduação/licenciatura, são 814 (oitocentos e quatorze), que corresponde a 44%; e os professores que possuem nível superior com especialização são 778 (setecentos e setenta e oito), que corresponde a 43%. Os dados da tabela 1 demonstram também um quantitativo de 1.592 professores com nível superior, somando os que apresentam

<sup>34</sup> PCCR de Cametá (PA), Lei n.º 212, de 21 de maio de 2012: no Capítulo II, Seção V, dispõe da Qualificação Profissional, artigos 33 e 34 seus parágrafos e incisos (CAMETÁ, 2012).

<sup>35</sup> A progressão vertical está garantida na Lei n.º 212, de 21 de maio de 2012, que dispõe sobre a adequação da carreira da área de magistério e criação unificada do plano de cargos, carreiras e remuneração dos profissionais da educação básica do município de Cametá (PA), na Seção IV: Da Progressão versa: Art. 27. A progressão se dá através das promoções do profissional nos sentidos, vertical e horizontal da carreira. Art. 28. A promoção dos profissionais da Área de Magistério no sentido vertical da carreira dar-se-á: I- do Nível 1(Médio) para o nível 2(Graduação) em função da aquisição, em caráter oficial, do diploma de graduação em licenciatura plena em pedagogia; curso normal superior; graduação plena para o magistério de educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental; licenciatura para o magistério de educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental; II- do Nível 2(Graduação) para o nível 3 (Especialização), nos seguintes termos: a) para atuação nas Subáreas 1 e 2, em função da aquisição, em caráter oficial, do certificado de especialização nas áreas específicas da Pedagogia, com duração mínima de trezentos e sessenta horas; b) para atuação na Subárea 3, em função da aquisição, em caráter oficial, do certificado de especialização na área específica do currículo para a qual prestou concurso público, com duração mínima de trezentos e sessenta horas. III- da classe onde estiver para o imediatamente superior, através da avaliação periódica de desempenho, do conhecimento, aferição da qualificação e do efetivo tempo de exercício das funções próprias do cargo, conforme regulamento disposto em lei complementar (CAMETÁ, 2012).

<sup>36</sup> Dados constantes também no Portal da Transparência/Folha de Pagamento/competência 11/12019, disponível em: <http://www.webcard.inf.br/rpm/transparenciarh.aspx?idCNPJ=05105283000150>. Acesso em: 10 dez. 2019.

somente nível superior (graduação/licenciatura) aos que possuem nível superior com especialização, portanto, obtém-se uma porcentagem significativa de professores com a formação em nível superior, sendo 87% do quadro atual de professores dos regimes estatutário e concursado. Isso mostra que o município está caminhando para atingir a Meta 15, do PNE/2014-2024, de assegurar que todos os professores da educação básica possuam formação específica em nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento que atuam, restando ainda 13% dos docentes que necessitam elevar sua qualificação a nível superior, ainda que, pela Lei n.º 9.394/1996 (LDB), em seu artigo 62, seja admitida formação mínima em magistério para atuar na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental.

A rede municipal de ensino tem registrado a elevação também do quantitativo de professores com pós-graduação, 43% do total, considerando os professores com especialização, e o município tem até 2024 para formar, em nível de pós-graduação, 50% de professores de seu sistema de ensino, conforme estabelece a Meta 16, do PNE 2014-2024.

Vale ressaltar que, em 2019, a rede municipal de ensino de Cametá possuía 18 (dezoito) funções docentes com pós-graduação, a nível de mestrado, mas, em termos de regulamentação do Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração do Magistério (PCCR) de Cametá, Lei n.º 212/2012 (CAMETÁ, 2012), o mestrado e o doutorado no que diz respeito à carreira, não são considerados componentes de classe escalonada no sentido vertical, ainda que seja garantida a incorporação de um adicional nos vencimentos de profissionais que apresente formação nessas titularidades enquanto exercerem funções ativas. Portanto, são partes da carreira: I – Nível 1 (Médio na Modalidade Normal); II – Nível 2 (Graduação) e III – Nível 3 (Especialização), esta última amparada no PCCR de Cametá (CAMETÁ, 2012) como uma titularidade do profissional da educação na aquisição do certificado de pós-graduação.

Em virtude dessa condição legal as 18 (dezoito) funções docentes que apresentam a titulação de mestres não está compondo os dados da tabela 1, explicitamente pelo fato de tais dados representarem a composição do quadro de professores da rede municipal de ensino nos regimes estatutário e concursado, que pertencem às classes escalonadas na vertical. Desse modo, essas 18 funções de professores com mestrado estão compreendidas no quantitativo de professores especialistas que também têm mestrado.

Esse quadro de professores com nível superior da rede municipal se deve, em grande parte, à presença de universidades públicas e faculdades privadas que, há anos, vêm ofertando formação inicial para professores, em cursos de licenciaturas, inclusive nos últimos anos a

oferta do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR) para os professores da rede pública, e também em nível de pós-graduação (especialização e mestrado acadêmico), pelo Campus Universitário do Tocantins/Cametá (UFPA), presente nessa região desde a década de 1980, além de outras instituições públicas que ofertam cursos de graduação e de pós-graduação (especialização), principalmente na área da educação, Universidade Aberta do Brasil (UAB)/Polo Cametá, Universidade do Estado do Pará (UEPA)/Campus Cametá, e as faculdades particulares, que têm sua centralidade na EaD.

Vale ressaltar que a Secretaria de Educação do município de Cametá encerrou as ações formativas do PNAIC com a etapa 2017-2018, mas tem desenvolvido, por iniciativa própria, ações de formação continuada, por meio do Centro de Formação dos Profissionais da Educação (CEFOPE), vinculado ao seu Departamento de Programas e Projetos, em diferentes formatos, como: palestras, oficinas, *workshops* e outros, abordando temáticas que subsidiem a prática dos professores da rede, em específico aos professores dos anos iniciais do ensino fundamental. Dentre suas ações, encontra-se a manutenção e os trabalhos desenvolvidos pelo CEFOPE, e o Projeto Educacional Qualificação da Prática Docente, o Letrar e alfabetizar anos iniciais do Ensino Fundamental (do 1º ao 5º ano), como aporte prático ao trabalho do professor. Sendo assim, o CEFOPE/Cametá, como lugar de referência e base à formação dos profissionais da educação de Cametá, desde 2017, afirma como objetivo das ações formativas a qualidade da educação evidenciada no Relatório Anual de 2019<sup>37</sup>:

Nessa perspectiva, o objetivo geral deste Centro busca-se desenvolver oficialmente um programa de formação continuada para os profissionais da educação da Rede Pública municipal, por meio de ações articuladas com as orientações do MEC, suas diretrizes legais, os princípios da inclusão, da diversidade, da garantia de direito, de forma que sejam fortalecidas as ações educativas nas diferentes etapas e modalidades da educação básica, visando à melhoria educacional e a elevação do IDEB municipal (RELATÓRIO DO CEFOPE/SEMED/CAMETÁ, 2019).

As perspectivas de formação continuada que vêm se desenhando na rede pública de ensino versam ao tom do praticismo pedagógico, na lógica da racionalidade técnica, do saber fazer, apregoados pelos ideais reformistas neoliberais, que toma o professor como um técnico especializado em resolver problemas pontuais no contexto da sala de aula.

---

<sup>37</sup> Relatório Anual do Centro de Formação dos Profissionais da Educação de Cametá, onde são apresentadas as ações formativas que foram realizadas, durante o ano de 2019, no município (<http://www.semedcameta.com>).

### 3.1.1 A escola lócus da pesquisa

A pesquisa foi desenvolvida na Escola Municipal de Ensino Fundamental Santa Santos<sup>38</sup>, que compõe a rede pública municipal de ensino de Cametá. Está localizada no bairro Central da cidade, atendendo a alunos oriundos de diferentes bairros e, em sua maioria, de famílias de baixa renda, do 1º ao 5º ano do ensino fundamental, em dois turnos de funcionamento, matutino (das 7h às 11h) e vespertino (das 14h às 18h). Essa escola conta com sete salas de aula, sendo seis, destinadas aos anos iniciais, e uma, destinada ao Atendimento Educacional Especializado (AEE); há ainda uma sala de informática, que não se encontra em funcionamento, uma sala para uso da biblioteca, uma sala de direção, uma sala de uso da secretaria, uma sala destinada à coordenação pedagógica e ao atendimento psicopedagógico, uma sala dos professores, uma cozinha, mas não tem refeitório, sendo que os alunos utilizam o corredor como área para lanche. A escola possui também banheiros para os alunos e banheiros para os professores e funcionários, e uma quadra de esporte sem cobertura.

A Escola Santa Santos foi fundada em 1974 e iniciou suas atividades atendendo às modalidades educacionais Jardim de Infância e Alfabetização, sendo que a Primeira Série só foi implementada em 1976, e, a partir de então, passou a atender às séries que hoje correspondem aos anos iniciais do ensino fundamental. No ano de 2013, foi reinaugurada, tendo o novo prédio dimensões ampliadas, passando a possuir pavimento térreo e um andar superior.

Quanto à matrícula, em 2019, a escola possuía 381 alunos regularmente matriculados, com doze turmas em funcionamento, sendo as seguintes: duas, do 1º ano; três, do 2º ano; três, do 3º ano; duas, do 4º ano; e duas, do 5º ano; com uma média de 30 a 34 alunos por turma, e um corpo docente formado por 11 professores. Quanto à formação desses professores, apenas um possui nível médio/magistério, os demais apresentam nível superior. Vale ressaltar também que a unidade escolar possui atendimento psicopedagógico no contraturno. A escola desenvolve projetos pedagógicos, como: Sarau Literário, Quarta Poética, Projeto Dia das Mães, Projeto Dia da Mulher. No período do desenvolvimento da pesquisa, a escola estava com o Projeto Político Pedagógico em construção (fase de discussão da proposta).

Em síntese, a escola possui espaços físicos conservados, as salas de aula são climatizadas e com boa iluminação, apresentam uma ambientação voltada para o letramento, contendo materiais de leitura, cantinho da leitura, produções dos alunos – lembrando as orientações do PNAIC a respeito do ambiente, o qual deve ser letrado:

---

<sup>38</sup> O nome da escola foi uma homenagem à professora Guiomar Santa, que atuou como professora durante 50 anos no município (Histórico da escola, fornecido pela direção da escola).

A sala de aula deve se constituir como um espaço no qual as crianças ficarão imersas no processo de apropriação da leitura e da escrita da língua materna, bem como da linguagem matemática, com ampla exposição dos alunos aos materiais impressos que nos envolvem cotidianamente e possibilitam explicitar a função social da escrita (BRASIL, 2014c, p. 6).

A sala de aula, como um ambiente formativo, ocupa, para o PNAIC, uma posição central no processo de alfabetização. Desse modo, justifica-se a presença de materiais de leitura, escrita e da linguagem matemática nas salas de aula da referida escola, como indicativos visuais das implicações formativas do Programa na ambientação dessas salas.

A respeito do IDEB da escola, observamos um crescimento no índice, tendo atingido ou superado a meta projetada em 2007, 2011 e 2013, período que ainda não se pode mensurar os efeitos do PNAIC, e não tendo atingido a meta em 2009, 2015 e 2017, ainda que tenha mantido uma margem de crescimento em seu índice. Conforme mostra o quadro a seguir:

Quadro 8 – IDEB, anos iniciais do ensino fundamental, da escola pesquisada em comparação ao total da rede municipal de Cametá, do Estado do Pará e do Brasil (2007-2017)

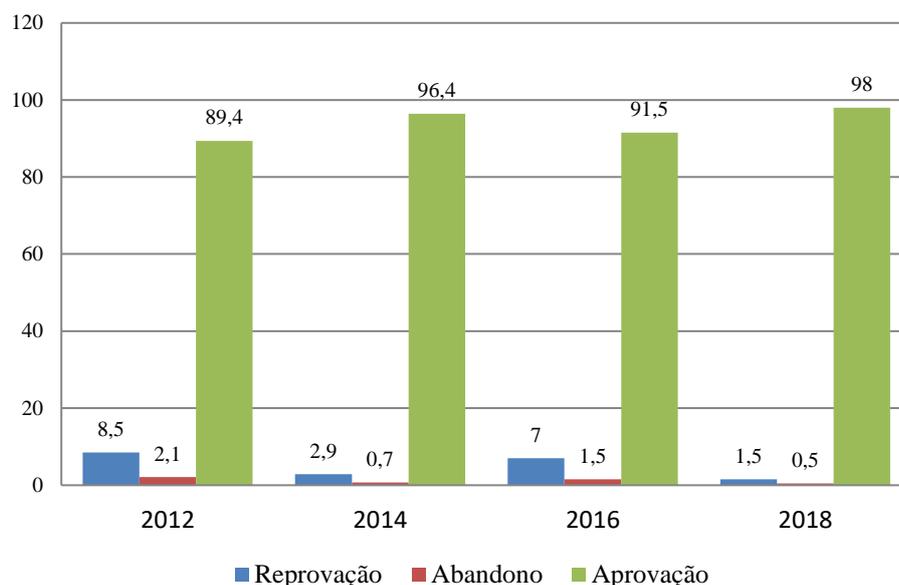
Contexto	IDEB Observado						Metas Projetadas							
	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Brasil	4.2	4.6	5.0	5.2	5.5	5.8	3.9	4.2	4.6	4.9	5.2	5.5	5.7	6.0
Pará	3.1	3.6	4.2	4.0	4.5	4.7	2.8	3.1	3.5	3.8	4.1	4.4	4.7	5.0
Cametá	2.6	2.7	3.4	3.7	3.9	3.8	2.5	2.9	3.3	3.6	3.9	4.2	4.5	4.8
Escola	3.4	3.6	4.5	5.1	4.6	4.9	3.4	3.7	4.1	4.4	4.7	5.0	5.3	5.6

Fonte: Elaborado pela autora do trabalho, a partir dos dados do Censo Escolar/INEP/MEC (2007-2017).

Outro ponto a ser destacado é que a escola, diante do cenário educacional municipal e estadual, mantém-se acima da meta observada com esses dois níveis comparativos, apenas apresenta índices abaixo das metas observadas a nível nacional/Brasil.

Importante ressaltar, no que concerne ao rendimento escolar, que a elevação das taxas de aprovação dos alunos colabora para aumentar o IDEB da escola. Apresenta-se, a seguir, um gráfico com as taxas de rendimento escolar na escola, lócus da pesquisa, entre os anos de 2012 e 2018.

Gráfico 3 – Evolução das taxas de rendimento escolar (%), de 2012 a 2018, da escola pesquisada



Fonte: Site [qedu.org.br/INEP](http://qedu.org.br/INEP), dados tabulados pela autora.

O gráfico 3 mostra que as taxas de aprovação decresceram no ano de 2016, mantendo, nos demais anos observados, uma taxa ascendente, registrando sua máxima em 2018. Para as taxas de reprovação e abandono, foram registradas taxas mais elevadas nos anos de 2012 e 2016, tendo chegado a taxas mínimas no ano de 2018, dentre o período observado. Esses dados revelam que a elevação da taxa de aprovação entre 2014 e 2018, dentre outros fatores, resulta também da adoção do regime de progressão continuada nos três primeiros anos que compõem o ciclo de alfabetização.

Outro dado relevante para contextualização do ensino da referida escola diz respeito ao aprendizado adequado nos componentes curriculares de Português<sup>39</sup> e Matemática<sup>40</sup>, que a escola apresentou nas edições da Prova Brasil dos anos de 2013, 2015 e 2017, em comparação com as porcentagens observadas a nível nacional, estadual e municipal, com os seguintes resultados, conforme se verifica no quadro a seguir:

<sup>39</sup> Proporção de alunos que aprenderam o adequado na competência de leitura e interpretação de texto até o 5º ano da rede pública de ensino (<https://www.qedu.org.br>).

<sup>40</sup> Proporção de alunos que aprenderam o adequado na competência de resolução de problemas até o 5º ano da rede pública de ensino (<https://www.qedu.org.br>).

Quadro 9 – Proporção de alunos com aprendizado adequado à sua etapa escolar na escola pesquisada (2013-2017).

CONTEXTO	PORTUGUÊS			MATEMÁTICA		
	2013	2015	2017	2013	2015	2017
Brasil	38%	51%	54%	32%	39%	42%
Pará	17%	34%	33%	12%	20%	20%
Cametá	9%	23%	17%	7%	9%	8%
Escola	41%	22%	34%	22%	11%	20%

Fonte: Elaborado pela autora do trabalho, a partir de dados do site [qedu.org.br/Prova Brasil/Inep](http://qedu.org.br/Prova%20Brasil/Inep).

Os dados do quadro 9 revelam que o aprendizado em Língua Portuguesa e Matemática, nos resultados da Prova Brasil (2013-2017), nas séries iniciais do ensino fundamental, tem sido crescente em nível nacional. Já no Estado do Pará, houve, em Português, uma evolução de 17% nos percentuais, de 2013 a 2015, e um decréscimo de 1%, de 2015 a 2017, e tendo em Matemática registrado um crescimento de 8%, de 2013 a 2015, e não havendo alteração nos percentuais registrados em 2015 e 2017, mantendo-se em 20%. Com relação aos dados do município de Cametá, foi registrado, em Português, um acréscimo de 14%, de 2013 a 2015, e um decréscimo de 6%, entre os anos de 2015 e 2017, e, em Matemática, houve uma variação nos percentuais, registrando aumento de 2%, entre 2013 e 2015, e decréscimo de 1%, de 2015 a 2017. Quanto à escola, lócus da pesquisa, apresentou um índice mais elevado, em 2013, de 41%, em Português, tendo decrescido 19%, com relação a 2015, e acrescido 12%, em seus percentuais de 2015 a 2017; já em Matemática, ela apresentou variação, havendo decréscimo bastante acentuado de 11%, de 2013 a 2015, e um aumento de 9%, de 2015 a 2017.

Em todos os contextos, a Matemática é que apresenta proporções mais baixas de aprendizado adequado, requerendo mais atenção das políticas públicas e das ações pedagógicas. Importante destacar que esse aprendizado adequado nesses componentes curriculares avaliados ainda não contempla a totalidade dos alunos matriculados na rede pública de ensino, logo, infere-se que o direito à educação com o mínimo de qualidade não está sendo para todos. Por isso, necessita-se de uma política educacional mais efetiva, que conjugue ações políticas, administrativas, financeiras, estruturais, formativas e pedagógicas sobre o ensino público, em uma perspectiva de garantir o aprendizado a todos, sem exclusão. Para tanto, urge a necessidade de valorização dos professores, a começar por garantir-lhes formação continuada conjugada com outros fatores de ordem interna e externa à escola, que possa viabilizar a qualidade imprescindível para desenvolver um processo de ensino/aprendizagem que assegure, a todos, as aprendizagens que necessitam em cada ano escolar.

### 3.2 O PNAIC EM CAMETÁ: BREVES CONSTATAÇÕES DE ASPECTOS OPERACIONAIS

Com a adesão ao PNAIC, o município deveria fazer um arranjo institucional, orientado pelo próprio Programa, para estabelecer uma coordenação municipal, dentro das secretarias municipais de educação. A partir disso, era necessário constituir um espaço de gestão das ações do Pacto, no âmbito da rede municipal, preferencialmente com as escolas, para o monitoramento de todas as ações e a interlocução com a coordenação estadual.

Dessa forma, a implantação do Programa PNAIC, no município de Cametá, se deu por meio da SEMED, que reorganizou, em 2013, dentro do Departamento de Divisão de Programas e Projetos, uma equipe de coordenação e gestão do PNAIC, para seu funcionamento na rede municipal de ensino. Essa equipe tinha caráter pedagógico e administrativo, e assim foi composta por um(a) Coordenador(a) local do PNAIC e por mais cinco professores da rede, tendo como atribuições acompanhar e gerenciar as ações do SisPacto, realizando desde a inscrição até o acompanhamento dos professores alfabetizadores nesse sistema do Programa (orientando sobre as ações do PNAIC, especificamente as atividades obrigatórias do sistema), além de também organizar e coordenar reuniões com a equipe de formação do Programa, no município, e na realização dos encontros de formação continuada, responsável pelas atividades de logística e apoio operacional.

As ações do PNAIC destinadas aos professores alfabetizadores no município foram efetivadas em cursos de formação por meio de encontros mensais, geralmente em finais de semana, durante os anos de 2013 a 2016, com carga horária de estudos com duração em média entre 8 a 12 horas de curso, a cada encontro de formação, além de realizar oficinas, atividades, ações pedagógicas nas escolas, seminários temáticos (finais), a nível local anualmente, e a participação nos seminários regionais, totalizando a carga horária anual, conforme apresenta o seguinte quadro:

Quadro 10 – Temáticas da formação continuada do PNAIC

<b>ANO</b>	<b>TEMÁTICAS DE FORMAÇÃO</b>	<b>CARGA HORÁRIA</b>
2013	O ensino de linguagem no ciclo da alfabetização	120h
2014	O ensino de matemática integrado à linguagem	160h
2015	Gestão escolar, Currículo, a criança do ciclo de alfabetização e Interdisciplinaridade	80h
2016	Leitura, escrita e letramento matemático	100h

Fonte: Elaborado pela autora do trabalho, a partir dos Documentos Orientadores do PNAIC (BRASIL, 2015e); (BRASIL,2017b)

Os professores alfabetizadores contemplados pelo curso de formação do PNAIC da rede municipal foram os que estavam registrados no censo escolar e que ministravam aulas nas séries iniciais do ensino fundamental, em específico os do 1º, 2º e 3º ano, sendo contemplados com uma bolsa no valor de R\$ 200,000 (duzentos reais)<sup>41</sup>.

A secretaria de educação do município de Cametá, em 2013, selecionou os professores da rede que receberiam formação como orientadores de estudos, junto aos professores formadores da universidade parceira, neste caso a UFPA, que, por meio do Instituto de Educação Matemática e Científica (IEMCI), realizou a certificação dos professores. Esses professores orientadores de estudos, com base nos princípios formativos recebidos em sua formação, organizavam as formações, apoiados pela Coordenação do PNAIC local, com a finalidade de orientar os professores alfabetizadores e, junto a estes, mobilizarem diferentes saberes direcionados à prática pedagógica.

Além dos professores alfabetizadores inseridos no SisPacto, participavam da formação os professores alfabetizadores que não estavam no censo escolar, mas que estavam atuando em turma do ciclo de alfabetização, em regime de contrato temporário, e diretores e coordenadores pedagógicos convidados a compor e/ou participar das formações, como ouvintes. Isso foi uma forma que a SEMED encontrou para contemplar esses sujeitos que possuem papel importante no desenvolvimento das ações educativas, no âmbito da escola, que, em 2013, 2014 e 2015, não estavam contemplados e nem inseridos no SisPacto.

Uma das críticas que o PNAIC recebeu foi não contemplar, de início, a formação também para coordenadores pedagógicos e diretores de escola, pois, o desenvolvimento das ações pedagógicas e a própria materialidade da formação dos professores alfabetizadores, no âmbito escolar, dependeria do acompanhamento dos coordenadores e diretores, na execução do PNAIC nas escolas. Essa questão, de início, impôs algumas dificuldades ao bom desenvolvimento do Programa na escola, lugar de sua materialização.

Ressalta-se que, somente a partir do ano de 2016, os coordenadores pedagógicos passaram a ser contemplados pelo SisPacto e, assim, puderam participar da formação continuada do PNAIC, como já ocorria com os professores alfabetizadores. Vale ressaltar que

---

<sup>41</sup> A base legal que garantiu as bolsas do PNAIC foram: Portaria n.º 1458, de 14 de dezembro de 2012, que definiu categorias e parâmetros para a concessão de bolsas de estudo e pesquisa no âmbito do Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa; Portaria n.º 90, de 6 de fevereiro de 2013, que definiu o valor máximo das bolsas para os profissionais da educação participantes da formação continuada de professores alfabetizadores no âmbito do programa; Resolução/CD/FNDE N.º 4, de 27 de fevereiro de 2013, que estabeleceu orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e pesquisa no âmbito do Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa (BRASIL, 2015a).

os gestores de escolas que atendiam às turmas do ciclo de alfabetização passaram a ser envolvidos mais diretamente nas ações do Programa, por meio de reuniões que tratavam sobre as ações e o desenvolvimento do Programa no município, e, no âmbito da escola, houve também orientações formativas do Caderno de Gestão com esses profissionais. No quadro a seguir, encontram-se os dados do número de participantes do curso de formação continuada do PNAIC, entre 2013 e 2016, no município de Cametá (PA), inseridos no SisPacto.

Quadro 11 – Quantitativo de participantes do curso de formação continuada do PNAIC, em Cametá, de 2013 a 2016/SisPacto

<b>PARTICIPANTES</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Professores Alfabetizadores	522	446	511	473
Professores Orientadores de Estudo	25	25	21	18
Coordenadores Pedagógicos	–	–	–	39

Fonte: SisPacto (2013, 2014, 2015, 2016)/Técnica SEMED (2013-2016).

O quadro 11 mostra que, no ano 2013, foram cadastrados no SisPacto<sup>42</sup> 522 professores alfabetizadores da rede municipal de Cametá, além de terem sido inseridos no sistema 25 orientadores de estudo. Cada orientador ministrou formação para uma média de 21 professores alfabetizadores, que compunham cada turma de formação. Em 2014, foram cadastrados 25 orientadores de estudo e 446 professores alfabetizadores, distribuídos em 25 turmas de formação. No ano de 2015, foram cadastrados 511 professores alfabetizadores, distribuídos em 21 turmas e com 21 orientadores de estudo. Já em 2016, foram inseridos no sistema 473 professores alfabetizadores e 18 orientadores de estudo, sendo que, nesse ano, foram ofertadas também vagas para coordenadores pedagógicos de escolas que atendiam às turmas do ciclo de alfabetização, tendo inserido no SisPacto 39 coordenadores pedagógicos; o total de inseridos foi distribuído em 18 turmas com, aproximadamente, 29 participantes (professores e coordenadores).

A SEMED, entre os anos de 2013 e 2016, conjugou esforços de ordem pedagógica e financeira para que as formações ocorressem, e apoiou as demais ações desenvolvidas pelo Programa, de modo que Cametá, assim como em muitos municípios brasileiros, cumpriu com a oferta dos encontros de formação continuada do PNAIC, estabelecida para cada ano do período descrito, ainda que houvesse problemas de atrasos/adiamentos, por depender também de esforços de outros entes federados e da gestão pedagógica da universidade responsável. Esse

<sup>42</sup> Esclarecer que o quantitativo de vagas ofertadas pelo SisPacto era determinado pelo censo escolar, sendo que o número de professores inseridos no sistema variava em virtude do número de turmas formadas pela SEMED a cada ano, e da variação do número de professores temporários que haviam sido cadastrados no censo escolar (TÉCNICA/SEMED – 2013-2016).

apoio da Secretaria ao Programa fica evidenciado no trecho da entrevista realizada com a coordenadora do PNAIC:

[...] o PNAIC foi o carro-chefe naquele momento pra secretaria, era um projeto que a Secretaria ela acreditou que ia dar certo, ela nos deu, de certa forma, liberdade, ela nos deu apoio, em todos os sentidos pra que as formações acontecessem, as formações de qualidade [...] (Coord. PNAIC, 2019).

O PNAIC mobilizou os professores alfabetizadores e toda a rede de ensino público em torno dos encontros de formação que realizava e das proposições educativas que envolviam a comunidade escolar. Além disso, dinamizou o ensino na alfabetização, também refletiu na economia local com a oferta de uma bolsa de estudos mensal, no valor de R\$ 200,00 (duzentos reais), de certa forma um incremento na economia, pois esse valor era usado por muitos professores para custear as despesas de locomoção do seu distrito/localidade de moradia/trabalho para participarem das formações realizadas na sede do município, como explicitado no excerto da entrevista.

[...] a secretaria, [ela] apostou em algo que fosse dá certo, e que vejo que deu certo, porque nós tivemos muitos depoimentos, nós tivemos muitos avanços dentro do município, o que sempre reafirmo de todos nós tínhamos em torno de 625<sup>43</sup> alfabetizadores, era esse o número de alfabetizadores que tínhamos, desses 625 todas as formações aconteciam, principalmente as iniciais, com mais de 500 professores. O MEC [ele] tinha o incentivo que ele colocava de bolsa de estudo, a bolsa, [ela] se referia a cada encontro que nós tínhamos, esse professor se locomover com esses duzentos reais, dava para pagar o seu transporte pra chegar até o município [sede] (Coord. PNAIC, 2019).

A operacionalização do Programa no município decorreu com mais efetividade nos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016, em virtude do aporte administrativo, pedagógico e financeiro dado pelo MEC e assumido também pela Coordenação Estadual e pela gestão pedagógica da UFPA, juntamente com apoio da SEMED. Em outras palavras, os entes federados, nesses referidos anos, buscaram cumprir cada um com seu papel no pacto pela alfabetização.

A partir desse conjunto de dados contextuais apresentados, associado ao aporte teórico sobre as análises da política de formação docente, no contexto da reforma do Estado e da educação brasileira, além das análises sobre a formação continuada do PNAIC e sua relação com as avaliações educacionais, no âmbito do ciclo de alfabetização, tratadas nos capítulos anteriores, pretendemos realizar análises dos dados empíricos obtidos nas entrevistas que foram aplicadas aos sujeitos da pesquisa, norteadas pelas categorias analíticas do Materialismo

---

<sup>43</sup> Esse quantitativo a que se refere a entrevistada corresponde à somatória dos professores inseridos no SisPacto e os que eram participantes ouvintes nas formações do Programa.

Histórico Dialético – totalidade, contradição e mediação –, para responder aos objetivos e às questões que motivaram esta investigação.

Para isso, optamos por definir as seguintes categorias temáticas de análise: 1) a importância da formação continuada do PNAIC e seus contributos à prática pedagógica na alfabetização; 2) as influências das orientações teórico-metodológicas da formação continuada do PNAIC nas práticas avaliativas dos professores alfabetizadores; 3) a avaliação externa e em larga escala na alfabetização, responsabilização do professor e a mensuração como qualidade de ensino.

Ressaltamos que as categorias temáticas elencadas permitem detalhar melhor o objeto de estudo e, assim, realizar as análises dos dados a respeito das implicações da formação continuada do PNAIC, suas orientações teórico-metodológicas nas práticas avaliativas que estão sendo desenvolvidas na alfabetização, segundo os professores que participaram do curso, e também refletir sobre o sentido e uso das avaliações externas e em larga escala, no contexto escolar, e sua relação com as ações formativas do Programa, no direcionamento das práticas pedagógicas e avaliativas no ciclo de alfabetização, destinadas ao melhoramento das aprendizagens dos alunos e à qualidade de ensino, atentando para o contexto das políticas educacionais e de formação de professores, em curso nas últimas décadas no Brasil.

### 3.3 A FORMAÇÃO DE PROFESSORES PELO PNAIC E SUAS IMPLICAÇÕES NA EXPERIÊNCIA DE UMA ESCOLA DA REDE MUNICIPAL EM CAMETÁ: O QUE DIZEM OS PROFESSORES?

Com o objetivo de modernizar a educação brasileira, as reformas educacionais que vêm sendo consubstanciadas nas últimas décadas têm primado, para a etapa da alfabetização, por índices melhores, com a apropriação da leitura, da escrita e da compreensão dos saberes matemáticos pelas crianças. Nesse sentido, o PNAIC, cujo discurso em documentos é emblemático em favor dos direitos de aprendizagem, tornou-se uma política pública, na qual houve um esforço concentrado, em rede nacional, para propiciar aos alunos oportunidades de significativas aprendizagens, por meio do melhoramento da prática pedagógica dos professores alfabetizadores. A proposta formativa do Programa objetivou realizar reflexões acerca da alfabetização, contemplando os debates sobre os direitos de aprendizagem, conforme consta no caderno de apresentação:

[...] no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa serão desenvolvidas ações que contribuam para o debate acerca dos direitos de aprendizagem das crianças do ciclo de alfabetização; para os processos de avaliação e acompanhamento da aprendizagem das crianças; para o planejamento e avaliação das situações didáticas;

para o conhecimento e uso dos materiais distribuídos pelo Ministério da Educação, voltados para a melhoria da qualidade do ensino no ciclo de alfabetização (BRASIL, 2012c, p. 40).

Nessa perspectiva, o Programa, por meio das orientações formativas, convocou a escola a ambientar-se e a envolver-se mais efetivamente com processo educativo, no sentido de proporcionar, a partir do âmbito de sala de aula e para fora dela, estratégias pedagógicas que pudessem garantir que os direitos de aprendizagem, em cada ano do ciclo, fossem consolidados, por meio de um processo de ensino/aprendizagem dinâmico e inovador, capaz de possibilitar aos alunos a alfabetização na idade certa, como fator necessário à qualidade de ensino da instituição.

Desse modo, o Programa PNAIC, por meio de ações efetivas de formação docente, adentrou a escola com o intuito de proporcionar mudanças no processo de ensino-aprendizagem na alfabetização, a começar pela ambientação dos espaços educativos, orientados pelo Programa a torná-los mais letrados, conforme está descrito no caderno de formação que trata da organização do trabalho escolar e os recursos didáticos na alfabetização.

*Nessa direção, todo e qualquer espaço em que ocorre a prática de alfabetização é espaço de múltiplas e diversificadas relações entre a criança e os objetos portadores da escrita. É, portanto, espaço de mediações entre as crianças e os objetos culturais. Entendemos, assim, que é necessário termos na sala de aula: cartaz com os quatro tipos de alfabetos mais utilizados na escola e fora dela, que devem ser afixados na altura das crianças, para que possam visualizá-lo e tocá-lo, pois muitas vezes costumam contornar as letras com os dedos para depois escrevê-las no caderno; alfabeto móvel; calendário; cartazes de aniversariantes do mês e de ajudantes do dia; livros de literatura; papéis de carta, para incentivar a escrita; cartaz com orientações sobre a convivência na sala de aula; textos trabalhados, que podem ser afixados na parede; fichas com os nomes das crianças escritas com letras cursivas e forma maiúsculas; matérias como cadernos e livros que devem ser identificados com os nomes das crianças; e outros (BRASIL, 2015c, p. 16, grifos no original).*

A formação continuada proporcionada pelo PNAIC trouxe implicações na forma de compreender e empreender o processo de alfabetização, diante de um vasto contexto de atravessamentos de saberes disciplinares, de diferentes áreas do conhecimento humano, ainda que o foco estivesse em língua portuguesa e matemática, e de saberes da docência, voltados à prática pedagógica, isto é, desde os conhecimentos da sociolinguística aos didático-pedagógicos e tantos outros, que se fazem presentes no cotidiano de sala de aula.

Por ser o trabalho docente complexo, torna-se necessária uma formação que seja contínua, capaz de promover atualização e ampliação dos saberes/conhecimentos que compõem e envolvem a ação educativa de sala de aula. Assim, o professor necessita entender e dominar tais saberes que fazem parte do currículo da alfabetização, das orientações teórico-metodológicas sobre o ensino, como também os da própria formação de professor, portanto,

precisa saber e compreender, em uma perspectiva crítica, “o que ensinar”, “como ensinar” e “para que ensinar”.

A complexidade da profissão docente, de acordo com Mizukami (2013), torna a formação de professores um grande desafio, no sentido de formar bons professores para cada sala de aula, diante de um mundo em mudanças. A autora utiliza o entendimento de Darling-Hammond e Baratz-Snowden (2005) para apresentar a necessidade de os processos formativos se apoiarem em três eixos considerados essenciais à constituição da base de conhecimento da docência, considerando que se vive em uma sociedade democrática. Ressaltamos que, para esses autores, essa base se constitui dinâmica e em transformação, pois envolve aprendizagens individuais e coletivas.

Tal base inclui, necessariamente, conhecimento sobre: a) os alunos, seus processos de desenvolvimento e seus contextos socioculturais, o que envolve conhecimento sobre aprendizagem, desenvolvimento humano, e aquisição e desenvolvimento da linguagem; b) a matéria que os professores ensinam e o currículo em face de objetivos educacionais mais amplos; e c) o ensino de diferentes matérias, diferentes alunos, de formas de avaliação e de manejo de classe (MIZUKAMI, 2013, p. 25).

Ainda para Mizukami (2013), esses três pontos básicos colocam o ensino como profissão e como aprendizagem. Nessa perspectiva, a escola é considerada como espaço primordial de formação, bem como de desenvolvimento profissional docente.

E por entender que, dentre os saberes/conhecimentos a serem discutidos e apreendidos pelos professores na formação docente, estão os da base curricular, voltados aos alunos, aos seus processos de desenvolvimento, a escola, enquanto espaço educativo, tem como compromisso social garantir que o alunado, no início de sua escolarização, se aproprie de conhecimentos das diversas áreas do saber historicamente construído por gerações, dentre estes o de compreender e fazer uso dos saberes sociocomunicativos da língua materna, e dos saberes básicos que envolvem a linguagem matemática, como um direito e uma necessidade ao seu desenvolvimento, enquanto sujeito social.

Alfabetizar os sujeitos é um legado social da escola, do qual não pode se negar a cumprir e para o qual devem ser empreendidos esforços e investimentos de todos os envolvidos nesse processo: Estado, escola, professores, família e demais sujeitos sociais que contribuem para efetivação do papel social da escola pública.

O direito à educação é constitucional, assegurado em todo território brasileiro, posto nos artigos 205 e 206, da Constituição Federal de 1988, e que tem o Estado como provedor obrigatório desse direito social, inclusive de sua oferta ser promovida com padrão de qualidade. Mas, além de estar posta como uma obrigatoriedade legal, ela (a educação) precisa garantir um

ensino que propicie condições de emancipação dos sujeitos, não apenas para desenvolver neles a capacidade de decifrar o código linguístico, realizar as operações básicas da matemática, e até ler e escrever textos, mas fazer pensar, sobretudo, o que envolve sua vida em sociedade.

Paulo Freire (2000b), no livro *Pedagogia do Oprimido*, discute e tece críticas a respeito da concepção bancária de educação como instrumento de opressão, que foi e ainda tem sido a tônica de muitas escolas públicas: uma educação baseada na narração, na qual o educador deposita o conteúdo nos educandos, enquanto meros depositários do conhecimento que lhes é imposto, sem que haja diálogo e debate de opiniões e ideias.

Para esse autor, sua maior inquietação reside nesta concepção que tem como “[...] tônica da educação preponderantemente esta – narrar, sempre narrar” (FREIRE, 2000b, p. 57), saberes que são alheios a experiências e vivências dos educandos. Nesse tipo de educação, os homens são vistos como seres de ajustamento, anulando sua capacidade criativa e crítica. Ainda para Freire (2000b), essa visão é contrária à tentativa de educação que estimule o pensar autêntico, por isso ele faz a defesa da concepção problematizadora da educação, que está a serviço da libertação, que tem crença no poder criador dos homens, e acrescenta que: “[...] o pensar do educador somente ganha autenticidade na autenticidade do pensar dos educandos, mediatizados ambos pela realidade, portanto, na intercomunicação” (FREIRE, 2000b, p. 64).

Nessa perspectiva, o ensino escolar precisa proporcionar aos alunos a compreensão de que são sujeitos históricos e sociais. Mas, esse é um processo a ser problematizado, pois, envolve a concepção do papel da escola e, principalmente, do papel do professor diante do processo de ensino e aprendizagem, e que coloca em cena pontos de vistas bem antagônicos: os que buscam uma escola como lugar de perpetuação do *status quo*, de consensos sobre o modelo societal capitalista; e os que buscam tornar a escola um espaço de emancipação dos sujeitos, de formação técnica e também de formação política.

Para cumprir com seu compromisso social e buscar a qualidade tão proclamada pela classe trabalhadora, a escola pública precisa estar preparada para os desafios cotidianos que se apresentam, dentre eles, o de ter professores preparados para lidar com a diversidade e a heterogeneidade de necessidades formativas dos estudantes, além das exigências postas pelas novas demandas da sociedade contemporânea. A formação continuada se constitui fundamental para que os professores se atualizem e se apropriem de saberes da docência, advindos dos debates acadêmico-científicos, como os da experiência, importantes para o desenvolvimento de seu trabalho, e ainda como um espaço de diálogo e reflexão sobre prática pedagógica e a

profissão docente no contexto sociopolítico e educacional vigente. Nos dizeres de Libâneo (2011, p. 9).

Os educadores são unânimes em reconhecer o impacto das atuais transformações econômicas, políticas, sociais e culturais na educação e no ensino, levando a uma reavaliação do papel da escola e dos professores. Entretanto, por mais que a escola básica seja afetada nas suas funções, na sua estrutura organizacional, nos seus conteúdos e métodos, ela mantém-se como instituição necessária à democratização da sociedade. Por isso, o tema formação de professores assume no Brasil de hoje importância crucial, ainda que a questão de fundo continue sendo as políticas públicas e as efetivas condições de funcionamento das escolas públicas. Não há reforma educacional, não há proposta pedagógica sem professores, já que são os profissionais mais diretamente envolvidos com os processos e resultados da aprendizagem escolar.

Nesse debate sobre a importância da formação continuada na vida profissional docente e suas implicações à qualidade de ensino na escola pública, os sujeitos da pesquisa, por terem vivenciado, no decorrer da profissão, experiências com processos formativos continuados, afirmaram que:

A formação continuada é uma das ferramentas mais importantes para a prática pedagógica docente, pois é, um processo permanente de práticas necessárias para assegurar um ensino de qualidade e apoiar os alunos na construção e transformação no processo de ensino-aprendizagem (PA1, 2019).

[importância da formação]... para aprimorar os conteúdos e sim é... dá mais embasamento teórico, de qualidade, também é ter como trabalhar a formação... não só de professores, mas tá incluindo os alunos [...] (PA2, 2019).

[...] Quanto à formação continuada de professores acho importante porque é um processo para sempre dos saberes necessários ao longo da nossa vida profissional (PA3, 2019).

A formação continuada é algo fundamental à docência uma vez que viabiliza ao professor o ato de lançar um olhar para tudo que está relacionado ao trabalho que realiza em meios aos desafios diários que vivencia no campo educacional (PA4, 2019).

O reconhecimento da importância da formação continuada na vida profissional docente é afirmado pelas professoras alfabetizadoras, a partir de um entendimento localizado mais especificamente na sua prática docente, como um meio para contribuir com o desenvolvimento de suas ações didático-pedagógicas, apesar de ainda ser pouco aprofundado. Isso demonstra que elas possuem um entendimento mais amplo do conceito de formação continuada docente, que vai para além da instrumentalização do professor com o conhecimento técnico, vinculando a necessidade formativa à qualidade do ensino e a reflexão sobre o trabalho que realiza e a própria profissão, conforme destacaram.

Isso mostra que as experiências formativas até então vivenciadas por esses professores, inclusive a proporcionada pelo PNAIC, estiveram voltadas mais especificamente às ações didático-pedagógicas na alfabetização, pois, não conseguiram ou não pretenderam relacionar,

de modo crítico-reflexivo, a formação continuada para além da prática didática, que enveredasse a problematização da qualidade do ensino na escola pública em meio às problemáticas que envolvem a educação e, até mesmo, a construção da profissão docente.

Salientamos que as práticas pedagógicas, por serem práticas sociais, segundo Franco (2016, p. 542), se organizam em torno de uma intencionalidade “[...]que dirige e dá sentido à ação, solicitando uma intervenção planejada e científica sobre o objeto”, podendo contribuir tanto para a ruptura quanto para a conservação de determinadas expectativas educativas:

Quando se fala em prática pedagógica, refere-se a algo além da prática didática, envolvendo: as circunstâncias da formação, os espaços-tempos escolares, as opções da organização do trabalho docente, as parcerias e expectativas do docente. Ou seja, na prática docente estão presentes não só as técnicas didáticas utilizadas, mas, também, as perspectivas e expectativas profissionais, além dos processos de formação e dos impactos sociais e culturais do espaço *ensinante*, entre outros aspectos que conferem uma enorme complexidade a este momento da docência (FRANCO, 2016, p. 542).

Nesse sentido, a formação continuada se constitui em espaço/tempo para promover a reflexão crítica sobre a dinâmica educacional que envolve e orienta as práticas pedagógicas dos professores. Sem uma ação reflexiva, o curso de formação torna-se apenas preparação técnica para orientar os procedimentos da prática didática. Para Imbernón (2010, p. 40), a busca de novas perspectivas formativas para professores é necessária, e “[...] não está apenas para aproximar a formação dos professores e do contexto”, mas que seja capaz de:

[...] potencializar uma nova cultura formadora, que gere novos processos na teoria e na prática da formação, introduzindo-nos em novas perspectivas e metodologias. Como por exemplo, as relações entre os professores, seus processos emocionais e atitudinais, a formação realizada em uma complexidade docente e dirigida para ela, a crença ou autocrença da capacidade de gerar conhecimento pedagógico nos próprios cursos de formação de professores com colegas de trabalho, a mudança de relação de poder nas instituições educacionais, a possibilidade de autoformação, o trabalho em equipe e a comunicação entre colegas, a formação com a comunidade, entre outros. [...]. Isso nos leva a pensar que é necessário uma “rearmada” moral e intelectual, como compromisso de melhoria dos alunos e da sociedade, e uma reestruturação que se inicie por posturas críticas, mas novas, para recuperar o que uma vez se sonhou e nunca se teve, e para sonhar de novo (IMBERNÓN, 2010, p. 40-41).

A formação docente, nessa perspectiva, torna-se importante e necessária como condição de estimular o protagonismo dos professores diante da condução de seu trabalho e do desenvolvimento profissional, a partir de um olhar crítico e reflexivo sobre sua prática, considerando os fatores intervenientes que condicionam a qualidade social da educação, como uma das condições de superação de práticas homogeneizantes e da própria mecanização do

trabalho do professor, sem essa “rearmada” moral e intelectual que defende Imbernón (2010), os processos de formação não provocarão inovação<sup>44</sup>.

Além disso, uma “rearmada profissional” dos docentes e de sua formação necessita de uma oposição frontal a qualquer manifestação, explícita ou oculta, da racionalidade técnica que nos encaminhe, com outros nomes e procedimentos, ao passado (competências, planos estratégicos, qualidade, eficiência, eficácia, entre outros), seja nos conteúdos curriculares, seja nas formas de gestão e de controle técnico burocrático da educação e da formação. Uma perspectiva crítica na educação e na formação deverá ser assumida, mas atualmente, obrigado sob essa mesma denominação, refugiar-se todo aquele que, a partir de uma análise sobre as diversas formas de desigualdade e opressão na escola e na sociedade, propõe-se a uma militância pedagógica ativa em prol da renovação e uma ação solidária para desenvolver uma nova cultura profissional alternativa dos professores e uma nova prática educacional, formadora, social e libertária dos indivíduos. (IMBERNÓN, 2010, p. 41-42).

O compromisso deve ser com uma formação continuada, enquanto espaço de participação reflexiva e de análise sobre as situações problemáticas que envolvem o ensino, desde as questões relacionadas às atividades didático-pedagógicas, até as que estão para além da sala de aula e que interferem no trabalho do professor e na aprendizagem dos alunos, pois, segundo Franco (2016, p. 544):

Quando o professor chega a um momento de produzir um ensino em sala de aula, muitas circunstâncias estão presentes: desejos, formação, conhecimento do conteúdo, conhecimento das técnicas didáticas, ambiente institucional, práticas de gestão, clima e perspectiva da equipe pedagógica, organização espaço-temporal das atividades, infraestrutura, equipamentos, quantidade de alunos, organização e interesse dos alunos, conhecimentos prévios, vivências, experiências anteriores, enfim, há muitas variáveis. Muitas dessas circunstâncias podem induzir a boa interação e bom interesse e diálogo entre as variáveis do processo – aluno, professor e conhecimento.

Compreende-se, assim, que a formação continuada docente, por si só, não é suficiente para garantir a qualidade da educação escolar, sendo necessária a coadunação de diferentes fatores de ordem interna e externa à escola, para propiciar a qualidade requerida. Isso significa dizer que “[...] o professor sozinho não transforma a sala de aula, as práticas pedagógicas funcionam como espaço de diálogo quando se configuram como ressonância e reverberação das mediações entre sociedade e sala de aula” (FRANCO, 2016, p. 547-548). Todavia, a formação continuada é uma importante condição para a instrumentalização teórico-prática e política dos docentes, entendida como um processo permanente e necessário ao

---

<sup>44</sup> Inovação é concebida como “[...] um conjunto de intervenções, decisões e processos, com certo grau de intencionalidade e sistematização, que tratam de modificar atitudes, ideias, culturas, conteúdos, modelos e práticas pedagógicas. E, por sua vez, introduzir, em linha renovadora, novos projetos e programas, materiais curriculares, estratégias de ensino e aprendizagem, modelos didáticos e outra forma de organizar e gerir o currículo, a escola e a dinâmica da classe” (CARBONELL, 2002, p. 19), assentada na inventividade, criatividade, autonomia e na reflexão crítica, enquanto ação individual e coletiva para gerar transformação, na educação, desde a gestão educacional até as práticas pedagógicas.

aperfeiçoamento dos saberes da docência e ao melhoramento do trabalho do professor. Estando afirmada em uma perspectiva emancipadora, essa formação é capaz de gerar mudanças atitudinais em prol de uma escola democrática, que deve ser construída no coletivo, respeitando e compreendendo as limitações dos sujeitos e estimulando o pensamento crítico e o protagonismo sobre a própria formação, de modo a assegurar as aprendizagens dos alunos e, assim, promover uma educação fundamentada na perspectiva dialógica, conforme proferiu Freire (2000b).

Essa perspectiva de formação continuada toma como base a reflexão sobre a própria profissão, além do olhar crítico sobre a prática pedagógica, que problematize as situações sociais, os conteúdos formativos, as práticas de ensino/aprendizagem, as formas de avaliar, as condições de ensino e de trabalho, e outros elementos que se colocam diariamente como pontos de tensionamentos no contexto educacional, vivenciados pelos sujeitos no chão da escola.

Posto isto, procuramos evidenciar a importância da formação continuada para o desenvolvimento profissional e para a qualidade de ensino, na perspectiva dos Professores Orientadores de Estudo do PNAIC, que, depois dessa experiência formativa, voltaram a atuar em sala de aula como professores:

[...] de extrema importância porque quem realmente quer fazer a diferença no seu trabalho vai em busca de aprendizagens que venham contribuir com novas metodologias para poder oferecer um ensino de qualidade (POE1, 2019).

A formação continuada, ela é muito importante para o desenvolvimento do professor, porque é nessas formações que o professor vem buscar novos conhecimentos, vem buscar novas metodologias e isso vai promover, com certeza, um bom ensino, um ensino de qualidade no seu cotidiano de sala de aula (POE2, 2019).

A gente vê que a formação continuada, ela é essencial para a vida de [todos] nós, eu falo nós, porque nós somos professores e educadores, nós precisamos nos qualificar, nos modernizar, então, a gente precisa dessa formação continuada sempre pra melhorar nossa prática pedagógica, melhorando nossa prática pedagógica claro vai elevar o nível de ensino de nossos alunos (POE3, 2019).

Na minha opinião, a formação continuada, ela é extremamente importante, vejo isso como uma necessidade dessa formação continuada e permanente, não só continuada mas ela permanente, porque nas orientações das formações que nós estávamos orientando, eu sempre colocava isso para os professores alfabetizadores que mesmo com todas as situações que a gente poderia verificar que poderia ser melhor, ter oportunidade de participar de uma formação continuada como proposta do PNAIC, que chegou ao município, por exemplo, periódica, todos os meses num determinado tempo sem parar foi muito importante [...] a minha formação como orientadora me ajudou muito hoje na minha prática dentro da sala como alfabetizadora, então, eu penso, com certeza absoluta uma formação continuada pra docentes, eu acho muito importante tanto para o desenvolvimento profissional quanto para a promoção de um ensino de qualidade (POE4, 2019).

Em relação à formação continuada de professores eu creio que é de extrema importância [...] pra gente poder saber o que está discutindo, são outras leituras, outras descobertas, outras pesquisas, outras metodologias de ensino, então acho que a formação continuada serve justamente como já fala “formação”, continuada por é uma

continuidade, não pode parar de está buscando, o professor ele é um pesquisador, então, ele tem que está buscando se qualificar até para poder melhorar a qualidade do ensino das crianças [...] (POE5, 2019).

A compreensão de formação continuada docente exposta nas falas dos Professores Orientadores de Estudo se mostra ampliada, compreendo-a como condição fundamental ao desenvolvimento profissional docente, no sentido de que toda forma de proporcionar o diálogo entre saberes teóricos e práticos possa atualizá-los diante dos desafios que são apresentados à escola e ao papel do professor na contemporaneidade. Nesse sentido, atribui-se importância à formação continuada e ao reconhecimento desta como uma necessidade permanente no percurso da profissão docente. Esse entendimento também é compartilhado pela Coordenadora do PNAIC (2019), pois, ela afirma que:

Eu sempre vi um momento muito, é especial, no sentido dessa formação continuada dos professores, porque a gente sempre espera quanto professor que a gente possa estar renovando as nossas práticas pedagógicas e a gente sente falta de formação, a gente sente falta de um norte na educação pra que a gente possa proceder nas nossas práticas, às vezes, nem tudo que a gente faz dentro da sala de aula é viável ou condiz com a realidade do aluno e quando a gente recebe uma formação e essa formação é uma formação que vai nos acompanhando, acompanhando a nossa prática ela é fundamental, eu vejo assim, algo que é importante pro professor, pro educador, essa formação. (Coord. PNAIC, 2019).

Esse entendimento de formação continuada, evidenciado nas falas desses sujeitos da pesquisa, mostra que o conceito de formação continuada vincula-se ao desenvolvimento da profissão, como uma prática permanente de conhecimento e melhoramento da prática pedagógica, como condição para efetivar um ensino com mais qualidade, que leve os alunos a uma significativa aprendizagem, e contribua para que, no decorrer da atuação profissional, o professor possa se qualificar, atualizar e (re)fazer sua prática a partir de novos diálogos com os saberes educacionais, que vão se construindo ao longo dos tempos, para melhor compreender e empreender o processo de ensino e aprendizagem.

Concordamos, de certa forma, com Veiga (2009, p. 26), ao declarar que “[...] o processo de formação é multifacetado, plural; tem início e nunca tem fim. É inconcluso e autoformativo”. Portanto, é compreendido e defendido como uma condição necessária e permanente, pois o professor é um profissional que tem o conhecimento como ferramenta de trabalho e que precisa manter-se atualizado; e isso, para muitos docentes, significa que a carreira inclui aliar duas importantes tarefas, a de ensinar e a de aprender (estudar), permanentemente no percurso profissional.

O processo de formação continuada de professor, como premissa à qualidade de ensino e ao desenvolvimento da profissão docente, precisa ser compreendido como fator importante,

porém, não único, visto que, mesmo que os professores tivessem um currículo formativo permanente, ele não seria suficiente para garantir qualidade de ensino. Existem outros fatores que contribuem e interferem na viabilização de ensino de qualidade. Quando o discurso se volta a responsabilizar o professor pelo fracasso escolar dos alunos e pelos baixos índices educacionais, e ainda atribuem à formação continuada, como força única de mudança ao cenário educacional, é o mesmo que culpabilizar a classe docente e retirar a responsabilidade dos demais sujeitos e instituições, pelos resultados.

A formação docente, tanto inicial quanto continuada, é constituinte indispensável à promoção da qualidade de ensino. Juntamente com outros fatores tão importantes quanto a formação e sua funcionalidade, no sistema educacional que almeje a qualidade da educação básica, pois, se não houver esforços e investimentos em todos os setores que compõem o ensino brasileiro, o discurso a favor da formação docente e da qualidade da educação escolar, se torna uma retórica, que, aliás, tem sido uma prática discursiva utilizada pelo Estado, de caráter neoliberal, para camuflar outros interesses, tornando a educação um elemento de crescimento econômico.

É a partir, sobretudo, das últimas décadas do século XX, que se afirma um processo de desmanche do setor público e da escola pública, como se protagonizou pelos homens de negócio e suas instituições e organizações empresariais. Primeiramente, estimulando o mercado educacional, criando poderosos grupos que fazem do ensino um lucrativo negócio. Mas o desmanche deveria atingir a escola pública mediante a adoção dos critérios mercantis na sua gestão, na escolha das disciplinas que deveriam compor o currículo e na definição dos conteúdos e dos métodos de ensinar e avaliar. A formação e a função docentes, como consequência, deveriam ser alteradas (FRIGOTTO, 2017, p. 28).

Frigotto (2017) alerta para a vigilância aos rumos que os projetos destinados à educação brasileira tentam, no legislativo, retirar esse direito social; e o professor, nesse processo de desmantelamento da escola pública gratuita e laica, vem sendo atacado moral e intelectualmente, sendo desqualificado em sua importância e sua formação, ao empreender um projeto de silenciamento político desses profissionais, a começar pela falta de qualidade dos cursos de formação ou por submeter os docentes a cursos de formação inicial e/ou continuada de caráter puramente neotecnicista, praticista, que somam para anular a dialogicidade entre os sujeitos históricos e sociais mediatizados pelo mundo, como proclamara Freire (2000b), enquanto prática libertadora.

O ato formativo docente não exclui o pensar sobre as condições em que está envolto o processo educativo escolar, e, por isso, deve contemplar os debates e as reflexões sobre os limites e os potenciais que o ensino brasileiro dispõe na rede pública. E, desse modo, o espaço

da formação continuada se constitui importante por reunir professores para discutir, além da prática pedagógica, sobre a luta por uma escola democrática, participativa e de resistência aos imperativos mercantilistas do capital sobre a educação básica.

A seguir, realizaremos a análise e as reflexões a partir dos entendimentos dos sujeitos da pesquisa em torno da *importância e das contribuições da formação continuada via Programa PNAIC para a prática pedagógica do professor no contexto da alfabetização*.

### 3.3.1 Sobre a importância da formação continuada do PNAIC

A proposta de formação continuada do PNAIC trouxe, de certa forma, muitos elementos de reflexão sobre o fazer pedagógico na alfabetização, direcionando o “olhar” sobre a necessidade de sistematização do processo de ensino e da aprendizagem, com foco no planejamento e na organização do trabalho pedagógico, na busca em adotar e diversificar estratégias didático-pedagógicas mais dinâmicas e lúdicas, no modo de ambientar as salas de aula, tornando-as mais letradas, com o desafio de fazer os professores abandonarem práticas de ensino tradicional<sup>45</sup>, mecânicas e descontextualizadas. Sobre a formação no PNAIC, assim se referem os informantes:

[...] essa formação [ela] veio consolidar mais e aprimorar os conteúdos trabalhados em sala de aula... e sim trazer para a sala de aula, trabalhando sistematizado, a sequência didática, sequência de atividades, que até então a gente trabalhava tudo aleatório, então ela veio consolidar mais essa formação pra trabalhar com os alunos em sala de aula. (PA2, 2019).

Com toda certeza, porque nos assegura atividade diferenciada na ação docente promovendo a aprendizagem significativa para nossas crianças. (PA3, 2019).

[...] é muito importante a formação para os professores e o PNAIC ele tinha uma proposta muito boa, ele favorecia para o professor tivesse jogos em sala de aula e isso com certeza ia promover um bom ensino para as crianças desse primeiro ciclo de alfabetização, então é muito importante sim a formação continuada e do PNAIC [...] o programa do pacto nacional pela alfabetização foi de suma importância para nosso município. (POE2, 2019).

Eu considero importante sim, não necessariamente perfeita e não necessariamente com as melhores das intenções, mais que ela foi importante, ela foi muito, ela foi um outro passo, acredito, não só pela proposta, mas, pelo retorno dos professores, quando a gente retornava com as avaliações [...] pela própria formação, pela oportunidade de está estudando juntos compartilhando as experiências, então achei extremamente válido desse ponto de vista, não posso dizer que não teve nada de bom, teve sim muita coisa, teve profissionais, professores alfabetizadores que aproveitaram muito, que mudaram mesmo algumas formas de ver, que de alguma maneira acabou mudando a prática [...]. (POE4, 2019).

<sup>45</sup> Ensino tradicional é tratado, nesse estudo, na perspectiva conceitual trabalhada por Saviani (2012, p. 46), ao enfatizar que “[...] o ensino tradicional, centra-se no professor, nos conteúdos e no aspecto lógico”, de modo que o professor é o responsável em transmitir o acervo cultural aos alunos e a estes cabe assimilá-lo, utilizando, para tanto, o método expositivo.

Eu considero importante essa formação [...] porque ela veio sistematizar pra gente diversos... digamos eixos que a gente aprendeu, formas de ensinar, formas de ver, outros olhares para avaliação [...], então a formação do PNAIC achei de extrema importância porque pra mim principalmente, eu falava não era uma nova forma de ensinar, mas ele veio [PNAIC] contribuir, trazer outras perspectivas pro ensino, outras formas de ensinar [...]. (POE5, 2019).

[...] então o PNAIC ele vem com essa proposta de formação de professores, mas uma proposta para acompanhar o professor [...] o PNAIC não veio pra ensinar o professor a ministrar aula, mas ele veio pra ajudar nas práticas do professor, então ele foi fundamental [...] todo professor que abraçou o PNAIC, que se interessou mesmo em fazer a formação e vim pra formação e colocar em prática o que ele recebeu [houve um avanço] ele avançou em suas práticas, ele melhorou na sua sala de aula, [então] o PNAIC, [ele] foi um programa que deu certo, pra quem quis que desse certo, pra quem abraçou a causa. (Coord. PNAIC, 2019).

Pelos relatos, podem-se evidenciar inúmeros méritos atribuídos ao PNAIC, quanto à formação continuada, vista como fomentadora de mudança no modo de conceber o ensino e o processo de alfabetização e enquanto tempo/espço de discussão sobre essa etapa de escolarização. Foi perceptível a defesa ao Programa, porém, não se descarta que também apareceram pontos a serem questionados no Programa, conforme ficou evidenciado na fala do sujeito participante da pesquisa POE4, ao reconhecer que existem outros interesses vinculados a essa política de formação. Em se tratando de uma política pública ofertada pelo Estado gerencialista e regulador, vincula-se aos interesses mais gerais das políticas neoliberais adotadas por este, como o foco na formação de caráter praticista/utilitarista de professores, da implementação de um ensino voltado ao alcance de metas projetadas, que estão para além das necessidades educacionais/pedagógicas.

Vale ressaltar que, no geral, o que pareceu ser mais significativo aos sujeitos da pesquisa foi a participação no curso de formação continuada, justificado pelos saberes que essa formação poderia propiciar à prática e por propor reflexão sobre a prática pedagógica, por meio do diálogo entre professores, e a escuta acerca dos saberes advindos da experiência dos docentes. Observa-se, no entanto, que, em uma releitura mais aprofundada das orientações do PNAIC, seus princípios, em certa medida, se afastam do que nos ensinam Schön (2000), Nóvoa (2013a), a respeito de saberes docentes e do processo de reflexão da/na ação ou prática docente. Contribui com esse debate a compreensão de que a prática reflexiva do ensino, segundo Elliot (1989), “[...] constitui um processo dialético de geração da prática a partir da teoria e da teoria a partir da prática” (apud CONTRERAS, 2002, p. 124).

A pesquisa revelou ainda que o PNAIC foi concebido como um programa importante pelos momentos de discussão que ele propiciou sobre a alfabetização, nos encontros de formação, nos seminários temáticos (finais), nas oficinas e demais estratégias formativas adotadas pelo Programa e realizadas no contexto municipal, que não só abordaram propostas

de ensino, como trataram das teorizações das diversas áreas de estudos, ligadas ao processo de alfabetização de crianças, a respeito de como o aluno aprende, nessa etapa de escolarização, de como a criança se apropria do sistema de escrita alfabética, destacando as contribuições da teoria intitulada psicogênese da língua escrita e das concepções construtivista e interacionista de ensino.

É interessante ressaltar que a formação continuada, talvez, também tenha sido um momento de mobilização dos conhecimentos, capaz de propiciar a revisão das teorias educacionais, muitas vezes já esquecidas pelos professores dos anos iniciais, devido à rotina de sala de aula a que são submetidos, impossibilitando leituras para além dos textos didáticos, leituras importantes para o ensino e aprendizagem na alfabetização, que exige muito mais que um saber fazer como condição para o melhoramento da prática pedagógica. O Programa, no entanto, centra-se na prática, no saber fazer, ainda que justifique a busca por qualidade, conforme o que consta no seu caderno de formação:

O baixo desempenho escolar, reflexões sobre a identidade profissional dos professores alfabetizadores, dentre outros aspectos, desencadearam, nas atuais políticas públicas de educação, a necessidade de atender às exigências de melhoria dos aprendizados dos alunos. Para tanto, eram necessárias transformações nas práticas pedagógicas e a mobilização de conhecimentos presentes na teoria da educação. Significava definir o que é essencial à alfabetização das crianças das escolas públicas. Para tal, era fundamental criar uma proposta para o professor alfabetizador a partir de um processo de formação continuada [...] (BRASIL, 2015a, p. 13).

A proposta de formação continuada do PNAIC intencionou oportunizar aos professores alfabetizadores refletirem sobre a importância do planejamento das ações pedagógicas, como condição para assegurar a alfabetização dos alunos. Desse modo, sua centralidade recaiu sobre as estratégias didático-pedagógicas e avaliativas, exigindo da escola ações efetivas para propiciar condições, da ambientação ao tempo/espaço, para a organização do trabalho pedagógico, de acordo com o entendimento de escola difundido pelo Programa.

Desse modo, a escola deve ser concebida como um espaço social em que pessoas que assumem diferentes papéis interagem no sentido de promover o desenvolvimento e a aprendizagem dos estudantes. A reflexão, portanto, sobre a instituição escolar, requer um repensar contínuo sobre sua organização, incluindo temáticas como os espaços, materiais e tempos pedagógicos (BRASIL, 2012b, p. 14).

É importante compreender a escola como lugar por excelência onde se possa ter acesso ao saber sistematizado, elaborado historicamente pela humanidade, e que ela, além de se preocupar com as questões de ordem metodológica ou até mesmo com a aprendizagem dos códigos linguísticos e os cálculos matemáticos, deve se preocupar com a formação política dos sujeitos, associar o conhecimento e o pensamento no processo de ensino que ajude na formação

crítico-reflexiva dos sujeitos. Isso só será possível se o professor compreender seu papel como agente de transformação na escola, conforme assevera Francioli (2010, p. 146), “[...] espera-se que o professor, como sujeito que não reproduz apenas o conhecimento, possa fazer do seu próprio trabalho de sala de aula um espaço de práxis docente e de transformação humana”. Nessa perspectiva, a escola assume sua dimensão social de formar sujeitos politicamente emancipados, pois,

[...] a educação escolar deve desempenhar o papel social que lhe cabe, ou seja, ensinar, por meio dos conteúdos, o conhecimento científico, possibilitando que os alunos desenvolvam autonomia para compreender e transformar sua prática social. Essa perspectiva contraria os posicionamentos teóricos que alimentam as exigências da sociedade capitalista da adaptação, do descartável, do imediato, da profunda alienação humana (FRANCIOLI, 2010, p. 158).

O PNAIC, por meio das ações efetivas de formação, se preocupou em instituir mudanças no modo de organizar as ações de ensino e aprendizagem, voltadas a essa etapa de escolarização. Isso significou planejar o trabalho educativo considerando três questões principais, nas reflexões: “O que ensinamos? Como ensinamos? Para que ensinamos?” (BRASIL, 2015c, p. 17).

Para consolidar sua proposta de formação continuada, o Programa utilizou-se de estratégias formativas diversificadas, como: exposições dialogadas, análises de situações didático-pedagógicas de sala de aula, oficinas didáticas para elaboração e análises de recursos didáticos, relatos de experiências sobre a prática pedagógica, atividades de estudos e o aprofundamento em grupo, discussões sobre os textos contidos nos cadernos de formação sobre diferentes temáticas abordadas nas formações, e outras já abordadas nesse estudo a respeito da dinâmica formativa do PNAIC, que foram utilizadas no sentido de fomentar a reflexão sobre a prática de alfabetização, e de orientar para um ensino mais dinâmico, intencionando provocar mudanças na prática pedagógica dos professores.

A respeito dessas estratégias formativas desenvolvidas pelo Programa, perguntamos aos sujeitos entrevistados se, de alguma forma, essas estratégias contribuíram para melhorar as práticas pedagógicas dos professores alfabetizadores, ao que eles expuseram:

Sim, porque toda formação é uma busca de informação, de novas ideias, troca de experiências de sugestões de sistematização das atividades, tudo isso favorece e facilita novas ações alfabetizadoras, contribuindo no despertar de uma leitura mais ampla, tornando o aluno mais ativo, participativo e interativo na sala de aula. (PA1, 2019).

Ela [formação] contribuiu sim, [...] o pacto... é um programa na minha opinião muito bom [...] veio só contribuir com o professor [...] (PA2, 2019).

Sim, a formação continuada foi e está sendo um processo permanente de saber, quem não se atualiza fica para trás, me trouxe novos... novas descobertas quanto o que e como ensinar, porque a gente aprendeu muita coisa lá [PNAIC] (PA3, 2019).

Formação sempre contribuem para a nossa prática, as participações em rodas de conversas, seminários e oficinas foram importantes nesse processo de olhar para o que faz e o que pode ser feito em sala de aula (PA4, 2019).

As professoras alfabetizadoras, em seus relatos, revelam que as estratégias formativas desenvolvidas pelo PNAIC trouxeram ideias pedagógicas inovadoras, como propostas de como ensinar, de como tornar o ensino na alfabetização mais voltado às necessidades de aprendizagem dos alunos, no modo de “olhar” para o que até então estava sendo feito, em termos de prática de alfabetização, e como poderiam (re)pensar e (re)construir o seu trabalho em sala de aula. O relato da professora alfabetizadora PA4 deixa claro que as estratégias diferenciadas do Programa incentivaram a reflexão sobre a prática pedagógica e as mudanças que, a partir de então, poderiam empreender no processo de ensino-aprendizagem.

As estratégias formativas soam, dessa forma, como norteadoras da ação pedagógica do professor alfabetizador. O objetivo da formação continuada do PNAIC foi propiciar, em diferentes unidades formativas, a reflexão sobre as temáticas ligadas ao ensino e à própria concepção de alfabetização, na perspectiva do letramento, com atividades permanentes em cada encontro de formação e por meio de estratégias formativas que viabilizassem o debate, a análise de situações pedagógicas, a elaboração de propostas didático-pedagógicas e de recursos didáticos, a avaliação, enfim, sobre o processo de alfabetização e o trabalho pedagógico na consolidação dos direitos de aprendizagem dos alunos.

Contreras (2002), ao tratar de competências profissionais do professor, deixa claro que a realização do ensino necessita de domínio de certas técnicas próprias da ação didática, mas, que essa competência transcende o domínio da técnica e passa pela consciência sobre as dimensões do trabalho do professor.

É evidente que a realização do ensino necessita, como qualquer outro trabalho, de um certo domínio de habilidades, técnicas e, em geral, recursos para a ação didática, da mesma forma que deve conhecer aqueles aspectos da cultura e do conhecimento que constitui o âmbito ou o objeto do que se ensina. Porém, as consequências que se derivam das duas dimensões anteriores da profissionalidade docente são que a competência profissional transcende o sentido puramente técnico do recurso didático. Temos que falar de competências profissionais complexas, que combinam habilidades, princípios e consciência do sentido e das consequências das práticas pedagógicas (CONTRERAS, 2002, p. 82-83).

A formação continuada do PNAIC introduz, em termos de discurso oficial, inovações na ação pedagógica, no ensino e no ciclo de alfabetização, mas, na realidade, recoloca a prática docente em uma perspectiva praticista de ensino, ainda que intencione mudar o modo

tradicional de alfabetizar, de certa forma, implementa um ensino emoldurado em uma epistemologia da prática, quando essa proposta passa a ser aceita e praticada pelos professores, ainda que não seja na mesma proporcionalidade pensada pelos idealizadores do Programa, mas que introduz esse viés de competência técnica no trabalho do professor, como central na realização de um ensino que se destina a alcançar melhores resultados nas estatísticas educacionais.

Em busca de melhores resultados educacionais, a Secretaria de Educação Municipal de Cametá se empenhou para que o PNAIC pudesse se efetivar como proposta formativa de professores e como fomentador de um ensino que consolidasse os objetivos de alfabetizar as crianças até os 8 anos de idade, conforme destacam os sujeitos entrevistados:

A implementação do projeto foi bem grandiosa. Acreditava-se que ao longo de três anos teríamos um IDEB alto... tivemos apoio da Secretaria, da SEMED, pra nos deslocarmos, pra fazermos as formações [dos orientadores em Belém), pra fazer as formações sim aqui na sede [dos alfabetizadores], mas também pra nos deslocarmos pro interior, pra avaliar, pra orientar, também os professores, pra verificar se eles estavam realmente colocando o projeto em prática, porque de início tivemos muitas resistências por parte dos professores, mas, depois foram entendendo que o projeto vinha contribuir com sua prática e aí já foi mais fácil [...] (POE1, 2019).

A Secretaria de Educação nas formações do PNAIC, ela sempre esteve presente, como ela fazia, antes das formações era feito reuniões, debates, então, a secretaria, ela apoiava bastante as formações, depois das formações, chamava novamente os formadores e fazia a avaliação, e isso era muito satisfatório [...] (POE2, 2019).

[...] nas formações que a gente tinha, era feitas avaliações pra ver como estava, a gente tinha que... fazer um relatório de acompanhamento com o professor e também a gente fazia aquele monitoramento que a gente fazia visita nas escolas. [...] (POE4, 2019).

O PNAIC foi o carro chefe naquele momento pra secretaria, era um projeto que a Secretaria, ela acreditou que ia dar certo, ela nos deu liberdade, ela nos deu apoio em todos os sentidos pra que as formações acontecessem [...] (Coord. PNAIC, 2019).

Evidencia-se, nos excertos das entrevistas, que havia uma preocupação da SEMED em assegurar que o PNAIC elevasse o IDEB, desenvolvendo as ações formativas que também fossem colocadas em prática na escola, na sala de aula do professor alfabetizador, por acreditar nas contribuições do Programa para a prática pedagógica dos professores, para o melhoramento do ensino. Com essas condições, estava cumprindo com sua responsabilidade no pacto pela alfabetização na idade certa. Como se observa nos relatos dos professores orientadores de estudo POE1 e POE4, é revelado que havia o monitoramento das ações pedagógicas no âmbito da escola para acompanhar e garantir que as orientações formativas de como ensinar na alfabetização estivessem sendo desenvolvidas na sala de aula.

O PNAIC, por meio do seu eixo principal *formação continuada*, propiciou, a partir de suas orientações formativas, uma perspectiva de mudanças no fazer pedagógico na

alfabetização, no modo de conceber e empreender o processo de ensino nessa etapa de escolarização. Isso, de certa forma, repercutiu na prática pedagógica dos professores alfabetizadores da escola pesquisada, ao conduzirem seu trabalho considerando as orientações do Programa, no modo de olhar as particularidades sobre o que ensinar, como ensinar e para que ensinar nos primeiros três anos do ensino fundamental. No entanto, essas mudanças não se deram como uma mudança radical, transformadora no ensino, em uma perspectiva emancipadora, mas introduziram questões didático-pedagógicas que estão sendo praticadas em sala, em termos de procedimentos de ensino e de currículo, com foco nos direitos de aprendizagem, na ambientação de sala, no acompanhamento das aprendizagens, apoiados em um misto de concepção de ensino, que se atravessam na sala de aula no âmbito da alfabetização. Isso se deve à própria intenção dessa política de formação continuada, criada sob parâmetros de um Estado gerencialista, em apenas ajustar as práticas de alfabetização desenvolvidas pelos professores para atingir as metas educacionais proclamadas e aferidas pelas avaliações externas e em larga escala.

### 3.4 A FORMAÇÃO DE PROFESSORES NO PNAIC: DAS ORIENTAÇÕES SOBRE AVALIAÇÃO ÀS PRÁTICAS AVALIATIVAS DOS DOCENTES NO CONTEXTO DE UMA ESCOLA MUNICIPAL DE CAMETÁ

A avaliação sistemática para o PNAIC é um eixo importante que se imbrica, na alfabetização, com o eixo formação continuada de professores e orientadores de estudo, como premissa a melhorar os resultados dessa etapa de escolarização. Desse modo, esta seção se propõe a discutir *as influências das orientações teórico-metodológicas da formação continuada do PNAIC nas práticas avaliativas dos professores alfabetizadores*, no contexto da alfabetização, segundo as perspectivas dos sujeitos da pesquisa, refletindo acerca do sentido que estas vêm sendo adotadas no cotidiano da ação educativa em sala de aula.

A avaliação no âmbito da escola pública historicamente esteve voltada à ideia binária de aprovação e reprovação, e, no contexto atual, encontra-se mais ainda em evidência, posta em debates em virtude do fortalecimento da política de avaliação educacional que, desde a década de 1990, com a criação do SAEB, tem sido incorporada ao pensamento do ensino escolar e executada na perspectiva da obtenção de resultados plausíveis, em todos os níveis de escolarização, além de compor programa de oferta de formação continuada de professores, como é o caso do PNAIC. Essa relação se justifica como condição necessária à elevação dos resultados nas avaliações externas e em larga escala e do IDEB, objetivos de ambas as políticas.

Com a proposta de formação do PNAIC, essa relação entre formação continuada e processo de avaliação, tanto de ordem interna da escola quando de ordem externa, tem logrado reflexões sobre o foco que a escola deve dar à avaliação da aprendizagem e à avaliação de desempenho, em decorrência das cobranças sobre resultados educacionais com a inserção dos instrumentos de avaliação em larga escala, como a Provinha Brasil e a ANA, no contexto da alfabetização.

O problema que se coloca aos professores alfabetizadores é situar em que bases conceituais devem se pautar suas práticas avaliativas, pois os descritores desses instrumentos de medição (Provinha Brasil e ANA) estavam voltados a saber se houve ou não aquisição de determinados conhecimentos cognitivos pela criança, em decorrência do ensino nessa etapa de escolarização, desconsiderando as demais aprendizagens da criança, o contexto em que se dá o processo de ensino-aprendizagem, seus limites e avanços, questões que só podem ser dimensionadas por meio do acompanhamento do processo de alfabetização de cada criança e do desenvolvimento das condições educativas da escola.

A preocupação dos cursos de formação continuada propostos pelo governo nas últimas décadas, como os do PNAIC, está voltada para estimular mudanças na prática pedagógica dos professores alfabetizadores, no discurso de superar um ensino tradicional da leitura e da escrita, e do numeramento, assim como alterar o modo de conceber a avaliação no âmbito escolar. Isso se deve à alegação de que os baixos índices educacionais são uma questão propriamente ligada ao ensino e à aprendizagem, portanto, urge provocar mudanças na prática docente, no sentido de seu melhoramento para alcançar os resultados requeridos pelas políticas educacionais.

O PNAIC, devido à sua abrangência e dinâmica organizacional e formativa, tornou-se uma política de formação continuada, que, além de se propor a formar, de certo modo, especialistas em alfabetização, coadunado com as avaliações sistemáticas no âmbito da mesma política, visava alcançar, assim, os objetivos proclamados a partir de mudanças no modo de ensinar e de avaliar, mas também na percepção sobre o processo de alfabetização. Desse modo, é preciso compreender como o discurso oficial do Programa sobre avaliação está sendo materializado no âmbito de sala de aula.

Partindo do entendimento dos sujeitos da pesquisa a respeito da importância e das contribuições formativas do Programa para o repensar do trabalho dos professores sobre alfabetização e seu ensino, evidenciou-se, de certa forma, uma mudança na postura desses professores alfabetizadores por permitirem a introdução de novos elementos didático-pedagógicos no âmbito da sala de aula, no processo de ensino-aprendizagem, e, por

consequência, na forma de pensar a avaliação e de praticá-la em sala de aula, conforme se evidencia no que dizem as professoras alfabetizadoras da pesquisa, ao serem questionadas sobre o uso de instrumentos avaliativos em sala de aula:

Avaliação diária [contínua], pois do 1º ao 3º ano são avaliados em forma de conceitos, onde vários descritores são analisados (PA1, 2019).

Esses instrumentos... como a gente trabalha em ciclo do 1º ao 3º ano, agora está só o 1º e o 2º ano, é pra avaliar aprendizagem dos alunos, até então nesse ciclo não...nunca chegaram pra gente dizer que tinha que ter uma avaliação [prova], fazer uma avaliação [prova], não era de suma importância, mesmo assim eu trabalhava tudo, quando chegava no semestre fazia uma avaliação pra entender..., mas o que era que eu avaliava leitura, escrita, as produções... as produções textuais, o nível de leitura, o nível de aprendizagem, se o aluno já subentendia, entendia o que ele escrevia, se ele entendia... capaz de entender o que o professor estava explicando, falando, então era mais nesse nível que eu fazia essas avaliações, um acompanhamento (PA2, 2019).

Olha a minha forma de avaliar ela é contínua, ou seja, no dia a dia, meus instrumentos são: leitura em grupo, individual, de textos, de tabelas das famílias silábicas [...] a escrita que já falei... a atividade avaliativa, como está sempre fazendo, mesmo que vai valer... não é nota, é o conceito, mas, tem que fazer aquela atividade, não é a prova, e também o comportamento deles no dia a dia, que a gente trabalha os valores, então tem que ver todas essas questões aí (PA3, 2019).

Os registros são feitos constantemente, as observações cotidianas ajudam muito na análise sobre como os alunos estão aprendendo ou se não estão (PA4, 2019).

Os depoimentos das professoras alfabetizadoras revelam que as práticas avaliativas estão se enveredando em um entendimento de avaliação contínua/processual, conforme orientado pelo PNAIC, coerente, portanto, com elementos do discurso oficial do Programa ao ter evidenciado a perspectiva de avaliação contínua no processo de ensino-aprendizagem, apresentando também a diversificação e usos de instrumentos avaliativos, premissas defendidas pelo PNAIC, no sentido de acompanhar o desenvolvimento dos alunos e suas aprendizagens, conforme foi proposto pelo Programa, ao orientar para o “[...] desenvolvimento de mecanismos integrados de avaliação”, pautados no acompanhamento do que é planejado e nas ações de ensino efetivadas em sala de aula, “[...] utilizando-se instrumentos variados que permitam analisar a progressão dos estudantes e suas relações com as estratégias didáticas adotadas” (BRASIL, 2012f, p. 8), esclarecendo ainda que:

Diante disso, uma ação didática consistente pressupõe necessariamente uma atividade diagnóstica para que o professor possa conhecer melhor os estudantes e reorganizar seu planejamento em função de suas necessidades. Essa atividade diagnóstica permite ao professor compreender o momento da aprendizagem do aluno, no início do processo avaliativo, que deve ser orientada pelos objetivos de aprendizagem previamente definidos, em função dos conhecimentos e habilidades que precisam ser construídos. Mas é necessário, também, que a avaliação seja contínua, isto é, não ocorra apenas no início do processo, mas durante todo o período letivo, a fim de que haja planejamento em ação, ou seja, redefinição de estratégias ao longo do processo (BRASIL, 2012f, p. 8).

Ao descreverem suas formas de avaliar, as professoras alfabetizadoras tomam diferentes momentos e atividades como instrumentos para acompanhar o desenvolvimento dos alunos pela aquisição dos direitos de aprendizagem. Isso demonstra, a princípio, que se está superando o entendimento da “prova” como único instrumento para avaliar o aluno; além disso, ainda apresentam uma mudança em suas atitudes pedagógicas, que se enveredam para uma perspectiva de práticas avaliativas formativas, revelando que o modelo de avaliação baseado apenas na classificação do aluno, que, por muito tempo, permeou e marcou o início da escolarização, já não é o único a direcionar as práticas avaliativas dos professores alfabetizadores.

Quanto às orientações teórico-metodológicas do Programa, voltadas à avaliação no âmbito da alfabetização e abordadas nas formações, segundo os professores orientadores de estudo, elas contribuem para afirmar as práticas avaliativas fundamentadas na avaliação diagnóstica e processual, no uso de diversificados instrumentos avaliativos. Essa foi a tônica do discurso que circulou nos encontros de formação do PNAIC, quando se tratava dessa temática, conforme revelam os depoimentos destes ao responderem a respeito dos instrumentos de avaliação ou de registro da aprendizagem dos alunos orientados, na formação continuada do PNAIC, e em que sentido deveriam ser utilizados:

Olha foram assim, instrumentos diversificados, cadernos de registros dos estudantes, fichas de acompanhamento individual e coletiva, portfólio com a coletânea de atividades, registros de atividades dos alunos [...] mas, de início a gente tem que fazer a avaliação diagnóstica.[...] no início do trabalho tem que ser aplicada a avaliação diagnóstica pra ver como é que a criança está, em que fase da escrita ela está, fase da leitura e também tem a ficha dos direitos de aprendizagem que a gente tem que seguir, se a criança tem direito de aprender, o professor tem direito de ensinar e aí ela tem que acompanhar através dessa ficha (POE1, 2019).

Essa avaliação que era orientada nas formações do PNAIC era sempre para o professor trabalhar na avaliação contínua, observando o desenvolvimento, o desempenho, as habilidades dos alunos no seu dia a dia, no seu cotidiano da sala de aula [...] tinha diversos instrumentos de avaliação, tinha trabalhos, jogos, o professor ele tinha várias atividades proposta pelo PNAIC nas formações, o professor tinha também autonomia de criar suas próprias atividades, seus próprios jogos, então não era apenas um instrumento, mas, tinha vários instrumentos que poderia está avaliando o aluno no momento (POE2, 2019).

Diversos registros, a importância deles é fundamental para o professor diagnosticar, verificar se seus alunos estão se desenvolvendo ou não [...] ficha de acompanhamento do aluno, portfólio das atividades trabalhadas, registros [...] (POE3, 2019).

[...] Esses a gente sempre sugeria pra eles os registros, o portfólio... a própria sequência didática que tivesse ali alguma possibilidade de fazer as atividades...incentivando os alunos para que nós pudéssemos está registrando, a questão do uso dos jogos, sempre com registros [...] outra coisa que era usada como...instrumento era oralidade também [...] eram instrumentos dessa maneira que a gente usava [...] (POE4, 2019).

[...] o PNAIC, ele utilizava de vários instrumentos de avaliação, não era só prova, na verdade a gente nem usava essa palavra prova, eu lembro que nas nossas orientações nossos formadores diziam assim, tudo a gente avalia [...] (POE5, 2019).

Apreende-se que, de fato, o discurso em torno das práticas avaliativas dos sujeitos da pesquisa reafirmam as premissas avaliativas defendidas pelo Programa, ainda que o sentido em que se realizam, na prática, não contemple plenamente o que propõe uma avaliação formativa, visto não ser possível uma mudança transformadora no tempo e espaço aligeirados em que se deram as formações e as condições reais em que se desenvolve o processo de ensino-aprendizagem na escola pública. Isso não tira o mérito do Programa ao introduzir elementos de mudança no fazer pedagógico dos alfabetizadores, apenas problematiza-se que a concepção de avaliação formativa para se consolidar na escola necessita de outros fatores corroborativos, como enfatiza Perrenoud (1999, p. 15):

[...] uma verdadeira avaliação formativa é necessariamente acompanhada de uma intervenção *diferenciada*, com que se supõem em termos de meios de ensino, de organização dos horários, de organização do grupo-aula, até mesmo de transformações radicais das estruturas escolares.

Esse modo de conceber a avaliação da aprendizagem exigirá mudança de concepção e de práticas pedagógicas, por requerer, segundo Perrenoud (1999), a visão igualitarista de escola e seu princípio de educabilidade, visto que a “[...] avaliação formativa assume todo seu sentido no âmbito de uma estratégia pedagógica de luta contra o fracasso e as desigualdades” (PERRENOUD, 1999, p. 16).

Fernandes (2006), ao teorizar a respeito da avaliação formativa, apoiado em estudos e pesquisas sobre as realidades da avaliação formativa nas salas de aula, afirma que:

[...] continua a ser difícil aos professores dos mais variados sistemas educativos desenvolverem, nas suas salas de aula, práticas de avaliação formativa. Esta situação é normalmente atribuída a razões tais como: a) limitações da formação dos professores; b) dificuldades na gestão do currículo; c) concepções errôneas dos professores acerca da avaliação formativa; d) inadequações na organização e funcionamento das escolas; e) pressões da avaliação externa; e f) extensão dos programas escolares. (FERNANDES, 2006, p. 39).

Dentre as dificuldades elencadas pelo autor para se efetivar uma avaliação formativa na escola, destacam-se as limitações de formação de professores que, de fato, possam estar imersos nos constructos teóricos a esse respeito, para entender a abrangência de uma avaliação na concepção formativa. Segundo esse autor, há “[...] falta de clareza conceptual e de um sólido referencial teórico em que as práticas de avaliação formativa se possa apoiar” (FERNANDES, 2006, p. 39), o que não obteve uma teorização mais aprofundada tanto nos cadernos

orientadores de estudo quanto no tempo de formação dedicado a essa temática no curso do PNAIC.

A outra dificuldade diz respeito às pressões da avaliação externa, que têm empurrado contraditoriamente a avaliação voltada às aprendizagens para uma avaliação para os resultados, de teor eminentemente classificatório, condicionando o ensino e a aprendizagem a responder aos descritores de tais avaliações, e que foram fecundos no Programa, devido a se constituir eixos estruturantes, consolidados pela presença de duas avaliações no âmbito da alfabetização (Provinha Brasil e ANA).

Nas análises de Dickel (2016, p. 198), “[...] a ANA exerce um papel indutor e de monitoramento do currículo a ser implementado”, pois há uma meta a ser cumprida ao final do ciclo, o que vai requerer compromisso dos professores em cumpri-la e a responsabilização pelos resultados. Daí decorre a preocupação em buscar estratégias pedagógicas adequadas que promovam um processo de ensino que possa refletir em satisfatórios resultados educacionais.

A questão levantada pela referida autora leva a pensar no sentido que toma a avaliação da aprendizagem no âmbito da escola, quando as avaliações de desempenho, que deveriam representar um diagnóstico para pensar as políticas públicas educacionais, se apresentam também como implicadoras na ação educativa de sala de aula, por condicionarem com maior ênfase o ensino às metas do que as aprendizagens dos alunos.

Mediante as orientações teórico-metodológicas do Programa, que indicaram as práticas avaliativas na perspectiva formativa, foi possível perceber que os sujeitos da pesquisa, ao assumirem em seus depoimentos que estão utilizando, em sala de aula, a avaliação contínua, vislumbra-se um indicativo de superação de uma avaliação pautada no uso somente de um instrumento avaliativo e que ocorria no final de cada bimestre letivo, servindo para aprovar ou reprovar o aluno, tomando apenas os conhecimentos ali cobrados como indicador de aptidão à série seguinte. Nessa perspectiva, Perrenoud (1999, p. 78) advoga a favor da avaliação contínua, como uma prática formativa, ressaltando que:

Proponho considerar como formativa toda prática de avaliação contínua que pretenda contribuir para melhorar as aprendizagens em curso, qualquer que seja o quadro e qualquer que seja a extensão concreta da diferenciação do ensino. Essa ampliação corre o risco, de um ponto de vista prescritivo, de fazer com que a ideia de avaliação formativa perca seu rigor. Na perspectiva descritiva que aqui adoto, essa ampliação autoriza dar conta das práticas correntes de avaliação contínua sob o ângulo de sua contribuição almejada ou efetiva para a regulação das aprendizagens durante o ano escolar.

A regulação a que se refere Perrenoud (1999) entende que o ato de ensinar é um esforço que se faz no sentido de orientar o processo de aprendizagem e que, portanto, necessita de uma regulação, dada por intervenções pedagógicas corretoras, que toma como base a “[...] apreciação do progresso e do trabalho do aluno”.

Ressaltamos também que as práticas avaliativas que conjugam para acompanhar as aprendizagens dos alunos, orientadas pelo PNAIC, que, de certo modo, estão sendo praticadas pelos professores nas classes de alfabetização, ainda não estão consubstanciadas como formativas, possuindo limites à sua materialização e chegando a ser práticas avaliativas formativas pontuais, pois sua realização, no sentido pleno e amplo, conforme preceituam Perrenoud (1999), Afonso (2009) e Fernandes (2006), não está condicionada em apenas utilizar diferentes instrumentos avaliativos para recolher informações sobre o processo de aprendizagem de cada aluno, suas dificuldades, mas vai além. Nesse sentido, ela pretende entender como e por que ocorrem tais dificuldades, levando a refletir sobre o que ensinar, como se aprende e como ensinar, a partir de então propor e realizar ações pedagógicas que possam ajudá-los a avançar e a consolidar as aprendizagens, de modo que a avaliação, nessa perspectiva, se articule com o processo de ensino e aprendizagem. Para Afonso (2009, p. 124-125), o campo da avaliação formativa é bem mais amplo e tem a ver com um processo de emancipação:

De fato, a avaliação formativa, sem deixar de estar relacionada com o Estado, enquanto lugar de definição dos objetivos educacionais e espaço de cidadania, parece ser a forma de avaliação pedagógica mais congruente com o princípio da comunidade e com o pilar da emancipação.

Nessa perspectiva, a lógica de uma proposta de avaliação da aprendizagem formativa, que se atém aos interesses pedagógicos com práticas avaliativas interativas entre os sujeitos que participam do processo, e também no uso de variados instrumentos avaliativos que possam (re)colher informações a respeito das aprendizagens e do ensino na alfabetização, fazendo-se cotidianamente, constitui um desafio aos professores para conseguirem desenvolver suas práticas avaliativas, devido à complexidade que envolve a ação educativa escolar, em especial à própria avaliação, à pluralidade de conhecimentos, ressaltando que não basta aos professores utilizarem os variados instrumentos avaliativos em sala, é preciso compreender o “potencial” de cada um deles, para olhar o processo de aprendizagem e de ensino, para identificar avanços, dificuldades e reorientar ações pedagógicas.

Os instrumentos de coleta de dados para a avaliação, sejam eles quais forem, devem ser utilizados criteriosamente. Com isso, estamos querendo lembrar ao educador que o uso desses instrumentos, no processo de ensinar e aprender, tem por objetivo

diagnosticar a aprendizagem dos educandos, a fim de, no seu acompanhamento, reorientá-los, se necessário, do melhor modo possível e, no final, poder testemunhar socialmente a qualidade de suas aprendizagens (LUCKESI, 2011, p. 370).

Para Luckesi (2011), a aplicação dos instrumentos em sala de aula deve ser planejada, elaborada, organizada em conformidade com o modelo de avaliação que o professor escolher. Essa é uma tarefa que exigirá do professor formação e autonomia profissional.

Destaca-se que a formação continuada deve oferecer aos professores, no percurso profissional, conhecimentos teóricos e práticos de caráter político e educacional que o possibilite agir com autonomia na condução e na proposição de ações didático-metodológicas e curriculares, que possibilitem pensar e (re)pensar o processo de ensino-aprendizagem e suas intencionalidades emancipatórias, no sentido de construção dialógica desse processo, em que conhecimento e pensamento alimentam e (re)alimentam a formação escolar, regimentados pelo envolvimento democrático dos sujeitos que participam da ação educativa, no âmbito da escola. Pois, para Contreras (2002), a autonomia do professor considera a tomada de consciência deste profissional sobre o fazer e o ser professor, além de compreender as perspectivas a que se propõem o ensino e a educação, como um todo, na sociedade, visto que “[...] a autonomia, no contexto da prática do ensino, deve ser entendida como um processo de construção permanente no qual devem conjugar, se equilibrar e fazer sentido muitos elementos” (CONTRERAS, 2002, p. 193).

É importante destacar que o PNAIC, por ter sido criado no contexto das políticas reformistas neoliberais, adentrou a escola na perspectiva de estimular mudanças na ação educativa, na alfabetização, ao propor a reorganização do trabalho do professor, o que, de certa forma, incidiu sobre sua autonomia profissional, ao estabelecer que:

Cabe aos professores, com base nas definições registradas na proposta curricular, no Projeto Político-Pedagógico e nas discussões realizadas em reuniões com a equipe da escola, planejar ações didáticas. Ao docente, como agente mais diretamente responsável pelo grupo classe, compete a elaboração de planos mais gerais de ação do ano letivo, definindo as rotinas escolares e o planejamento das atividades diárias, elaborando e selecionando recursos didáticos adequados. No planejamento didático, os professores e as professoras, com apoio e orientação da equipe de gestão da escola, devem garantir atendimento diferenciado para a efetiva aprendizagem das crianças. Isto é, a avaliação e a definição de modos de atendimento diversificados, considerando as necessidades de cada grupo de discentes (BRASIL, 2012c, p. 11-12).

No discurso oficial do Programa, ao dar ênfase no planejamento pedagógico, busca-se garantir que o professor tenha autonomia para definir suas metodologias, suas ferramentas didático-metodológicas e avaliativas, que considere mais pertinentes às necessidades de aprendizagem da turma em questão, buscando construir um ensino que assegure os direitos de

aprendizagem dos alunos. Sobre esse ponto, os sujeitos da pesquisa foram questionados se, no âmbito do PNAIC, o professor tinha/tem autonomia para desenvolver atividades didático-pedagógicas e avaliativas que considerasse importantes para sua turma, e eles expuseram que:

Sim, faço atividades variadas, e ainda faço uso de algumas metodologias que foram adquiridas no PNAIC e que valem muito para a formação de nossos alunos e na busca da construção do conhecimento (PA1, 2019).

Sim, tenho autonomia, nessas questões tenho, até porque o professor praticamente trabalha sozinho e desenvolve suas estratégias também como uma melhor forma de avaliar esses alunos. (PA2, 2019).

Sim, tenho autonomia para pesquisar, organizar, executar com meus alunos, porque assim, a gente faz formações aqui e aí é colocado, esse mês a gente vai trabalhar a sequência didática, o projeto de tal tema, então a gente vai preparar, organizar, pesquisar e ver a melhor forma de estar executando [a aula] com as crianças (PA3, 2019).

Sim, a autonomia do professor era muito válida, isso a gente percebia quando o professor vinha nas formações e ele apresentava suas atividades que ele mesmo criava na sua escola, na sua comunidade, com outros colegas de trabalho e isso era muito válido para o desenvolvimento pedagógico, para a prática do professor, a prática avaliativa em sala de aula, então ele tinha essa autonomia, não só nas atividades que eram propostas pelo PNAIC, mas, sim, ele tinha essa autonomia para criar novas metodologias, novas atividades (POE2, 2019).

Sim, o professor [tinha] plena liberdade de escolher suas atividades, ele tinha o seu momento também... e na escola aquele momento, quem estava trabalhando com eles os orientadores, que era sempre nas sextas-feiras, que era de sentar com o ciclo de alfabetização, primeiro, segundo e terceiro ano, pra gente discutir qual seria essas práticas, qual ia lançar mãos desses registros de aprendizagem, que metodologias ia usar para poder montar sua sequência didática, então, essas paradas que a gente dava de sexta-feira, que era chamada de hora-atividade, justamente ia fazer isso, como o professor ia trabalhar a semana, o mês. (POE3, 2019).

[...] então, ele [professor] tinha autonomia para desenvolver suas atividades, as formações aconteciam, mas, quando ele voltava lá pro interior dele, lá pra ilha dele, pros furos e igarapés, ele ia usar os materiais que ele tinha lá, ele tinha autonomia de criar o material, de como ele ia fazer, de como ele ia colocar em prática essa formação [...]. (Coord. PNAIC, 2019)

Os sujeitos da pesquisa, em unanimidade, afirmaram que os professores, no âmbito das orientações teórico-metodológicas do PNAIC, têm autonomia para desenvolver o seu trabalho pedagógico e os excertos das entrevistas acima revelam ainda um entendimento de autonomia ligado mais especificamente ao fazer didático, a escolher atividades a partir do que era orientado e sugerido, e que pudessem melhor contribuir para as aprendizagens, uma autonomia, de certa forma, limitada, voltada somente ao praticismo de sala de aula, não enfatizando os aspectos políticos que compõem o ato de ensinar, de compreender o sentido a que se propõe a ação educativa e o próprio papel do professor e da escola na sociedade.

Uma autonomia que, para Contreras (2002), funciona como um *status*, um atributo, uma “autonomia ilusória: dependência de diretrizes técnicas”, características de uma autonomia profissional que advém de um modelo de professor especialista-técnico, no contexto formativo

do PNAIC, um professor especialista em alfabetização, que domina técnicas, métodos, e dispõe de estratégias didáticas para garantir a eficiência e a eficácia do seu trabalho no sentido de alcançar os resultados/metas previstos.

Uma proposta de ensino que se destina a cumprir metas quantificáveis necessita de um profissional que domine técnicas e procedimentos para solucionar problemas, nisso consiste a perspectiva da racionalidade técnica na formação de professores, fazê-lo dominar e não elaborar meios pedagógicos eficientes para resolver uma situação-problema que se apresente em sala de aula, de modo a tornar esse professor um aplicador de métodos e estratégias pedagógicas, conforme assevera Contreras (2002, p. 95):

O reconhecimento que, como profissionais, os professores possuem, sob essa concepção, relaciona-se com o domínio técnico demonstrado na solução de problemas, ou seja, no conhecimento dos procedimentos adequados de ensino e em sua aplicação inteligente. Sua perícia técnica se encontra no conhecimento de metodologias de ensino, no domínio de procedimentos de gestão e funcionamento do grupo em sala de aula e no manejo de técnicas de avaliação da aprendizagem.

Os conhecimentos pedagógicos, elaborados pelos especialistas e que estão disponíveis aos professores por meio das formações inicial ou continuada, às quais ele vivencia, tornam-se, segundo Contreras (2002), relevantes na medida em que, na ordem prática, possam ser mais eficientes para garantir os resultados pretendidos, o “[...] pressuposto que aqui se manipula é que o conhecimento pedagógico disponível dirige a prática, proporcionando os meios para reconhecer os problemas e solucioná-los” (CONTRERAS, 2002, p. 97).

Nessa perspectiva de uma formação apoiada na racionalidade técnica, a autonomia docente fica comprometida, ou melhor, torna-se ilusória, como afirma Contreras (2002), pois cria uma dependência técnica/profissional, produzindo submissão e controle, onde a avaliação atrela-se à medição. O PNAIC, ao centrar-se na prática pedagógica e na mera execução de orientações didático-pedagógicas, enveredou pela formação continuada dos professores alfabetizadores, de certa forma, para a perda da autonomia, enquanto conquista da profissão docente, evidenciando o que alerta Contreras (2002, p. 33) em suas análises: “[...] o que está em jogo na perda da autonomia dos professores é tanto o controle técnico ao qual possam estar submetidos como a desorientação ideológica à qual possam se ver mergulhados”.

O controle sobre o trabalho do professor se dá de diferentes modos, dos mecanismos mais sutis aos mais rigorosos. A formação continuada assume, então, o princípio regulador, atendendo às determinações do plano das políticas educacionais que estão em voga, como as de cunho neoliberal, pois o controle sobre o ensino é estratégico para a condução de um modelo societal.

[...] a gente fazia visita nas escolas, a gente nem avisava, chegava lá pra saber se tudo que a gente trabalhava na formação o professor estava aplicando [...] a gente tinha esse cuidado de ter esse mapeamento, justamente aí a secretaria entrava com a parceria de chamar os professores, o coordenador pedagógico pra saber porque esse professor não estava participando [das formações]. (POE5, 2019).

[...] ele [professor] criou estratégias para ensinar, mas, voltado para aquilo que ele aprendia na formação, daí a importância da formação continuada, então ele não era solto [...] (Coord. PNAIC, 2019).

Nas falas dos sujeitos da pesquisa, constantes nos excertos acima, evidencia-se esse princípio regulador de uma política de formação, como o PNAIC, que carrega, em suas entrelinhas, a pretensão de fazer com que a comunidade escolar se envolva com os preceitos ideológicos que pretendem tais políticas, disfarçadas, muitas vezes, por discursos que utilizam termos como descentralização, autonomia, participação, retirados dos contextos de fala da classe trabalhadora, no campo de lutas por direitos e por democracia, mas com sentido político na perspectiva do ideário reformista.

No contexto da pesquisa, foi possível constatar a coerência entre o discurso proferido pelos professores e os defendidos pelo PNAIC, acerca da avaliação da aprendizagem, visto que os professores alfabetizadores estão buscando diversificar os instrumentos de avaliação no sentido de monitorar/acompanhar a aprendizagem dos alunos. Outro ponto relevante da pesquisa diz respeito à tentativa de superar o entendimento da prova como único ou mais importante instrumento para avaliar os alunos. Com relação às perspectivas em que se inscrevem essas práticas avaliativas que estão sendo realizadas em sala de aula, elas têm sido apresentadas como avaliação diagnóstica e contínua/processual, no desenvolvimento da aprendizagem, no que diz respeito à alfabetização dos alunos, mais precisamente as voltadas aos níveis de escrita e leitura e as estratégias matemáticas nessa etapa de escolaridade.

Portanto, a pesquisa constatou que alguns elementos das orientações formativas sobre avaliação da aprendizagem estão sendo, de certa forma, incorporadas às práticas avaliativas desenvolvidas pelos professores alfabetizadores que participaram da formação continuada do Programa e do estudo em questão. Nesse sentido, destacamos que a avaliação, ainda que tenha sido orientada ao acompanhamento das aprendizagens, em uma perspectiva formativa, ao mesmo tempo é dado foco às avaliações externas em larga escala para aferir o desempenho escolar, como condição de regulação dos resultados do processo de alfabetização, com o fortalecimento das avaliações externas e em larga escala, no caso da alfabetização, a Provinha Brasil e a inserção da ANA, conforme será discutido na seção a seguir.

### 3.5 O PNAIC E AS AVALIAÇÕES EDUCACIONAIS NA ALFABETIZAÇÃO: AÇÕES PRÁTICAS NO CONTEXTO ESCOLAR E A MENSURAÇÃO COMO QUALIDADE DO ENSINO

No contexto das políticas educacionais reformistas, o Brasil, ao implementar um programa de formação continuada para professores, o faz como estratégia para melhorar o ensino e os resultados educacionais que são aferidos nas avaliações em larga escala. O PNAIC se inscreveu nessa perspectiva, para a qual foram conjugados esforços de pactuação entre os entes federados e se buscou, de certa forma, aproximar as universidades, com seus centros de estudos e pesquisas em alfabetização, à escola básica, ao contexto da prática alfabetizadora do professor e coadunada com avaliações sistemáticas em prol da qualidade de ensino.

As autoras e pesquisadoras Camargo, Ribeiro e Mendes (2016), ao tratarem sobre as implicações da formação docente no desempenho escolar, ressaltam que a política de formação de professores, por ser um componente da reforma neoliberal, encontra-se vinculada às mudanças em voga no mundo do trabalho, que se coloca em articulação à base produtiva capitalista, e isso tem provocado mudanças no processo de trabalho, pois este precisa “[...] acompanhar o desenvolvimento das novas tecnologias e exigências dos grupos controladores da financeirização do capital mundial” (CAMARGO; RIBEIRO; MENDES, 2016, p. 98). Tais demandas vão exigir o repensar do modelo de formação continuada de professores, no sentido de responder satisfatoriamente aos imperativos sociais, econômicos e políticos que estão sendo consubstanciados nas últimas décadas no Brasil e que estabelecem um conceito de qualidade de ensino, pretendida nessa lógica e voltada ao desempenho escolar. Nesse debate, as autoras ainda destacam que:

Em relação à elevação dos indicadores educacionais, observa-se que o professor vem sendo cobrado cotidianamente pela elevação da qualidade do ensino (e dos índices) e da escola. Diante das cobranças, críticas, dúvidas e incertezas, ele busca informações, participa, questiona, desenvolve atividades, quer encontrar e dar resposta para os problemas da sala de aula. Busca inserir-se em novos processos de aprendizagem, para criar novas possibilidades e apresentar respostas imediatas aos problemas de aprendizagem dos educandos, mas ainda são poucas as oportunidades que lhes são oferecidas (CAMARGO; RIBEIRO; MENDES, 2016, p. 97).

A discussão teórica a respeito da relação entre formação continuada e avaliação educacional torna-se bastante pertinente em virtude da responsabilidade que passou a recair sobre o trabalho do professor, a partir da criação do IDEB, como indicador de qualidade do ensino, e do papel das avaliações externas e em larga escala, como instrumentos de aferição dessa qualidade e indutoras de políticas educacionais, inclusive as de formação de professores, e tomadas como necessárias à promoção de melhores índices educacionais.

No âmbito desse debate, este estudo realiza uma análise a respeito da *avaliação externa e em larga escala na alfabetização, a responsabilização do professor e a mensuração como qualidade de ensino*, ao discutir sobre os discursos proferidos em torno das avaliações educacionais externas e em larga escala, na alfabetização, no que concerne à Provinha Brasil e à ANA, no período a que se refere este estudo (2013-2016), e sua relação com o curso de formação continuada do PNAIC, enquanto eixos do Programa que se atravessam nesse processo de alfabetização, atentando para o sentido e usos destas no âmbito escolar, e refletindo sobre o viés de responsabilização dos professores, pelos resultados, e a mensuração como qualidade de ensino pretendida nessa etapa de escolarização.

A avaliação educacional se constitui, segundo os estudos/pesquisas no campo de políticas públicas, como eixo estruturante das políticas educacionais, estabelecendo estrita relação com a formação continuada, como está posta no âmbito do PNAIC, com intuito de melhorar o IDEB e, assim, poder alcançar as metas normatizadas e reguladas, conjugando forças políticas, pedagógicas e técnicas, para direcionar e conduzir o ensino público, por meio do controle, da regulação e da responsabilização do trabalho do professor em função de melhores resultados. Isso demonstra haver uma centralidade da avaliação nas políticas voltadas à educação brasileira, fomentada e fortalecida com a consolidação do SAEB<sup>46</sup>, que, por meio de um conjunto de avaliações externas em larga escala, visa regular a qualidade do ensino das escolas públicas brasileiras, inclusive desde os anos iniciais de escolarização.

Nas análises de Shiroma (2018), isso afeta diretamente o docente, pois as práticas gerencialistas impregnadas na gestão pública tomam a avaliação educacional como elemento primordial para regular e obter o controle sobre o ensino, e destaca que:

O interesse em influenciar a formulação das políticas para a formação docente pode ser entendido como uma manifestação fenomênica deste processo cujas determinações econômicas ficam ocultas aos educadores, gestores e grande público. Os experts dessas agências multilaterais divulgam que, para se alcançar as metas da Educação para Todos, os países precisam monitorar os resultados de aprendizagem dos alunos e investir na aferição da qualidade do professor (SHIROMA, 2018, p. 90).

---

<sup>46</sup> O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) sofreu modificações na edição de 2019, todas as nomenclaturas dos instrumentos avaliativos como ANA, ANRESC, Prova Brasil deixaram de existir, e, a partir de então, todas as avaliações externas passaram a ser identificadas como SAEB. O sistema de avaliação incluiu a educação infantil como etapa escolar também a ser avaliada, além do ensino fundamental e médio. A respeito do 3º ano do ensino fundamental, em que se aplicava a ANA, deixou de ser avaliado, em virtude da Base Nacional Comum Curricular (BNCC/2017), estabelecer o fim do ciclo de alfabetização no 2º ano e não mais no 3º, como orientava o PNAIC. O 9º ano passou a contemplar, além da Língua Portuguesa e da Matemática, as áreas de Ciências da Natureza e Ciências Humanas. Essas principais alterações estão asseguradas na Portaria n.º 366, de 29 de abril de 2019, que estabelece as diretrizes de realização do SAEB, no ano de 2019.

O Brasil, ao seguir a lógica das orientações dos organismos multilaterais, no âmbito das políticas de formação de professores, implementou mudanças com o objetivo de constituir um professor com habilidades e competências, um profissional proativo e técnico, que assegurasse um ensino capaz de produzir bons resultados educacionais para o país. É nessa perspectiva que o PNAIC, apoiado em dispositivos legais/normativos de implementação e execução, foi acrescentado, como instrumento de diagnóstico e aferição de resultados, no ciclo de alfabetização, a aplicação da Provinha Brasil, com a finalidade de realizar o diagnóstico do nível de alfabetização dos alunos no início e no final do 2º ano do ciclo de alfabetização, e a ANA, para aferir o resultado do processo de alfabetização dos alunos que concluem o 3º ano, verificando, assim, se a alfabetização foi, de fato, consolidada.

A presença dessas avaliações padronizadas no âmbito da alfabetização trouxe mais uma inquietação para a escola e para os professores, que, além de se preocuparem pedagogicamente com *o que ensinar, como ensinar e para que ensinar* e ainda com *o que, como e por que avaliar* no ciclo, no âmbito da sala de aula, devem também se preocupar com o desempenho dos alunos nas avaliações em larga escala, como o IDEB, que serve como indicador de qualidade, cujos resultados, no contexto educacional, qualificam a educação escolar e o trabalho do professor.

Diante dessa questão, os sujeitos da pesquisa, ao serem indagados se as estratégias de ensino subsidiadas pelo PNAIC promovem a qualidade de ensino, expuseram que:

Sim, através de suas práticas de alfabetização que é o letrar e o alfabetizar de forma prazerosa e dinâmica, facilitando a apropriação do sistema de escrita [...] (PA1, 2019).

É... de uma certa parte sim promove porque a gente passou mais entender quais são as estratégias de ensino em sala de aula que os alunos devem ter, quais são as habilidades e competências que os alunos precisam ter [...] (PA2, 2019).

Entendo que qualidade de ensino é algo muito maior que as estratégias de ensino, muito embora estas possam ser ponto relevante nas discussões que envolvem as questões sobre qualidade da educação, mas, por si só não conseguem garantir altos e significativos padrões de qualidade, para isso, é preciso muito mais, não basta apenas o professor mudar de estratégia, embora isso possa fazer sentido, dependendo da situação, quando este não encontra condições adequadas por parte dos sistemas de ensino para desenvolver sua prática docente, vivenciando jornadas duplas de trabalho, salas superlotadas e todos os agravantes sociais que refletem no cotidiano da sala de aula (PA4, 2019).

Sim, porque dá suporte ao professor direcionar seu trabalho, utilizando sequência didática, projetos didáticos, com isso motiva os alunos a criar expectativa para o dia seguinte [...] e dá subsídio no desenvolvimento do ensino/aprendizagem (POE1, 2019).

Sim, com certeza, essas estratégias que o PNAIC propôs aqui em nosso município promove um ensino de qualidade com certeza, porque sempre tínhamos discussões com os professores do município com relação a como estava antes essa alfabetização e com essas formações continuada do PNAIC, isso promove uma boa qualidade de ensino [...] (POE2, 2019).

Pois é, olha vou falar de duas maneiras, eu acredito que promove, porém, tem uns detalhes aí, isso depende muito, não só do professor, de tudo, porque por mais que o professor viesse nas formações, fosse interessado, um professor dedicado, não dedicado ao PNAIC, mas dedicado a profissão dele, dispostos a entender melhor essa... o nosso trabalho enquanto educador, entender melhor o que é alfabetizar uma criança, então essas situações não dependem somente do professor, então, quando digo que sim, faço umas ressalvas, é que não depende só dele, então eu diria que essas formações, elas precisam, não só desse momento, mas, de toda uma estrutura que possa conseguir garantir essa qualidade de ensino [...] (POE4, 2019).

Promove sim, eu via enquanto coordenadora, que nós íamos, fomos pra as escolas [...] fazíamos seminários [...] fomos para seminários em Belém, levávamos as práticas dos professores pra esses seminários e os depoimentos que os professores alfabetizadores nos davam, eram depoimentos otimistas, eles viam os avanços [...] (Coord. PNAIC, 2019).

Os excertos das entrevistas revelam que os professores concordam que as estratégias de ensino subsidiadas pelo PNAIC promovem qualidade de ensino na alfabetização, porém expõem outros fatores, de ordem interna e externa à escola, que contribuem para que, de fato, possa produzir qualidade, conforme se observa nas falas da professora PA4 e da professora orientadora POE4, que mais claramente englobam a garantia de outros componentes necessários à promoção da qualidade de ensino, para além do melhoramento do trabalho do professor, ou seja, uma conjugação de fatores a serem garantidos pelo Estado como condições para se atingir a requerida qualidade, e elas ainda discordam que a responsabilidade seja somente do alfabetizador em garantir a consolidação da alfabetização dos alunos no final do ciclo.

Quando se discute *qualidade de ensino*, é importante salientar que o entendimento da educação, como uma prática social, remete à complexidade que a envolve, pois trata-se de um conceito considerado polissêmico e multifacetado, e sua amplitude deve-se à referência do lugar social dos sujeitos que buscam essa qualidade de ensino, mas também da visão de educação pretendida. Desse modo, pode-se inferir dois lugares de referências que se antagonizam em virtude do modelo de sociedade que buscam consolidar: uma primeira perspectiva, de viés mercadológico, em que a qualidade está em consonância com o viés de mercado, que se coloca em defesa de uma educação calcada na qualidade total, referenciada pelas perspectivas neoliberais; e uma segunda, que advém de um entendimento de educação emancipatória, voltada para formação integral dos sujeitos, calcada na qualidade social da educação que tem o diálogo e a democracia como orientadoras do ensino, requerida pela classe trabalhadora. Contribuindo com esse debate, Azevedo (2011, p. 223-224) faz um importante esclarecimento, ao destacar que:

É importante lembrar que o conteúdo da qualidade é uma construção histórica e, portanto, variável, de acordo com os projetos de sociedade e, por conseguinte, de

educação, em implementação ou em luta em cada conjuntura. Desta perspectiva, quando se está tratando do conceito de qualidade na educação, é necessário ter presente que são muitos os significados a ele atribuídos. Os próprios conteúdos do atributo qualidade, na medida em que resultam da reflexão/ação humanas, historicamente, vêm se construindo e têm variado de acordo com os interesses de grupos e classes sociais. Por conseguinte, seu significado predominante - mas não unívoco - varia de acordo com os projetos hegemônicos em distintos contextos históricos, sem, no entanto, deixar de expressar uma contaminação de elementos oriundos de outras significações, peculiares às forças sociais em luta.

Para compreender em que sentido a avaliação educacional está sendo trabalhada no contexto escolar, a partir das orientações do PNAIC, é preciso desvelar que qualidade de ensino ela referenda. Para isso, perguntamos aos sujeitos da pesquisa se as estratégias de ensino que o PNAIC defende concorrem para as avaliações sistemáticas para aferir qualidade de ensino pelo IDEB, ao que eles responderam:

Sim, porque o pacto ele é um programa do governo, todo mundo sabe, tá cansado de saber, então as formações eram mais voltadas, não só para a sala de aula, mas também ela tinha como embasamento através dessas provas, que fossem capaz de melhorar as estratégias de ensino e também que fosse aumentar esse IDEB, que até então estavam muito baixo [...] (PA2, 2019).

Sim, parece existir uma relação entre o projeto PNAIC e as avaliações sistemáticas que geram os índices do IDEB (PA4, 2019).

Sim, visto que ela é um dos instrumentos, principalmente a ANA, que foi criada para monitorar a aprendizagem dos alunos e o objetivo é que todos os estudantes estejam alfabetizados em língua portuguesa e matemática, alfabetizado pleno com oito anos, mas, no entanto, tem seus pontos negativos, também não é só positivo, quando não leva em consideração o meio em que a pessoa habita, quando utiliza exemplos não conhecido aos alunos, pois, quando não conhecem a região, eles dão exemplo do sul que a criança ribeirinha desconhece (POE1, 2019).

Também, lógico, porque ao final do terceiro ano tem a ANA, avaliação nacional da alfabetização, então, ela vem avaliando tudo que a gente trabalhou, se o professor trabalhar no 1º, 2º e 3º ano aquelas habilidades, aquelas estratégias de ensino, tudo para que a criança conseguisse até o final do ano está alfabetizada, então, a avaliação da alfabetização a ANA, ela vinha justamente para medir estas aprendizagens, saber se está alfabetizada, que não era só chegar aos oito anos de idade, o terceiros ano e a criança não está alfabetizada completamente pra ser capaz de fazer uma prova, [...] avaliação, justamente da aprendizagem do aluno que vai com certeza tá relacionada com o IDEB (POE5, 2019).

Sim, tem esse interesse sim, tem vínculo, não foi criado do nada, não vinha, por exemplo, assim, olha você tem que ver isso porque tem que melhorar o IDEB, não vinha assim claro, mas, a proposta era fazer uma avaliação [...] então tinha realmente uma intenção de melhorar o IDEB [...] (POE4, 2019).

Com certeza, porque olha o que é... as provinhas por exemplo vinham justamente nesse encontro ali da leitura, da escrita, da matemática,, então, aquilo que foi trabalhado, as estratégias, [...] essas avaliações [Provinha Brasil e ANA] que tinham, elas estavam em consonância com o PNAIC, com a formação (Coord. PNAIC, 2019).

Diante desses depoimentos, pode-se aferir que as avaliações externas e em larga escala, destinadas à alfabetização, também compunham as recomendações formativas do PNAIC, em virtude da importância que têm junto ao sistema educacional, como reguladoras do ensino, pois,

são elas que condicionam os resultados dessa etapa de escolarização, principalmente a ANA, e orientam as políticas destinadas para a alfabetização. Portanto, os sujeitos reconhecem a importância dessas avaliações no âmbito do PNAIC, como um fator preponderante na condução do ensino, por promover uma análise quantitativa em que se encontra o nível de alfabetização dos alunos, caracterizando tais avaliações como fator de mensuração da qualidade de ensino no início da escolarização. Para Esteban (2012), as avaliações em larga escala, por focarem metas, estão vinculadas à gestão educacional e não necessariamente às aprendizagens dos alunos, conforme declara:

O discurso oficial, apoiado na necessidade de melhorar a qualidade da educação, propõe a avaliação fundamentalmente como um mecanismo de controle, direcionado à mensuração do desempenho dos estudantes por meio de exames em larga escala. A busca de uma medida objetiva, capaz de expressar de modo claro e neutro o nível de desempenho, orienta a formulação de procedimentos cujas preocupações são eminentemente técnicas. A mensuração aliada ao estabelecimento de metas sustenta processos de avaliação mais vinculados à gestão educacional do que à aprendizagem infantil. Tal articulação demanda profunda reflexão e amplo debate sobre o que se considera qualidade da educação, pois o cumprimento de metas e elevação de índices de desempenho não expressam necessariamente uma efetiva ampliação dos conhecimentos pelos estudantes ou uma ruptura com os mecanismos de produção das desigualdades escolares. (ESTEBAN, 2012, p. 576).

Sob esse viés de entendimento, o PNAIC, enquanto política de formação continuada de professores, focalizou esforços no melhoramento do ensino na alfabetização, para garantir a proficiência em determinados conteúdos dos componentes curriculares em língua portuguesa e matemática, pois são exatamente esses componentes cobrados nas avaliações externas, que se restringem em cobrar conhecimentos cognitivos que o aluno tenha se apropriado no decorrer do ciclo. Nessa perspectiva, perguntamos aos sujeitos da pesquisa se essa ênfase dada à língua portuguesa e à matemática, na formação continuada do PNAIC, refletia as orientações das avaliações em larga escala, e eles proferiram que:

[...] essa relação de matemática e português, assim, a gente tinha que levar a fundo, porque na minha opinião elas ficaram meio subtendida uma com a outra (PA2, 2019).

Sim, refletem, assim como também orientam para as formas de como trabalhar a linguagem e a matemática tal como as orientações das avaliações em larga escala (PA4, 2019)

[...] Porque o PNAIC, a proposta dele é realmente trabalhar português e a matemática, trazendo daquilo que o aluno já tem com sua comunidade pra dentro da sala de aula e o professor ia sistematizar esses conhecimentos e isso favoreceu com certeza também... essas orientações para as avaliações em larga escala [...] (POE2, 2019)

[...] havia indiretamente, uma consequência mesmo, porque a gente não trabalha só o português e nem só a matemática, trabalha de maneira interdisciplinar, a gente não trabalha de forma isolada cada disciplina, claro a gente visava o português e a matemática, mas porque fazia ligação com as demais disciplinas. Não vinha uma orientação dizendo que devíamos trabalhar diretamente por causa das avaliações externas [...] (POE3, 2019).

Sim, reflete sim, é nisso que eu digo que havia sim o interesse sem dúvida e a gente sabe que essa questão do interesse em língua portuguesa e matemática ela tá amarrada em determinados resultados que o Brasil tem que alcançar,[...] a própria possibilidade de tu tá... potencializando os conhecimento em língua portuguesa e matemática te dava essa pista. Por que só esses dois? Por que o foco nesses dois? (POE4, 2019).

Para esses professores, ainda que o foco das orientações formativas do PNAIC recaísse sobre os componentes curriculares de Língua Portuguesa e Matemática, o Programa não deixou de tratar dos demais componentes curriculares destinados a essa etapa de escolarização, propondo seu tratamento de modo interdisciplinar no âmbito da sala de aula. Eles também reconhecem que a centralização formativa em Língua Portuguesa e Matemática reflete as orientações das avaliações externas e em larga escala, como uma forma de desenvolver habilidades e competências que favoreçam realização de tais avaliações, mas salientaram que não houve uma determinação clara de que deviam trabalhar os conteúdos desses componentes curriculares diretamente para que os alunos soubessem resolvê-las. Nos relatos das professoras PA4 e POE4, fica bem evidente o entendimento das intenções a que se propõe essa relação estrita que tem orientado as práticas pedagógicas e até curriculares, para garantir uma performance melhor dos alunos, em termos de resultados, e, por consequência, da escola, no ranqueamento das instituições escolares a partir do IDEB.

Nas análises de Ball (2004), a lógica gerencialista e performativa que orienta a gestão dos serviços sociais, a partir das reformas do Estado, tem conduzido o ensino público para resultados, incentivando, assim, a busca por excelência e competitividade em educação, conforme afirma:

A performatividade desempenha um papel crucial nesse conjunto de políticas. Ela funciona de diversas maneiras para “atar as coisas” e reelaborá-las. Ela facilita o papel de monitoramento do Estado, “que governa a distância” – “governando sem governo”. Ela permite que o Estado se insira profundamente nas culturas, práticas e subjetividades das instituições do setor público e de seus trabalhadores, sem parecer fazê-lo. Ela (performatividade) muda o que ele “indica”, muda significados, produz novos perfis e garante o “alinhamento”. Ela objetifica e mercantiliza o trabalho do setor público, e o trabalho com conhecimento (*knowledge-work*) das instituições educativas transforma-se em “resultados”, “níveis de desempenho”, “formas de qualidade”. Os discursos da responsabilidade (*accountability*), da melhoria, da qualidade e da eficiência que circundam e acompanham essas objetivações tornam as práticas existentes frágeis e indefensáveis – a mudança torna-se inevitável e irresistível, mais particularmente quando os incentivos estão vinculados às medidas de desempenho (BALL, 2004, p. 1116).

Isso tudo, para o referido autor, leva a pensar a educação na perspectiva produtiva, pois coloca os serviços sociais com o objetivo de atingir metas, de modo a obter o controle de qualidade pretendia. As avaliações externas e em larga escala introduzem, no âmbito da escola, a ideia de cumprimento de metas, associada à responsabilização dos sujeitos pelos resultados.

Dessa forma, vai minando a lógica de mercado/empresarial nos *quer-fazer*es educativos, ainda que não ocorra como uma cobrança efetiva e direcionada, como destacaram os sujeitos da pesquisa, mas sim subtendida, e que, de certo modo, tem causado uma atenção desses profissionais em utilizar estratégias didático-pedagógicas e curriculares para atingir as metas estabelecidas, passando o foco do processo de ensino-aprendizagem para os resultados. Concordamos, então, com o que Ball (2004, p. 1116) declara:

A prática do ensino é reelaborada e reduzida a seguir regras geradas de modo exógeno e a atingir metas. Isso gera a lógica que permite substituir uma mão-de-obra e culturas institucionais especializadas por culturas e sistemas de gestão genéricos que visam a “obter” desempenho, melhoria da qualidade e eficácia.

Entende-se, assim, que esse tipo de gestão de base gerencial dos serviços sociais tende a colocar, em nível elevado, os serviços prestados pelo setor privado, desqualificando o setor público, para que se possa introduzir as ideias de *quase-mercado* na educação e demais serviços sociais, para garantir qualidade firmada na lógica de mercado/produção.

Nesse contexto, o IDEB tem servido de parâmetro para medir qualidade, o que tem levado a mudanças na prática pedagógica e avaliativa dos professores, orientadas por um modelo de formação continuada voltado à “moral utilitária na prática educacional”, conforme preferiu Ball (2004). É nessa perspectiva que se inscreve o PNAIC, ainda que tenha introduzido novos modos de olhar para a alfabetização e para a prática pedagógica dos alfabetizadores, colocando no discurso o processo de ensino-aprendizagem como central e importante para consolidar objetivos proclamados, envereda, por outro lado, para uma perspectiva de ensino voltada ao desempenho em avaliações em larga escala. Esta última tem ressoado, sobremaneira, no âmbito escolar, em virtude de se publicizar os resultados das escolas e do seu ranqueamento, incidindo sobre o trabalho educativo desenvolvido na escola, pois, alcançar metas tem estado à frente das intencionalidades educativas, por ser requerida pelo Estado regulador e avaliador.

As avaliações externas e em larga escala na alfabetização passaram a ganhar importância em virtude de seus resultados representarem a qualidade do ensino. A esse respeito, ao serem perguntados sobre qual orientação ou quais orientações receberam da escola, via orientação pedagógica ou secretaria de educação, quanto ao desempenho escolar dos alunos nas avaliações em larga escala e no IDEB, as professoras alfabetizadoras da pesquisa expuseram que:

Não... a gente ouvia assim, pelo menos eu das minhas formações que foi feito, ouvi muito pouca coisa, [...] acho que essas orientações...o que dava para perceber gente perceber que era para isso, mas ninguém chegou pra gente e disse assim: olha é isso a formação do pacto além da sala de aula, ela vai muito além... você vai trabalhar porque... o IDEB está muito baixo, isso ficou subtendido (PA2, 2019).

A gente não [recebeu]..., porque é passado [as avaliações], mas a gente não é orientado, a secretaria de educação eles não vem aqui e nem a escola mesmo [orienta] (PA3, 2019).

Os excertos retirados das entrevistas com as professoras alfabetizadoras revelam que a escola lócus da pesquisa não havia realizado, até o período das entrevistas, um trabalho pedagógico orientador, especificamente destinado às avaliações externas e em larga escala, nem fez cobranças juntos aos professores sobre os resultados do IDEB, assim como a SEMED também não o fez, ainda que elas compreendam que existe essa preocupação, como destaca a professora PA4:

As escolas se preocupam demasiadamente com o índice do IDEB e chega até que parece existir uma disputa para verificar quem fica no topo e quem cai ano a ano, é como se aquilo de fato representasse um ensino de qualidade, o que muitas vezes não o é (PA4, 2019).

Vale ressaltar que, no decorrer do desenvolvimento do Programa PNAIC, a SEMED prestou orientações aos gestores e coordenadores pedagógicos de escolas a respeito dessas avaliações na alfabetização, visto que a Provinha Brasil passou a compor uma das ações no âmbito do PNAIC, em que o MEC/INEP, em 2014, instituiu um interlocutor para orientar e coordenar a aplicação e o lançamento dos resultados, via SIMEC. A SEMED nomeou, então, um dos técnicos da coordenação do PNAIC/local como interlocutor para coordenar esse trabalho, de modo a requerer que tais resultados fossem discutidos nas escolas. Do mesmo modo, a ANA foi orientada e seus resultados foram apresentados aos alfabetizadores e gestores de escola, via SIMEC/SisPacto, para que, de posse desses resultados, esses profissionais pudessem analisá-los para (re)planejar suas ações. Em nova enquete junto aos sujeitos da pesquisa, perguntamos sobre o significado das avaliações em larga escala, do tipo Prova Brasil e ANA, para a prática pedagógica na alfabetização, e também se a SEMED havia orientado as escolas sobre essas avaliações, e eles revelaram que:

[...] a Provinha Brasil e a ANA a gente sabe da importância delas, mas também a gente sabe que nem todas as escolas, elas viam isso como estratégia pra perceber se aquilo que era utilizado no PNAIC, nas formações estavam dando certo ou não [...] e a gente sabe, tanto a provinha brasil quanto a ANA, elas são fundamentais porque a gente precisa disso para ter a noção... cada escola precisa da provinha pra saber o termômetro de sua escola e aí a SEMED [coordenação de ensino] ela... essas orientações ela não se dava de uma forma sistemática, ficava muito solto eu percebia, tanto que a SEMED jogou pra costa do PNAIC [coordenação local] a ANA e a Provinha Brasil, e a gente que tinha que se virá lá dentro[ tinha que trabalhar as orientações com as escolas] (Coord. PNAIC, 2019).

Fazer um diagnóstico da alfabetização no Brasil e posteriormente esse resultado ser analisado pela equipe gestora... é porque é assim, eles fazem a Provinha Brasil, mas, não tem aquele resultado, não vão fazer essa análise junto com a equipe gestora, junto com os professores, não vão dá esse feedback, qual é o resultado, O que a gente pode fazer pra melhorar o resultado da provinha Brasil, só envia pra lá [...] (POE1, 2019).

[...] essas avaliações em larga escala, no caso a ANA e a Provinha Brasil, elas eram coordenadas, levando até as escolas... então, havia um respeito, eu diria assim, dos profissionais da educação, dos professores, não era assim, olha tem que aplicar [...] havia todo um cuidado que a gente, também... enquanto coordenadora pedagógica procurava orientar os professores para que tudo que eles estavam fazendo não fosse simulações, mas, que fosse de fato os resultados que eles estavam... tendo na escola [...] (POE4, 2019).

Eles [SEMED] davam as orientações, eu lembro que eles orientavam a Provinha Brasil que era para o 2º ano e a ANA que era para o 3º ano avaliação nacional da alfabetização, assim, a orientação que a gente tinha mesmos era na questão de... era pra ver se o nível de aprendizagem dos alunos, se estavam surtindo efeito as formações [do PNAIC] (POE5, 2019).

Evidencia-se, nas falas dos sujeitos da pesquisa – professores orientadores de estudo – que tanto a Provinha Brasil quanto a ANA são consideradas importantes instrumentos que mostram aos professores e gestores os resultados do processo de alfabetização, no que diz respeito aos saberes dos alunos nos componentes curriculares de Língua Portuguesa e Matemática, pois indicam o nível de alfabetização dos alunos.

Ressaltamos também que a maioria destes sujeitos da pesquisa informou que foram repassadas orientações técnicas sobre essas avaliações em larga escala. Eles também afirmam que a Secretaria de Educação tinha uma preocupação de que fossem garantidas suas aplicações na rede de ensino. O que chamou a atenção nesses excertos de entrevista foi a inquietação dos sujeitos sobre a gestão educacional da SEMED e da própria escola, de não terem utilizado os resultados dessas avaliações para promover, junto aos educadores, aos pais e à comunidade escolar em geral, um debate a respeito dos avanços, limites e problemáticas que envolvem tais resultados e suas implicações na proposição de políticas educacionais, destinadas a essa etapa de escolaridade, conforme destacou acima a professora orientadora POE1, ainda que ela se refira a apenas melhorar os índices.

A esse respeito, Micarello (2015), em suas análises sobre a avaliação ANA, no âmbito da alfabetização, enfatiza que a melhoria da educação envolve um importante aspecto que não se restringe em apenas mudar as práticas pedagógicas, mas requer que se olhe para as condições de oferta da educação. Por isso, afirma que a ANA, em sua composição, possui, além dos testes cognitivos que revelam resultados de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, um questionário contextual sobre as condições de oferta da educação, abordando sobre infraestrutura, formação de professores e outros fatores que são condicionantes dessa oferta, e que precisam ser analisados, no sentido de promover um amplo debate em torno da proposição de políticas públicas educacionais que visem à qualidade do ensino.

Assim, um primeiro desafio que se impõe ao processo de divulgação e apropriação dos resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização é o de articular esses

instrumentos – testes cognitivos e questionários contextuais – na produção de um diagnóstico que englobe esses diferentes aspectos que impactam a qualidade da educação. Esse é um desafio importante, uma vez que são ainda poucos os estudos que busquem articular os fatores contextuais ao desempenho dos estudantes, sendo essa frágil articulação um dos fatores que contribuem para uma exclusiva responsabilização dos professores pelos resultados alcançados pelos estudantes (MICARELLO, 2015, p. 73).

A centralidade no que revela o desempenho dos alunos nas avaliações em larga escala tem se prestado a responsabilizar o professor pelos resultados, sem que, antes, sejam analisados os demais fatores que se somam para afetar o ensino público, ou melhor, a ausência desejável de qualidade do ensino ofertada na escola pública.

A avaliação dos sistemas educativos aparece doravante associada à responsabilização pelos resultados escolares dos alunos, sendo estes obtidos, sobretudo, pela utilização de testes estandardizados. Esta prática acaba, assim, por contribuir para a divulgação de uma associação entre conceitos que são diferenciados: se a *prestação de contas* pelos resultados obtidos pressupõe a avaliação, esta última não implica necessariamente a *prestação de contas* (AFONSO, 2009, p. 44, grifos no original).

Afonso (2009) chama a atenção para essa associação entre avaliação e responsabilização e que esta última se acentua quando as políticas tendem a responder às pressões sociais, advindas de posicionamentos ideológicos em disputa, e que buscam modelos de prestação de contas que se adéquem a uma dada conjuntura política e econômica, no caso do modelo de responsabilização de viés mercadológico, visa ao controle e à regulação que leva ao entendimento de que “[...] o conceito de responsabilização (*ou prestação de contas*) é um construto social” (AFONSO, 2009, p. 44). Ainda contribuindo com esse debate, o referido autor afirma que:

Nesse contexto, a fé em *indicadores* mensuráveis passa a ser o exemplo paradigmático das mudanças neoliberais e neoconservadoras, ficando assim evidente como a mudança nas políticas governamentais pode, em determinadas conjunturas, resultar em mudanças nas práticas avaliativas (AFONSO, 2009, p. 50).

Nesse sentido, o entendimento que povoa o imaginário dos sujeitos da pesquisa tende a ver os resultados de desempenho de alunos como fator preponderante ao direcionamento do processo de ensino, em que, muitas vezes, são realizados esforços para responder satisfatoriamente a esses testes estandardizados. Desse modo, as falas dos excertos das entrevistas também revelam a preocupação, principalmente com os resultados da ANA, como um julgamento do trabalho desenvolvido pelo PNAIC, se este está ou não surtindo efeitos sobre os resultados da alfabetização, caracterizando o receio de serem responsabilizados, já que o professor recebeu a formação e deve refletir nos resultados. A professora orientadora de estudos POE5 deixa evidente isso:

[...] lógico, que o governo não vai investir numa formação de professor... não investe na formação só de olho na gente, eu penso assim, só de olho no bem-estar, pra melhorar a qualidade do trabalho do professor, não, [mas] pra melhorar a qualidade do ensino, traz a formação continuada justamente pra ver se a criança aprende, penso que era esse o maior eixo, maior foco do PNAIC, então essas avaliações elas eram mesmo pra saber se estava sendo aplicado [as orientações do PNAIC] se estava surtindo efeito as formações, porque tinha todo um investimento pra isso (POE5, 2019).

Esse depoimento demonstra a pressão velada que os professores vêm sofrendo para melhorar o desempenho e atingir as metas, sendo culpabilizados pelos insatisfatórios resultados, principalmente se lhes foi ofertado um curso de formação, como premissa de que este, suficientemente, pudesse imprimir ao trabalho desses profissionais essa capacidade de garantir qualidade ao ensino. Para Hypólito (2010), a lógica de mercado é introduzida na escola por meio das intervenções pedagógicas, geradas pelo modelo de gestão gerencialista que pretende que a gestão da educação, assim como a da escola, tome a eficiência e os resultados como padrões ótimos a serem assumidos, e acrescenta que a:

[...] performatividade, é a que gera os efeitos de terror sobre as professoras e os professores, equipes diretivas e sociedade, por meio da neurose da *accountability* (prestação de contas ou, ainda, responsabilização). É uma performatividade baseada na qualidade, na padronização e na avaliação, principalmente externa e em larga escala (HYPÓLITO, 2010, p. 1341).

O PNAIC, ao estabelecer uma relação estrita entre formação continuada e avaliações sistêmicas, visara garantir logo a padronização de práticas pedagógicas do ensino público. Isso se deve à necessidade da obtenção de resultados satisfatórios que desponham a educação brasileira no ranqueamento internacional, como cumprimento às solicitações engendradas na política econômica mundial, orientadas e conduzidas pelos organismos multilaterais sob a lógica do capital.

No contexto em que a democracia se encontra cada vez mais sufocada pelo autoritarismo e pela projeção ascendente da lógica do capital, urge a necessidade de lutar por um modelo de formação continuada de professores que tenha uma base dialógica, reflexiva e crítica, que vise superar a lógica do *saber fazer* e o uso da avaliação centrada no resultado, no ranqueamento, ao invés de mediar os processos de ensino e de aprendizagem cotidianamente, e que, há tempo, vêm orientando as políticas de formação continuada. Para as autoras Camargo, Ribeiro e Mendes (2016), o professor carece de uma sólida formação teórica e prática, e, por isso:

[...] é preciso novos projetos e modelos formativos que privilegiem o trabalho coletivo, interdisciplinar, que tenha a pesquisa como elemento fundante. Isso requer aprofundamento do diálogo entre as instituições formadoras, como as Universidades e as próprias unidades executoras de educação nos municípios, numa relação de debate, interação, complementariedade e enriquecimento mútuo. O diálogo entre as

instituições formadoras e os órgãos educacionais deverá propiciar, sobretudo, que a formação continuada seja concebida a partir das demandas da realidade concreta do professor e de suas necessidades; daí que, para além de incentivar a aprofundar conhecimentos específicos, precisam, ainda, contextualizar e problematizar a situação dos educandos, pois entendemos que o professor em formação continuada exerce na prática a sua profissão, mas essa prática precisa ser questionada, relacionada, ressignificada, para superar o distanciamento que há em relação à teoria (CAMARGO; RIBEIRO; MENDES, 2016, p. 105).

É preciso reconhecer o quão importante é a formação continuada para a trajetória profissional docente e para contribuir com a qualidade do ensino, pois ela possibilita qualificar o trabalho do professor e garantir oportunidades melhores de aprendizado aos alunos, desde que seja capaz de promover a superação da lógica da racionalidade técnica, que tem permeado os cursos de formação docente. Uma formação continuada que acompanhe a vida profissional dos professores, num constante aprendizado ao exercício e ao melhoramento da prática pedagógica, bem como a construção da autonomia e da criticidade desse profissional, e que, para tanto, deve estar alicerçada em bases teóricas e práticas, humanas e políticas, numa concepção dialógica e democrática de educação, portanto, a favor da emancipação dos sujeitos sociais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para trazer as considerações evidenciadas nesta pesquisa, necessitamos recuperar seu objetivo, que é analisar a relação entre a formação continuada, por meio do PNAIC, e as orientações sobre as avaliações em larga escala, que compõem o IDEB, no âmbito escolar.

Para retratar o objeto – PNAIC – como decorrência das reformas educacionais, esclarecemos que, com o reordenamento do Estado brasileiro, a partir dos anos de 1990, orientado pelas políticas neoliberais, novas demandas surgiram para a educação, determinando a reorganização do sistema educacional, gerando novas exigências ao processo de escolarização básica, à gestão escolar, à formação e ao trabalho docente.

Essas novas demandas educacionais têm desdobrado, com certa evidência, em políticas direcionadas à formação continuada de professores que atuam nos anos iniciais do ensino fundamental, e, nesse caso específico na etapa de alfabetização, com a implementação de programas formativos, como o Pacto Nacional pela Alfabetização na idade Certa, que articula, em seu âmbito, dois eixos fundamentais nesses novos contornos educacionais: a formação continuada de professores e as avaliações sistemáticas.

As iniciativas de formação docente foram, portanto, iniciadas em 1990 e mais evidenciadas a partir dos anos 2000, com a implementação de programas de formação docente, criados para preparar os professores para se adaptarem aos novos contextos sociais, políticos e econômicos produzidos pelo processo de mundialização do capital.

Vale ressaltar que o antagonismo de interesses entre a classe trabalhadora e a classe detentora dos meios de produção e do capital (elite econômica) compõe a realidade social que é permeada de contradições, próprias do modelo societal do capitalismo. Essas contradições dialeticamente põem em movimento a sociedade, que vem se materializando como resultantes das múltiplas determinações, conforme já proferiu Marx em suas análises, visto que os anseios do capital voltam-se para legitimar seus ideais e modo de vida em sociedade, tomando, para tanto, a educação como instrumento fundamental para esse propósito. Em contraposição, a classe trabalhadora, por meio de lutas constantes, vem conquistando direitos sociais, a fim de garantir mudanças necessárias para forjar um modelo de sociedade democrática e emancipada, em que a educação assuma papel preponderante na formação omnilateral dos sujeitos histórico-sociais.

Esses pressupostos nos oferecem subsídios para situar o PNAIC como um programa que se centra na formação de professores, tomando como eixo as orientações da prática pedagógica e avaliativa no contexto escolar, repensando as categorias temáticas de análise, tais como:

*formação, avaliação e qualidade da educação*, e seus nexos entre formação continuada e avaliações sistêmicas no processo de alfabetização, materializadas na escola.

Inicialmente, convém salientar que políticas destinadas à formação continuada de professores são fundamentais para a profissionalização docente, sua valorização, bem como para melhorar a qualidade do ensino público, desde que as perspectivas formativas propostas estejam a favor da autonomia docente, da emancipação política do sujeito ensinante e do sujeito aprendiz, e acompanhadas de outras políticas de fortalecimento democrático da escola pública e das condições de trabalho, remuneração e carreira profissional.

Nesse sentido, torna-se imprescindível que as iniciativas formativas destinadas aos professores sejam analisadas para compreender o seu real significado e função no contexto contemporâneo e a que projeto societal está voltado. A iniciativa formativa em análise, neste estudo – o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – foi criada e implementada em tempos de afirmação das políticas neoliberais pelo Estado brasileiro, isso pressupõe um olhar mais criterioso a respeito de sua relação com outra política de grande importância no âmbito das políticas reformistas – a avaliação educacional – mais precisamente as avaliações externas e em larga escala, em virtude do princípio regulador, característica do Estado neoliberal, e que imprime esse princípio em suas políticas reformistas.

Ficou evidente que o PNAIC é um programa que compõe o PDE/PMCTPE, regimentado pelo pacto federativo entre os entes federados, ou seja, por um compromisso formal que o MEC assumiu, junto com Estados, Municípios e Distrito Federal, de alfabetizar todas as crianças até os 8 anos de idade. Essa ação contou com as Universidades na parte da responsabilidade da gestão pedagógica do curso de formação continuada, em parceria com as secretarias de educação. Um programa de envergadura nacional se apresentou como uma estratégia formativa que visara consolidar a alfabetização ainda nos três primeiros anos iniciais do ensino fundamental, pelo melhoramento de práticas pedagógicas dos professores alfabetizadores, via formação continuada e pelo acompanhamento do desempenho de aprendizagem dos alunos, realizado por meio das avaliações externas e em larga escala – Provinha Brasil e ANA.

No contexto do PNAIC, a formação continuada, revelada na pesquisa, mostra que a base formativa declarada no Programa assenta-se no princípio da reflexividade, engendrando-se mais na perspectiva da epistemologia da prática, que tem por base referencial autores como: Donald Schön, que aborda o ensino reflexivo, a reflexão sobre a prática e a valorização da experiência docente; Maurício Tardif, que trata dos saberes da docência; Kenneth Zeichner, que reflete sobre a prática docente; e outros que enveredam nessa perspectiva epistemológica. Por

não haver um aprofundamento teórico a respeito dessas teorizações científicas que são citadas para justificar a perspectiva formativa, conforme evidenciado nos discursos explicitados nos cadernos de formação, a centralidade da formação, na prática pedagógica dos professores alfabetizadores, deteve-se em combinar experiências sobre as práticas e os modelos didático-pedagógicos experienciados, e que foram considerados exemplos na prática de alfabetização, como orientações de atividades que pudessem consolidar os direitos de aprendizagem dos alunos, não tendo se tornado uma cultura pedagógica mais acurada.

Portanto, uma concepção de formação, apontada nos documentos sobre os aspectos teórico-metodológicos do Programa e nos relatos dos sujeitos participantes da pesquisa de campo, revelou-se como centrada na prática pedagógica, mais voltada ao *saber fazer*, na técnica de ensino, revelando, assim, um discurso atrativo em termos de política formativa, ainda que se enverede mais para resultados do que para o processo de ensino e aprendizagem na alfabetização, realizando, dessa forma, aproximações em termos práticos formativos aos princípios da racionalidade técnica.

No que concerne à concepção de avaliação, a pesquisa constatou que, conforme está expresso nos documentos sobre as orientações teórico-metodológicas e nos relatos dos sujeitos da pesquisa, o Programa apoia-se na avaliação formativa, tendo proposto a perspectiva contínua, processual e diagnóstica de avaliação da aprendizagem, devendo ser realizada por meio de instrumentos avaliativos diversificados e de registros de avaliação. Dentre os modelos de instrumentos avaliativos apresentados, consta a Provinha Brasil, um indicativo de que havia preocupação dessa política formativa com o desempenho dos alunos nas avaliações sistemáticas. A avaliação é, portanto, apresentada no âmbito do Programa em ambas as perspectivas: a da aprendizagem e a do desempenho do aluno.

Nesse âmbito, a pesquisa revelou, a partir dos relatos dos professores entrevistados, que estes consideraram importante a formação continuada do PNAIC, por trazer uma perspectiva de mudança no fazer pedagógico, mediante as orientações para a prática didática e avaliativa na alfabetização, concebendo a formação continuada como necessária à atualização dos saberes e ao melhoramento das práticas docentes e à promoção da qualidade do ensino. Foi constatado ainda que alguns elementos das orientações formativas sobre avaliação da aprendizagem estão sendo, de certa forma, incorporados às práticas avaliativas desenvolvidas pelos professores alfabetizadores que participaram da formação continuada do Programa e desta pesquisa, sendo que seus relatos apresentam-se permeados de elementos que compunham as orientações do PNAIC sobre o processo de ensino-aprendizagem na alfabetização, em especial sobre a

avaliação educacional, portanto, coerente com o que propunha essa política de formação para o ensino na alfabetização, emblematicamente regulada pelos resultados.

As análises constataram, a partir dos documentos normativos e orientadores do Programa e também dos relatos dos informantes, que a existência de avaliações externas e em larga escala, no âmbito da alfabetização, tem servido para regular o ensino e o trabalho do professor, pelo desempenho cognitivo dos alunos nessas avaliações. Isso foi identificado nas falas dos entrevistados, quando reconheceram que há relação entre a formação continuada do PNAIC e as avaliações sistemáticas, evidenciando a centralidade formativa do Programa nos componentes curriculares de Língua Portuguesa e Matemática, cobrados em tais avaliações. Além disso, observamos que, de certa forma, os professores são responsabilizados pelos resultados aferidos por essas avaliações, ainda que, na escola pesquisada, segundo os professores alfabetizadores entrevistados, não tenham promovido encontros pedagógicos para refletir sobre os resultados dessas avaliações no contexto escolar, ou tenham feito cobranças formalizadas/declaradas acerca dessa questão. Alguns sujeitos da pesquisa reconhecem ainda que os resultados incidem sobre a qualidade do ensino ofertado na escola, referendado pelo IDEB e sobre seu trabalho. Isso os leva a considerar a importância das avaliações externas no âmbito escolar para melhorar os resultados educacionais, reiterando, assim, que essas avaliações sistemáticas, de certo modo, têm orientado práticas pedagógicas e avaliativas e o sentido de qualidade de ensino requerida na escola, vinculando-as mais aos resultados.

Portanto, sobre a relação entre formação docente e avaliação sistemática, no âmbito do Programa, evidenciou-se, pelos relatos dos informantes e pelos documentos analisados, que existe um vínculo estreito entre elas, visto que as práticas pedagógicas e as práticas avaliativas na alfabetização, segundo a orientação no Programa, requerem uma prática formativa, coadunada ao desempenho dos alunos, de modo a regular o ensino em prol dos resultados satisfatórios nas avaliações externas e em larga escala.

No contexto das políticas reformistas neoliberais, que visam manter a ordem vigente do capitalismo e o desenvolvimento econômico do país, o Estado necessita, para tanto, realizar intervenções no sistema educacional, no sentido de melhorar os índices educacionais, em âmbito nacional e internacional. Essas intervenções, orientadas pelos organismos multilaterais, constituem-se como mecanismos de fluidez do modelo societal do capitalismo para que o Brasil se torne mais produtivo e competitivo no mercado internacional. A busca por resultados educacionais satisfatórios tem levado o Estado brasileiro a elaborar e a implementar políticas voltadas à formação docente, sendo o PNAIC uma estratégia política e formativa para

consolidar a alfabetização, ainda nos três primeiros anos do ensino fundamental, para que as crianças, ao se apropriarem da leitura, da escrita e de saberes básicos da matemática, possam melhorar o desempenho nas avaliações externas e em larga escala e, assim, elevar os índices educacionais.

O atravessamento, no contexto da alfabetização, das políticas de formação docente e de avaliação educacional institui o princípio regulador das políticas públicas educacionais neoliberais na educação básica, quando, em seus objetivos, buscam a qualidade de ensino, expressada pela elevação do IDEB.

Observa-se que os resultados da pesquisa mostraram que a formação continuada do PNAIC, ainda que apresente conotações favoráveis ao melhoramento da prática pedagógica e à garantia das aprendizagens das crianças, tendo trazido novas perspectivas sobre o processo de alfabetização, sobre como as crianças aprendem – considerando a alfabetização na compreensão do letramento, de como acompanhar as aprendizagens em uma perspectiva contínua e formativa de avaliação, com o uso de diferentes e diversos instrumentos avaliativos, mediados por práticas de ensino dinâmicas e lúdicas –, teve suas limitações ao alcance dos objetivos proclamados, tendendo por uma política pública de Estado, atrelada às intencionalidades, ao princípio regulador de um Estado de base gerencialista, fundamentado pelos ideais neoliberais, que se afirma ao coadunar a formação continuada do professor com as avaliações sistemáticas, que visou à qualidade de ensino aferida pelas avaliações externas e em grande escala.

O fato de as avaliações sistemáticas se atravessarem com a formação continuada no processo de alfabetização, visando obter o controle e a padronização do ensino público pelo discurso da qualidade de educação, dada pelo desempenho no IDEB, tornou o PNAIC, enquanto política e como programa de formação de professor, parte da estratégia do sistema político-econômico vigente, para se manter e consolidar seu modelo societal, oferecendo uma educação escolar como instrumento de controle ideológico da massa popular, com consequências aos filhos da classe trabalhadora que estão nas escolas públicas.

Importante ressaltar que as determinações de múltiplas ordens (social, econômica, política e cultural), que envolvem o objeto de estudo, tenderam a produzir uma prática pedagógica docente a partir dos e para os saberes que orientam a prática avaliativa e a concepção de qualidade de ensino, no início da escolarização. Essas relações e práticas sociais contraditórias são permeadas de múltiplas determinações próprias de uma sociedade em que se deflagram divergentes interesses, para a qual exige-se uma releitura da realidade social dialética e histórica para pensar a educação em uma perspectiva emancipadora.

Pensar e discutir sobre as políticas de formação continuada de professores que estão sendo promovidas no país, em específico a respeito do PNAIC, foi o desafio posto no decorrer deste estudo, no sentido de compreender sua materialização no âmbito escolar e seus atrelamentos ao campo político-econômico da contemporaneidade, possibilitando apresentar aqui os possíveis resultados evidenciados, o que não esgota, entretanto, a temática, mas, quiçá, levantou uma problematização que deve servir como reflexão para outros estudos.

Finalizamos nossas reflexões empenhadas pela luta na concepção e implementação de políticas de formação continuada de professores, adequadas às necessidades formativas docentes, comprometidas com a formação técnica, teórica, política e humana, na perspectiva dialógica e emancipadora, que garanta a autonomia e o protagonismo docente pela valorização e por melhores condições de trabalho. Uma formação docente continuada alinhada com a perspectiva de uma educação com qualidade social, concordando, assim, com Mészáros (2005, p. 77), que “[...] os educadores também têm de ser educados”, uma premissa para forjar uma educação para além do capital.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, políticas educacionais e obsessão avaliativa. **Contrapontos**, Itajaí, v. 7, n. 1, p. 11-22, jan./abr., 2007. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rc/article/view/888/741>. Acesso em: 12 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **Avaliação educacional: regulação e emancipação**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. Para uma conceitualização alternativa de *accountability* em educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr./jun. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000200008>. Acesso em: 9 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Avaliação educacional: fundamentos e políticas da educação básica e superior: políticas de responsabilização: equívocos semânticos ou ambiguidades político-ideológicas? **Rev. educ.**, Campinas, v. 23, n. 1, p. 8-18, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.24220/2318-0870v23n1a4052>. Acesso em: 2 set. 2018.

ALTET, Maguerite. As competências do professor profissional: entre conhecimentos, esquemas de ação e adaptação, saber analisar. *In*: PAQUAY, Léopold; PERRENOUD, Philippe; ALTET, Marguerite; CHARLIER, Evelyne. **Formando professores profissionais: Quais estratégias? Quais competências?** 2. ed. rev. Porto Alegre: Artmed, 2001.

ALVARADO-PRADA, L. E.; FREITAS, Thaís Campos; FREITAS, Cinara Aline. Formação continuada de professores: alguns conceitos, interesses, necessidades e propostas. **Rev. Diálogo Educ.**, Curitiba, v. 10, n. 30, p. 367-387, maio/ago. 2010. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/dialogoeducacional/article/viewFile/2464/2368>. Acesso em: 10 fev. 2019.

ARCE, Alessandra. Compre o kit neoliberal para a educação infantil e ganhe grátis os dez passos para se tornar um professor reflexivo. **Educação & Sociedade**, ano XXII, n. 74, p. 251-283, abr. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v22n74/a14v2274.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2018.

ATLASBRASIL. Atlas do desenvolvimento humano no Brasil.2019. Disponível em: [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o\\_atlas/idhm/](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/idhm/). Acessado em: 12 de jul. 2019.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Notas sobre a análise da gestão da educação e da qualidade do ensino no contexto das políticas educativas. **RBP AE**, v. 27, n. 3, p. 361-588, set./dez. 2011. Disponível em: <http://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/viewFile/1020/73>. Acesso em: 8 dez. 2019.

BALL, S. J. Performatividade, privatização e o estado do bem estar. **Educação & Sociedade**, v. 25, n. 89, p. 1105-1126, dez. 2004. Disponível: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87314213002>. Acesso em: 3 mar. 2018.

BARBOSA, Jozeildo Kleberson. **Mudanças na prática docente de alfabetizadores no contexto do PNAIC**. 2017. 216f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: Currículo, Pontifícia Universitária Católica de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/20101>. Acesso em: 14 out. 2019.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARRETO, Elza Siqueira de Sá. A avaliação na educação básica entre dois modelos. **Educação & Sociedade**, ano XXII, n. 75, p. 48-66, ago. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v22n75/22n75a05.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2019.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, Especial, p. 725-751, out. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a02.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2018.

BENITE, Anna Maria Canvarro. Considerações sobre o enfoque epistemológico do materialismo histórico-dialético na pesquisa educacional. **Revista Ibero-americana de Educação**, v. 50, n. 4, p. 1-15, set. 2009. Disponível em: <https://rieoei.org/historico/deloslectores/3024Benite.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2019.

BITTAR, Marisa; FERREIRA JR., Amarílio. História, epistemologia marxista e pesquisa educacional brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, SP, v. 30, n. 107, p. 489-511, maio/ago. 2009. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 22 dez. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Casa Civil; Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 9 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Dispõe das Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Seção I, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em: 12 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília, DF: MEC/FNDE, 2007a.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 6.094 de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília, DF: MEC, 2007b.

\_\_\_\_\_. **Portaria Normativa n.º 10, de 24 de abril de 2007**. Institui a Avaliação de Alfabetização Provinha Brasil. Brasília, DF: MEC, 2007c.

\_\_\_\_\_. **Parecer n.º 4 de 20 de fevereiro de 2008/CNE**. Dispõe de orientação sobre os três anos iniciais do Ensino Fundamental de nove anos. Brasília, DF: MEC, 2008.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 6.755 de 29 de janeiro de 2009**. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. Brasília, DF: MEC, 2009.

\_\_\_\_\_. **Parecer Nº 11/2010 de 7 de julho de 2010**. Dispõe das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos. Brasília, DF: MEC, 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/escola-de-gestores-da-educacao-basica/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/15074-ceb-2010-sp-1493348564>. Acesso em: 6 out. 2019.

\_\_\_\_\_. **Portaria n. 867 de 4 de julho de 2012**. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. Brasília, DF: MEC, 2012a.

\_\_\_\_\_. **Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa:** O Brasil do futuro com o começo que ele merece (livreto). Brasília, DF: MEC/SEB, 2012b.

\_\_\_\_\_. **Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa:** Formação do Professor Alfabetizador. Caderno de apresentação. Brasília, DF: MEC/SEB, 2012c.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória n. 586 de 8 de novembro de 2012.** Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da União aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Brasília, DF: MEC, 2012d.

\_\_\_\_\_. **Portaria n.º 1.458 de 14 de dezembro de 2012,** Define categorias e parâmetros para a concessão de bolsas de estudo e pesquisa no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Brasília, DF: MEC, 2012e.

\_\_\_\_\_. **Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa.** Avaliação no ciclo de alfabetização: reflexões e sugestões. Brasília, DF: MEC/SEB, 2012f.

\_\_\_\_\_. **Portaria n. 90 de 6 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. Brasília, DF: MEC, 2013a.

\_\_\_\_\_. **Portaria n.º 482 de 7 de junho de 2013.** Dispõe sobre o sistema de avaliação da educação básica - SAEB. Brasília, DF: MEC, 2013b.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.005 de 25 de junho de 2014.** Aprova Plano Nacional de Educação (2014-2024). Diário Oficial da União - Seção 1 - Edição Extra - 26/6/2014. Brasília, DF 2014a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-014/2014/Lei/L13005.htm). Acesso em: 14 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa:** Apresentação. Brasília, DF: MEC/SEB, 2014b.

\_\_\_\_\_. **Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa:** organização do trabalho pedagógico/alfabetização matemática. Brasília, DF: MEC/SEB, 2014c.

\_\_\_\_\_. **Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa:** Apresentação. Brasília, DF: MEC/SEB, 2015a.

\_\_\_\_\_. **Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa:** Gestão escolar no ciclo de alfabetização: caderno para gestores. Brasília, DF: MEC/SEB, 2015b.

\_\_\_\_\_. **Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa:** A organização do trabalho escolar e os recursos didáticos na alfabetização. Brasília, DF: MEC/SEB, 2015c.

\_\_\_\_\_. **Resolução n.º 2 de 1º de julho de 2015** do CNE. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada. Brasília, DF: MEC, 2015d.

\_\_\_\_\_. **Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa.** Documento orientador das ações de formação em 2015. Brasília, DF: MEC/SEB, 2015e.

\_\_\_\_\_. **Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa: PNAIC em ação/Documento orientador das ações de formação continuada de professores alfabetizadores em 2016.** Brasília, DF: MEC/SEB, 2016.

\_\_\_\_\_. **Portaria n.º 826, de 7 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. Brasília, DF: MEC, 2017a.

\_\_\_\_\_. **Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa.** Documento orientador. Brasília, DF: MEC/SEB, 2017b.

\_\_\_\_\_. **Plano de Ações Articuladas.** Brasília, DF: MEC/FNDE, 2019. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/par/sobre-o-plano-ou-programa/preguntas-frequentes-2>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. 1991. A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal? *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 21 (1), p. 3-23, abril 1991. Disponível em: <http://bresserpereira.org.br/papers/1991/91-acriseamericalatina.pdf>. Acessado em: 25 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismo de controle. **Lua Nova** [online]. n. 45, p. 49-95, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n45/a04n45.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. O modelo estrutural de gerência pública. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 391-410, mar./abr. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n2/09.pdf>. Acesso em: 21 out. 2018.

BRZEZINSKI, Iria. Políticas contemporâneas de formação de professores para os anos iniciais do ensino fundamental. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1139-1166, set./dez. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302008000400010>. Acesso em: 10 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Formação de profissionais da educação e mudanças da LDB/1996: dilemas e desafios? Contradições e compromissos? *In*: BRZEZINSKI, Iria (org.). **LDB/1996 contemporânea: contradições, tensões, compromissos.** São Paulo: Cortez, 2014a.

\_\_\_\_\_. Sujeitos sociais coletivos e a política de formação inicial e continuada emergencial de professores: contradições vs conciliações. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1241-1259, out./dez., 2014b. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v35n129/0101-7330-es-35-129-01241.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2019.

CABRAL NETO, Antônio. Mudanças contextuais e as novas regulações: repercussões no campo da política educacional. **Revista Educação em Questão**, v. 42, n. 28, p. 7-40, jan./abr. 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/4051>. Acesso em: 5 maio 2018.

CAMARGO, Arlete Maria Monte de; RIBEIRO, Maria Edilene Silva; MENDES, Odete da Cruz. Implicações do Plano de Ações Articuladas na formação docente e desempenho escolar – o caso do Pará. **RBPAE**, v. 32, n. 1, p. 89-110 jan./abr. 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/62669>. Acesso em: 25 maio 2018.

CAMETÁ/PA. **Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação Básica do Município de Cametá-PA PCCR**, Lei Nº 212/2012. Dispõe sobre a adequação da

Carreira da Área do Magistério e Criação Unificada. Cametá, PA: Prefeitura Municipal de Cametá, 2012.

\_\_\_\_\_. **ENTREVISTA**. Realizada com o informante denominado POE1, realizada no dia 16 de maio de 2019.

\_\_\_\_\_. **ENTREVISTA**. Realizada com o informante denominado PA1, realizada no dia 31 de maio de 2019.

\_\_\_\_\_. **ENTREVISTA**. Realizada com o informante denominado Coord. PNAIC, realizada no dia 10 de junho de 2019.

\_\_\_\_\_. **ENTREVISTA**. Realizada com o informante denominado POE2, realizada no dia 18 de junho de 2019.

\_\_\_\_\_. **ENTREVISTA**. Realizada com o informante denominado PA2, realizada no dia 26 de junho de 2019.

\_\_\_\_\_. **ENTREVISTA**. Realizada com o informante denominado PA3, realizada no dia 26 de maio de 2019.

\_\_\_\_\_. **ENTREVISTA**. Realizada com o informante denominado POE3, realizada no dia 07 de julho de 2019.

\_\_\_\_\_. **ENTREVISTA**. Realizada com o informante denominado POE4, realizada no dia 10 de julho de 2019.

\_\_\_\_\_. **ENTREVISTA**. Realizada com o informante denominado PA4, realizada no dia 07 de agosto de 2019.

\_\_\_\_\_. **ENTREVISTA**. Realizada com o informante denominado POE5, realizada no dia 13 de agosto de 2019.

CAMINI, Lúcia. **A gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**. 2009. 294 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/28528/000727737.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 out. 2018.

CAMPOS, Casemiro de Medeiros. **Saberes docentes e autonomia dos professores**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

CARBONELL, Jaume. **A aventura de inovar: a mudança na escola**. Porto Alegre: Artmed, 2002.

CARMO, Eraldo Souza do. **A nucleação das escolas do campo no município de curralinho – arquipélago do marajó: limites, contradições e possibilidades na garantia do direito a educação**. 2015. 274 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016.

CARVALHO, Djalma Pacheco de. A nova lei de diretrizes e bases e a formação de professores para a educação básica. **Ciência & Educação**. [online], v. 5, n. 2, p. 81-90, 1998. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1516-73131998000200008>. Acesso em: 24 set. 2018.

CASTRO, Marcelo Macedo Corrêa; AMORIM, Rejane Maria de Almeida. A formação inicial e a continuada: diferenças conceituais que legitimam um espaço de formação permanente de vida. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 35, n. 95, p. 37-55, jan./abr., 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v35n95/0101-3262-ccedes-35-95-00037.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2019.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez: 1991.

CONTRERAS, José. **A autonomia de professores**. São Paulo: Cortez, 2002.

CORDOVIL, José Carlos da Silva. **Turismo na Amazônia: políticas públicas e desenvolvimento nos municípios de Cametá e Santarém no Estado do Pará**. 2017. 313 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Campus de Presidente Prudente, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Presidente Prudente, SP, 2017.

DELORS, J. et al. **Educação: um tesouro a descobrir: relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI**. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO; MEC, 1998. Disponível em: [http://dhnet.org.br/dados/relatorios/a\\_pdf/r\\_unesco\\_educ\\_tesouro\\_descobrir.pdf](http://dhnet.org.br/dados/relatorios/a_pdf/r_unesco_educ_tesouro_descobrir.pdf). Acesso em: 16 jan. 2019.

DICKEL, Adriana. A avaliação nacional da alfabetização no contexto do sistema de avaliação da educação básica e do pacto nacional pela alfabetização na idade certa: responsabilização e controle. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 36, n. 99, p. 193-206, maio/ago., 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v36n99/1678-7110-ccedes-36-99-00193.pdf>. Acesso em: 15/ jun. 2018.

DINIZ-PEREIRA, Júlio Emílio. Da racionalidade técnica à racionalidade crítica: formação docente e transformação social. **Perspec. Dial. rev. Educ. Soc**, Naviraí, v. 1, n. 1, p. 34-42, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://www.seer.ufms.br/index.php/persdia>. Acesso em: 12 jul. 2018.

DOURADO, Luiz Fernandes. Formação de profissionais do magistério da educação básica: novas diretrizes e perspectivas. **Revista do Departamento de Comunicações e Artes da ECA-USP**, ano XXI, n. 1, jan./jun. 2016. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/comueduc/issue/view/8566/664>. Acesso em: 10 maio 2019.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cad. Cedes**, Campinas v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v29n78/v29n78a04.pdf>. Aceso em: 23 nov. 2019.

ESTEBAN, Maria Teresa. Considerações sobre a política de avaliação da alfabetização: pensando a partir do cotidiano escolar. **Revista Brasileira de Educação**, v. 17 n. 51 set./dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v17n51/05.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2018.

ESQUINSANI, Rosimar Serena Siqueira. O pacto nacional pela alfabetização na idade certa e a responsabilização (accountability) do professor alfabetizador. **RIAEE – Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, v. 11, n. esp. 4, p. 2465-2482, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21723/riaee.v11.n.esp4.9203>. Acesso em: 11 abr. 2019.

FELDMANN, Marina Graziela. Formação de professores e cotidiano escolar. *In*: FELDMANN, Marina Graziela (org.). **Formação de professores e escola na contemporaneidade**. São Paulo: SANAC, 2009.

FELDMAN, Ariel; FELDMAN, Marina. O imaginário social de democracia no processo de municipalização do ensino fundamental no Brasil (1985-1990). **Hist. Educ.** (online), Porto Alegre, v. 22, n. 56, p. 228-248, set./dez., 2018.

FELIPE, Eliana da Silva. Repercussões do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa na formação e profissionalização docente. *In*: REUNIÃO DA ANPED, 38., São Luís, out. 2017. Disponível em: [http://38reuniao.anped.org.br/sites/default/files/resources/programacao/trabalho\\_38anped\\_2017\\_GT08\\_1296.pdf](http://38reuniao.anped.org.br/sites/default/files/resources/programacao/trabalho_38anped_2017_GT08_1296.pdf). Acesso em: 28 set. 2018.

FRANCIOLI, Fátima Aparecida de Souza. O trabalho do professor e a alfabetização: uma análise dos ideários educacionais. *In*: MARTINS, Lígia Márcia; DUARTE, Newton (org.). **Formação de professores limites contemporâneos e alternativas necessárias**. São Paulo: Cultura Acadêmica, UNESP, 2010. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/ysnm8/pdf/martins-9788579831034.pdf>. Acesso em: 23 set. 2019.

FRANCO, Maria Amélia do Rosario Santoro. Prática pedagógica e docência: um olhar a partir da epistemologia do conceito. **Rev. bras. Estudo pedagóg. RBEP**, (on-line), Brasília, v. 97, n. 247, p. 534-551, set./dez. 2016.

FREITAS, Alexandre Simão de. Os desafios da formação de professores no século XXI: competências e solidariedade. *In*: FERREIRA, Andrea Tereza Brito; ALBUQUERQUE, Eliana Borges Correia de; LEAL, Telma Ferraz (org.). **Formação continuada de professores: questões para reflexão**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

FREITAS, Helena Costa Lopes. A reforma do ensino superior no campo da formação dos profissionais da educação básica: as políticas educacionais e o movimento dos educadores. **Educação & Sociedade**, ano XX, n. 68, p. 17-43 dez. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/es/v20n68/a02v2068.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Formação de professores no Brasil: 10 anos de embate entre projetos de formação. **Educ. soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 136-167, set. 2002. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008000009>. Acesso em: 15 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Certificação docente e formação do educador: regulação e desprofissionalização. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 24, n. 85, p. 1095-1124, dez. 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302003000400002>. Acesso em: 12 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. A (nova) política de formação de professores: a prioridade postergada. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, Especial, p. 1203-1230, out. 2007. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300026>. Acesso em 23 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. PNE e formação de professores: Contradições e desafios. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 427-446, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/451>. Acesso em: 23 nov. 2018.

FREITAS, Luíz Carlos de. Neotecnicismo e formação do educador. *In*: ALVES, Nilda (org.). **Formação de professores: pensar e fazer**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 15. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000a.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia do oprimido**. 28. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000b.

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. *In*: FAZENDA: Ivani. **Metodologia da pesquisa educacional**. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. **A produtividade da escola improdutiva**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. A gênese das teses do escola sem partido: esfinge e ovo da serpente que ameaçam a sociedade e a educação. *In*: FRIGOTTO, Gaudêncio (org.). **Escola “sem” partido : esfinge que ameaça a educação e a sociedade brasileira**. UERJ, LPP, 2017.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 3 abr. 2018.

GATTI, Bernardete A. Análise das políticas públicas para formação continuada no Brasil, na última década. **Revista Brasileira de Educação**, v. 13 n. 37, p. 57-186, jan./abr. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v13n37/06.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2018.

HAGE, Salomão M. Por uma educação do campo na Amazônia: currículo e diversidade cultural em debate. *In*: CORRÊA, Paulo Sérgio de Almeida (org.). **A Educação, o Currículo e a Formação dos Professores**. Belém, EDUFPA, 2006.

HAGE, Salomão M.; PEREIRA, R. A. G. Participação e autonomia na gestão como referencia para reinventar a teoria freiriana na educação pública. **Revista e-Curriculum**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 127-148, jan./mar., 2016. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/curriculum/article/download/26411/19381>. Acesso em: 20 ago. 2019.

HYPÓLITO, Álvaro Moreira. Políticas curriculares, estado e regulação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1337-1354, out./dez. 2010. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/es/v31n113/15.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2019.

IBGE. **Censo Demográfico 2010: Cametá**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pa/cameta.html?>. Acesso em: 31 jul., 2019.

IMBERNÓN, Francisco. **A formação continuada de professores**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

KRAWCZYK, Nora Rut. O PDE: novo modo de regulação estatal? **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, p. 797-815, set./dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n135/v38n135a13.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2019.

KUENZER, Acácia Zeneida. As políticas de formação: a constituição da identidade do professor sobrando. **Educação & Sociedade**, ano XX, n. 68, dez. 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v20n68/a09v2068.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. As mudanças no mundo do trabalho e a educação: novos desafios para a gestão. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

LIBÂNEO, José Carlos. Adeus professor, adeus professora? Novas exigências educacionais e profissão docente. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. São Paulo: Cortez, 2012.

LOVATO, Regilane Gava; MACIEL, Francisca Izabel Pereira. A formação continuada de professores alfabetizadores no Brasil a partir das duas últimas décadas: um olhar sobre o PROFA, Pró-letramento e PNAIC. In: EDUCERE, CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 22., 2015. Disponível em: [http://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2015/16127\\_7834.pdf](http://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2015/16127_7834.pdf). Acesso em 24 mar. 2019.

LUCKESI, Cipriano Carlos. **Avaliação da aprendizagem: componentes do ato pedagógico**. São Paulo, SP: Cortez, 2011.

MAGALHÃES, Jonas Emanuel Pinto. Saberes docentes sob a lente do materialismo histórico dialético: revisão crítica de fundamentos teórico-metodológicos da epistemologia da prática a partir de um estudo comparativo. **Revista Internacional de Formação de Professores (RIFP)**, Itapetinga, v. 1, n. 2, p. 109-136, 2016. Disponível em: <https://periodicos.itp.ifsp.edu.br/index.php/RIFP/article/view/309>. Acesso em: 20 jan. 2020.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MARTINS, Egídio. **Pescadores artesanais da Colônia Z-16: relações de produção-formação e práxis política**. 2017. 210 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2017. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/9340>. Acesso em: 22 ago. 2019.

MARTINS, Paulo de Sena. O financiamento da educação básica como política pública. **RBPAE**, v. 26, n. 3, p. 497-514, set./dez. 2010. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpaef/article/viewFile/19795/11533>. Acesso em: 20 nov. 2018.

MASSON, Gisele. As contribuições do método materialista histórico e dialético para a pesquisa sobre políticas educacionais. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL, ANPESUL, 9., 2012. Disponível em: <http://www.uces.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/%209anpedsul/paper/viewFile/966/126>. Acesso em: 10 jan. 2020.

MAUÉS, O.C.; CAMARGO, A. Marcos Regulatórios nas Políticas de Formação e valorização Docente, pós-LDB. **Revista Educação em Questão**, v. 42, n. 28, jan./abr. 2012. Disponível

em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/download/4056/3323/>. Acesso em: 5 maio 2018.

MAUÉS, Olgaíses Cabral. A política da OCDE para a educação e a formação docente. A nova regulação? **Educação**, Porto Alegre, v. 34, n. 1, p. 75-85, jan./abr. 2011. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/viewFile/5033/6130>. Acesso em: 13 jan. 2019.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista**. São Paulo: Boitempo, 1998.

MENDES, Odete da Cruz. Estado, política e educação: repensando a proposta da escola caá-mutá, escola cidadã. In: CORRÊA, Paulo de Almeida. **Políticas educacionais, reformas curriculares e formação de professores nas produções científicas dos pós-graduados em educação da UFPA**. Belém: EDUFA, 2006.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MICARELLO, Hilda Aparecida Linhares da Silva. A avaliação no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. **Educ. Foco**, Juiz de Fora, Edição Especial, p. 63-79, fev. 2015. Disponível em: <http://www.ufjf.br/revistaedufoco/files/2015/08/2-Ed-Foco-edicao-especial-PNAIC-scorte.pdf>. Acesso em: 8 out. 2018.

MIZUKAMI, M. G. N. Escola e desenvolvimento profissional da docência. In: GATTI, B. A. [et al.]. **Por uma política nacional de formação de professores**. São Paulo: UNESP, 2013.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NEVES, Bruno Miranda. Brasil: mundialização do capital e reiteração do ornitorrinco. **Revista Urutágua** – Revista acadêmica multidisciplinar – DCS/UEM, ISSN 1519-6178, Maringá, PR, n. 16, ago./nov. 2008. Disponível em: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Urutagua/article/download/3535/3283>. Acesso em: 4 mar. 2018.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. O professor como intelectual estratégico na disseminação da nova pedagogia da hegemonia. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPed, 36., Goiânia, 29 set. a 02 out. 2013. **Anais** [...]. Goiânia: ANPed, 2013. Disponível em: [http://36reuniao.anped.org.br/pdfs\\_trabalhos\\_encomendados/gt05\\_trabencomendado\\_lucianeves.pdf](http://36reuniao.anped.org.br/pdfs_trabalhos_encomendados/gt05_trabencomendado_lucianeves.pdf). Acesso em: 12 mar. 2019.

NÓVOA, António. Os professores e as histórias da sua vida. In: NÓVOA, António (org.). **Vidas de professores**. 2. ed. Portugal: Porto editora, 2013a.

\_\_\_\_\_. Nada substitui um bom professor: proposta para uma revolução no campo da formação de professores. In: GATTI, Bernardete A. [et. al.]. **Por uma política nacional de formação de professores**. São Paulo, SP: Editora UNESP, 2013b.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBPAE**, v. 25, n. 2, p. 197-209, mai./ago. 2009. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19491/11317>. Acesso em: 25 out. 2018.

OLIVEIRA, Breyner Ricardo de; DULCI, Luciana Crivelari. O professor e a escola no processo de implementação de políticas públicas em educação. In: JARDILINO, José Rubens

Lima; MATOS, Daniel Abud Seabra; SILVA, Marcelo Donizete da (org.). **Formação e políticas públicas na educação: profissão e condição docente**. Jundiaí, SP: Paco, 2014.

PARISOTTO, Ana Luzia Videira; OLIVEIRA, Andréa Ramos de. Formação docente: uma reflexão sobre os princípios norteadores no pacto nacional pela alfabetização na idade certa. **Revista Teias**, v. 17, Edição Especial - Práticas nas IES de formação de professores para a EJA, p. 194-208, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistateias/article/view/24813/18084>. Acesso em: 5 abr. 2019.

PEREIRA, Eva Wairsros; TEIXEIRA, Zuleide Araújo. Reexaminando a educação básica na LDB: ganhos e perdas após dezessete anos. In: BRZEZINSKI, Iria (org.). **LDB/1996 contemporânea: contradições, tensões, compromissos**. São Paulo: Cortez, 2014.

PERRENOUD, Philippe. **Avaliação: da excelência à regulação das aprendizagens - entre duas lógicas**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1999.

PERONI, Vera; SILVA, Maria Vieira. Estado, Terceira Via, Terceiro Setor e o Instituto Ayrton Senna. In: ADRIÃO, Thereza; PERONI, Vera (org.). **Gestão municipal da educação e as parcerias com o Instituto Ayrton Senna**. Goiânia: FUNAPE; Recife: ANPAE, 2013.

REIS, Antônio Carlos Andrade dos; FRANÇA, Magna. Ambiente escolar e o Ideb em municípios do Pará, Rio Grande do Norte e Minas Gerais. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 55, n. 45, p. 254-280, jul./set. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/12753>. Acesso em: 30 nov. 2019.

RIBEIRO, Maria Edilene. Formação continuada de professores: uma visão crítica! In: RIBEIRO, Maria Edilene; CHAVES, Vera Lúcia Jacob (org.). **Políticas e práticas educativas: formação, gestão e trabalho docente**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2015.

RODRIGUEZ, Jorge Alberto. **A política de formação docente na América Latina: Brasil, Argentina e Chile**. 2006. 253f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2006.

ROMANOWSKI, Joana P. **Formação e profissionalização docente**. Curitiba: Intersaberes, 2012.

SANTOS, Maria Clara Pereira. Uma análise introdutória sobre a LDB e sua relação com o neoliberalismo. In: CASTRO, Maria Duarte Araújo; STAMATTO, Maria Inês Sucupira (org.). **A gestão da educação brasileira: políticas e programas**. Natal: EDUFRN, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui>. Acesso em: 20 dez. 2018.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, Especial, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2018.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia**. 42. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2012.

SILVA, Maria Abádia da. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009. Disponível em [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-32622009000200005](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622009000200005). Acesso em: 10 nov. 2019.

SCHON, Donald A. **Educando o profissional reflexivo: um novo design para o ensino e a aprendizagem**. Porto Alegre: Artmed, 2000.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SHIROMA, Eneida Oto. Gerencialismo e formação de professores nas agendas das Organizações Multilaterais. **Momento: diálogos em educação**, v. 27, n. 2, p. 88-106, maio/ago. 2018. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/momento/article/view/8093/5344>. Acesso em: 2 out. 2019.

SHIROMA, Eneida Oto; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso; CAMPOS, Roselane Fátima. Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação. *In*: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (org.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

SHIROMA, Eneida Oto; EVANGELISTA, Olinda. Formação humana ou produção de resultado? Trabalho docente na encruzilhada. **Revista Contemporânea de Educação**, v. 10, n. 20, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/viewFile/2730/2297>. Acesso em: 16 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Avaliação e responsabilização pelos resultados: atualizações nas formas de gestão de professores. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 29, n. 1, p. 127-160, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://www.perspectiva.ufsc.br>. Acesso em: 8 jun. 2018.

SOUSA JR., Justino de. **Marx e a crítica da educação: da expansão liberal-democrática à crise regressivo-destrutiva do capital**. Aparecida, SP: Ideias & Letras, 2010.

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

TARDIF, Maurice; GAUTHIER, Clemont. O professor como ator racional: que racionalidade, que saber, que julgamento? *In*: PAQUAY, Léopold; PERRENOUD, Philippe; ALTET, Marguerite; CHARLIER, Evelyne. **Formando professores profissionais: quais estratégias? quais competências?** 2. ed. rev. Porto Alegre: Artmed, 2001.

TPE. **De olho nas metas**. São Paulo: Todos Pela Educação, 2008.

TRINDADE JR., S. C. Diferenciação espacial e formação de sub-região: o baixo Tocantins na Amazônia oriental. *In*: SILVERA, M. R.; LAMOSO, P. F. C. (org.). **Questões nacionais e regionais do território brasileiro**. São Paulo: Expressão Popular/UNEP, 2008.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução á pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

TUMULO, Paulo Sergio. Paradigmas de análises das transformações no mundo do trabalho um duelo de titãs. *In*: FIDALGO, Fernando Selmar. **Gestão do trabalho e formação do trabalhador**. Belo Horizonte: Movimento de Cultura Marxista, 1996.

UNESCO. Educação Para Todos: o compromisso de Dakar. Fórum mundial de Educação/Dakar-Senegal, 26 a 28 abr. 2000. Brasília, DF: UNESCO/CONSED. Ação

educativa, 2001. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/search/N-EXPLORE-6466807d-2142-4e28-91e1-0abd72e8684a>. Acesso em: 4 abr. 2019.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. **A aventura de formar professores**. Campinas, SP: Papirus, 2009.

## APÊNDICE

### APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS PARA OS INFORMANTES DA PESQUISA (PROFESSORES ALFABETIZADORES)

#### IDENTIFICAÇÃO

- 1 – Nome:
- 2 – Formação:
- 3 – Situação funcional:
- 4 – Cargo/função:

#### QUESTÕES

1. Qual sua opinião sobre formação continuada de professores para o desenvolvimento profissional docente e para a promoção do ensino de qualidade?
2. Você considera importante a formação de professores por meio Programa Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)? Por quê?
3. As estratégias de ensino subsidiadas pelo PNAIC promovem a qualidade do ensino? Como?
4. Em caso afirmativo, qual a concepção de qualidade de ensino é defendida pelo PNAIC?
5. Na sua opinião, as estratégias de ensino que o PNAIC defende concorrem para as avaliações sistemáticas para aferir qualidade do ensino pelo IDEB?
6. A ênfase da formação continuada do PNAIC nos componentes curriculares de Língua Portuguesa e Matemática, reflete as orientações das avaliações em larga escala. Qual sua opinião sobre isso?
7. A formação continuada do PNAIC contribuiu para melhorar sua prática pedagógica no ciclo de alfabetização? De que forma?
8. Qual(is) orientação(ões) você recebeu seja da escola, via orientação pedagógica, seja da Secretaria de Educação quanto ao desempenho escolar dos alunos nas avaliações em larga escala e na elevação do IDEB?
9. Quais os instrumentos que você utiliza para avaliar ou registrar a aprendizagem dos alunos?
10. Você tem autonomia para desenvolver atividades didático-pedagógicas e práticas avaliativas que considera importante para sua turma?

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTAS PARA OS INFORMANTES DA PESQUISA (ORIENTADORES DE ESTUDOS E COORDENADORA DO PNAIC/SEMED)

**IDENTIFICAÇÃO**

- 1 – Nome:
- 2 – Formação:
- 3 – Situação funcional:
- 4 – Cargo/função:

**QUESTÕES**

1. Qual sua opinião sobre formação continuada de professores para o desenvolvimento profissional docente e para a promoção do ensino de qualidade?
2. Você considera importante a formação de professores por meio Programa Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)? Por quê?
3. As estratégias de ensino subsidiadas pelo PNAIC promovem a qualidade do ensino? Como?
4. Em caso afirmativo, qual a concepção de qualidade de ensino é defendida pelo PNAIC?
5. Na sua opinião, as estratégias de ensino que o PNAIC defende concorrem para as avaliações sistemáticas para aferir qualidade do ensino pelo IDEB?
6. A ênfase da formação continuada do PNAIC nos componentes curriculares de Língua Portuguesa e Matemática reflete as orientações das avaliações em larga escala. Qual sua opinião sobre isso?
7. Como a Secretaria de Educação avalia a contribuição do PNAIC para prática pedagógica de alfabetização? Destaque os principais aspectos.
8. Qual o significado das avaliações em larga escala do tipo Provinha Brasil e ANA para a prática pedagógica na alfabetização? A SEMED orientou a escola sobre essas avaliações? Como?
9. Que instrumentos de avaliação ou de registro da aprendizagem dos alunos foram orientados na formação continuada do PNAIC e em que sentido devem ser utilizados?
10. No PNAIC há autonomia para que o professor desenvolva atividades didático-pedagógicas e práticas avaliativas que considera importante para sua turma?

## APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO PARA PARTICIPAÇÃO EM PESQUISA

TÍTULO DA PESQUISA: Pacto Nacional Pela Alfabetização Na Idade CERTA – PNAIC:  
As implicações da formação continuada nas práticas avaliativas na educação básica no município de Cametá/PA.

Caro(a) Informante,

Vimos, por meio deste documento, convidá-lo(a) a participar como voluntário(a) da pesquisa supracitada, que está sendo desenvolvida por **MARIDALVA DOS PRAZERES ARAÚJO**. A pesquisa é vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Educação e Cultura (PPGEDUC), da Universidade Federal do Pará, sob minha orientação – Odete da Cruz Mendes. O objetivo da pesquisa é analisar a relação entre a formação continuada por meio do PNAIC e as orientações sobre as avaliações em larga escala que compõem o IDEB, no âmbito escolar.

A relevância social da pesquisa é produzir reflexões para professores, técnicos e gestores da educação no sentido de repensar as políticas, a partir dos formatos no âmbito dos sistemas e suas implicações para assegurar os objetivos proclamados.

Asseguro ao(à) senhor(a) que sua identidade será mantida sob sigilo apenas com a indicação genérica de “entrevistado”, a partir da função que exerce será mencionada: Gestor ou Coordenador, Professor e/ou Técnico Formador do PNAIC, isentando-os de qualquer responsabilidade diante dos dados, assumindo, entretanto, coerência nas informações prestadas. Desde já agradeço sua valiosa contribuição para a pesquisa, disponibilizando sua atenção e tempo, pois são inúmeros os compromissos diários que assumidos pelos profissionais da educação. A equipe do Programa de Pós-Graduação, na pessoa da orientadora do trabalho, por meio da UFPA, se coloca à disposição para esclarecer as possíveis dúvidas ou prestar outras informações necessárias.

  
Prof. Dra Odete da Cruz Mendes

E-mail: ocm@ufpa.br

Telefone (91) 9276-0364

## APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu,..... declaro que li as informações sobre a pesquisa e me sinto perfeitamente esclarecido(a) sobre o conteúdo da mesma. Declaro ainda que, por minha livre vontade, aceito participar cooperando com a coleta de informações para a mesma e autorizo a utilização das informações por mim fornecidas para a finalidade explicitada acima.

Cametá,..... de..... de 2019.

Assinatura: