

## O PNAIC NO CAMPO DAS POLÍTICAS DE ALFABETIZAÇÃO: evidências das pesquisas *stricto sensu* (2014-2019)

**Teina Nascimento Lopes<sup>1</sup>**

**Renata Helena Pin Pucci<sup>2</sup>**

**Eixo temático: 1 Alfabetização e Políticas Públicas**

**Resumo:** O estudo apresentado encontra-se no âmbito das Políticas Educacionais, tendo como foco a discussão acerca do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). O objetivo do estudo foi, a partir das pesquisas que discutiram o PNAIC, levantar as considerações sobre a formação desenvolvimento profissional docente e as características dessa política. Para tanto, foi realizado o levantamento de dissertações e teses da área da Educação na base de dados da CAPES, considerando o período de 2014 a 2019. A base teórica das discussões se pauta, principalmente, nas contribuições de estudiosos das políticas públicas de Educação. Os resultados apontam para a compreensão de que o PNAIC é uma política de alfabetização pautada na racionalidade técnica e que não contribui para a reflexão crítica dos docentes acerca do campo da alfabetização.

**Palavras-chaves:** Políticas Educacionais; PNAIC; Alfabetização.

### Introdução

O presente estudo situa-se no campo das Políticas Educacionais, particularmente, interessa-se pela discussão acerca do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), enquanto campo de análise para uma reflexão acerca das evidências apontadas pelas pesquisas, dissertações e teses, estas constam na base de dados da CAPES. Para tanto, foram considerados os trabalhos defendidos nos anos de 2014 a 2019, tendo em vista o período de vigência do referido programa.

O objetivo deste estudo é, a partir das pesquisas que discutiram o PNAIC, levantar as considerações sobre a formação, as condições de trabalho docente e as características dessa política.

Nesse sentido, foram localizados no banco de pesquisa mencionado, 22 trabalhos, sendo, 19 dissertações e 03 teses, que compõe os dados deste estudo. A base teórica das

<sup>1</sup>Doutoranda do PPGE UNIMEP – Piracicaba-SP. SEMED/SEDUC Professor da Educação Básica do Estado do Mato Grosso. [teinal@gmail.com](mailto:teinal@gmail.com)

<sup>2</sup>Doutora em Educação e Docente do PPGE UNIMEP – Piracicaba-SP. [renata\\_pucci@hotmail.com](mailto:renata_pucci@hotmail.com)

discussões se pauta, principalmente, nas contribuições de Mainardes (2011; 2018), Ball (2011) e Gomes (2011).

O interesse em mapear as pesquisas acerca do PNAIC ocorre em função do forte movimento de implantação em todo o território nacional, programa este que conta com a parceria de universidades federais, estados e municípios. Sua relevância justifica-se pelo propósito de que este se compromete em contribuir com o cenário da alfabetização, particularmente para potencializar o campo da prática por meio do investimento na formação de professores, a fim de que as dificuldades com a alfabetização fossem superadas. O programa constituiu o bojo das políticas de alfabetização no país.

## 2 O Campo Teórico das Políticas Educacionais

A discussão teórica que embasa o olhar para as pesquisas levantadas referem-se às Políticas Educacionais e contribuem para a compreensão destas e suas implicações no contexto educacional contemporâneo. Por princípio, as políticas são construções sociais e históricas, pois são fecundas à medida que as demandas emanam nas diferentes realidades vivenciadas. Para Gomes (2011, p.240), as políticas públicas são de responsabilidade do Estado e se constituem a partir dos contextos, sociais, culturais, políticos e econômicos, “cujos determinantes são necessariamente complexos e múltiplos”. De acordo com Ball (2011, p.45-46), “políticas, colocam problemas para seus sujeitos, problemas que precisam ser resolvidos no contexto.”, nessa perspectiva é possível afirmar que as políticas não trazem as receitas para a resolução dos problemas, mas sim, propõem medidas “elas criam circunstâncias nas quais o espectro de opções disponíveis sobre o que fazer é reduzido ou modificado”.

Nesse sentido, indaga-se acerca do papel das políticas e suas reais intenções, considerando que estas são instituídas com a justificativa de atender às demandas de diferentes setores sociais responsáveis pela estruturação e organização da sociedade, a exemplo da habitação, saúde, infra-estrutura, educação e outros. No contexto educacional, Mainardes et al. (2011) afirmam que a formulação destas se dá por meio de um ciclo contínuo, sendo que os principais advêm de três contextos básicos: do contexto de influência, da produção de texto e da prática. Estes estão articulados e inter-relacionados à medida que constituem a lógica para a estruturação das políticas nas diferentes esferas sociais.

A debate teórico no campo das Políticas Educacionais mobiliza esforços na tentativa de compreender o movimento que cerceia o espaço educacional. Nesse sentido, observamos que as pesquisas apresentadas a seguir se ancoram na discussão promissora dos impactos e implicações das políticas educacionais no cotidiano da escola e o modo que estas vêm promovendo e alicerçando compassos e descompassos no campo da alfabetização.

Observamos nos estudos que seguem que a motivação para a implantação e implementação de novas políticas pautam-se nas demandas impostas pelo contexto neoliberal e nas consequentes transformações que vêm ocorrendo na sociedade, além da constante necessidade de controle do Estado, especialmente no que tange à educação. Segundo Mainardes (2018), Ball buscou versar sobre o assunto com menos aridez, de modo a permitir que este fosse tratado com maior flexibilidade, o autor rejeita “os modelos de política educacional que separam as fases de formulação e de implementação porque eles ignoram as disputas e os embates sobre a política e reforçam a racionalidade do processo de gestão” (MAINARDES, 2018, p.03).

Com esse foco, o debate do Ciclo de Políticas passa a empreender no contexto das discussões, que os sujeitos atuantes nas escolas corroboram o processo de criação e implementação das Políticas Educacionais. Nesse sentido, a proposta é a constituição de um debate contínuo que se dá a partir dos contextos inter-relacionados e dos cenários da influência, da produção de texto e da prática, alargados pela constância dos interesses, embates, disputas, resultados e estratégias (MAINARDES, 2018).

Sobre o contexto dos resultados, nos pareceu ser importante discutir acerca dos efeitos das políticas e os impactos causados mediante a implantação e implementação destas, considerando a realidade. Nesse conjunto de elementos que configuram a interpretação e materialização das políticas estão seus interlocutores, que são todos os envolvidos no processo educacional, logo, é importante pensar que o construto de análise acerca das políticas deve observar diferentes dimensões, a exemplo, do contexto em que estas se situam, da cultura, a conjuntura material e os elementos externos que consequentemente implicarão na estruturação e desenvoltura destas em seus respectivos cenários.

### **3 Metodologia**

Para este estudo foi realizada uma pesquisa no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, com o termo ‘PNAIC’. Desta pesquisa, localizou-se 117 trabalhos, sendo 101 dissertações de mestrado e 16 teses de doutorado. As pesquisas compreendem o período de 2014 a 2019, na área de conhecimento ‘Educação’, sendo estas pertencentes aos Programas de Pós-Graduação em Educação, o recorte temporal se deve em função do ano de início do PNAIC, que ocorreu em 2013.

Nesse sentido, privilegiamos como critério para seleção dos estudos, inicialmente, os títulos, resumos, palavras-chave e, posteriormente, os dados da metodologia, este percurso de investigação contribuiu fundamentalmente para a seleção das pesquisas. Esse processo

de leitura inicial e primeiras impressões permitiu chegar a 54 trabalhos, sendo 49 dissertações e 5 teses. Destes trabalhos, observou-se que 19 dissertações e 03 teses continham o termo 'PNAIC' no título e 'política' nas palavras-chave, logo, esses foram os trabalhos considerados para análise.

Buscou-se na análise das pesquisas aqui discutidas, evidenciar os vieses de interesse destas a partir de três eixos: a) O PNAIC na formação continuada; b) O PNAIC e o desenvolvimento profissional docente; e c) O PNAIC nas Políticas Educacionais.

#### **4 Resultados e Discussão**

Estruturamos a análise de resultados a partir dos três eixos mencionados acima.

##### **a) O PNAIC na formação continuada**

Os estudos que abordam a formação continuada no âmbito do PNAIC e que tiveram como sujeitos professores alfabetizadores pontuam possibilidades e limites dessa formação. A pesquisa de Salomão (2014) apresenta que programas de formação continuada (Pró-Letramento e PNAIC) visam ampliar a qualificação dos profissionais, pretendendo alcançar melhor desempenho de alunos e professores. As possibilidades evidenciam a atualização dos conhecimentos do professor; a reformulação dos currículos dos cursos de formação inicial de modo a garantir a qualidade na formação do professor; a superação do debate teoria e prática, valorizando a construção dos saberes docentes, etc. A conclusão do estudo é positiva e aponta para a possibilidade de qualificação dos professores, a interação e as trocas entre estes nos espaços de formação.

Neste esteio, outros estudos ressaltam o potencial formativo do PNAIC, como Gelocha (2016) que acena que a formação promoveu condições para a efetividade de uma prática reflexiva, possibilitou momentos de reflexão sobre as memórias docentes e fortaleceu as relações entre os pares, potencializados por momentos de socialização, promovendo motivação para o espaço de aprendizagem entre os docentes.

Quanto aos limites apontados nas pesquisas, Salomão (2014) pontua o vazio teórico; a superação dos conhecimentos sincréticos, empíricos e do senso comum e a distância da participação dos professores na estruturação das políticas de formação, dentre outros. Fica evidente que a implementação dos programas de alfabetização ao longo dos anos, e em diferentes governos, retrata a desarticulação e a fragmentação das políticas educacionais. Segundo Cruz (2016), a implementação do PNAIC promoveu mudanças na prática docente, entretanto, não se vislumbrou avanços no tocante aos índices de alfabetização. Autores também acenam que a busca pela qualidade da educação é um dos aspectos motivadores

para a implementação de políticas públicas educacionais, os programas surgem à medida que as avaliações externas mostram que não se tem avançado qualitativamente na educação.

### **b) O PNAIC e o Desenvolvimento Profissional Docente**

Observando como o PNAIC afeta as condições de trabalho docente, os autores evidenciam sua precarização. Leme (2015), ao estabelecer relação entre a formação e as condições do trabalho docente, afirma que a formação contribui de algum modo, entretanto, não atingiu as expectativas e que de certo modo não representou avanço no tocante ao desenvolvimento profissional dos professores e observou a responsabilização sobre o trabalho docente nas diferentes instâncias. De acordo com Leme (2015, p.145), a formação aligeirada levou os orientadores de estudos a serem “deturpadores da política pública com a qual trabalharam”, visto que o formato proposto era inadequado ao tempo viável e às condições ofertadas aos professores.

Santos (2018) evidenciou fatores que, segundo os sujeitos de seu estudo, desmotivam os professores na formação continuada, como a sobrecarga de trabalho, as salas lotadas e o desrespeito à legislação quanto à hora atividade. Delineando o caminho da precarização, observa-se também a aprovação da PEC do Teto de Gastos e a Reforma Trabalhista, políticas que atingem diretamente o trabalho do professor, além da Reforma da Previdência, que sabota a classe trabalhadora.

Na pesquisa de Brito (2018, p.151) também é recorrente as condições de trabalho do professor, segundo a autora, estas refletem diretamente em seu processo formativo, pois, “devido aos baixos salários, esses profissionais precisam assumir uma extensa carga horária, em uma ou mais escolas, com péssimas condições de infraestrutura, turmas superlotadas e com pouquíssimos recursos materiais para o desenvolvimento de atividades”. Nesse sentido, a autora argumenta que a formação não deve ser desconectada das condições de trabalho do professor, uma vez que o “desenvolvimento profissional dos professores não depende, apenas, da formação”.

Conceição (2018) sinaliza a perspectiva de regulação e autorregulação do trabalho docente no PNAIC, via monitoramento das atividades. Ferreira (2019) afirma em seu estudo que o PNAIC visa ampliar os índices da alfabetização a partir da qualificação dos professores. Como resultado, observou-se que a política “produziu novas identidades e sentidos de profissionalismo, articulando práticas coletivas e colaborativas com tecnologias de controle e performativas”. O estudo também aventou que o PNAIC “atuou hibridamente, visto que ora valorizava a prática docente lúdica, ora contribuía para a legitimidade da responsabilização e dos sistemas de avaliação em larga escala” (FERREIRA, 2019, p. 07)

Guadagnim (2019) e Ferreira (2019) concordam que o trabalho docente no PNAIC é marcado pelo controle dos resultados, que certamente impacta na formação dos professores e na organização do trabalho do professor. Nesse sentido, o PNAIC potencializa a perda de autonomia do professor, à medida que os docentes são responsabilizados e monitorados, tendo em vista que o programa orienta aos professores que os conteúdos trabalhados devem estar ancorados nas avaliações.

### **c) O PNAIC nas Políticas Educacionais**

Quanto às características relativas ao PNAIC, são pontuados os limites de uma política concebida em âmbito federal, fora da escola. Segundo Ventura (2016), é um desafio a construção da política educacional, visto que esta visa atender aspirações da sociedade e, em seu bojo, estão os objetivos e valores que emanam das expectativas para a consolidação da educação de um povo.

Para Oliveira (2016), o PNAIC possui bases epistemológicas ancoradas no desenvolvimento de competências e habilidades, atende a mudanças no mundo do trabalho, condição esta que levou a práticas de alfabetização os vieses pragmáticos e tecnicistas. Luz (2017, p.131) aponta contribuições do PNAIC, considerando que o programa promoveu “ações concretas direcionadas a prática pedagógica dos professores alfabetizadores”, entretanto, afirma que, em relação à organização e implementação, os direcionamentos do PNAIC são determinados por influências advindas dos organismos internacionais. Logo, observa-se os interesses que motivam a criação de políticas educacionais, que levam a propostas imediatistas e descontínuas, ou seja, propostas paliativas, que visam interesses pontuais.

Santos (2017) afirma que o PNAIC apresenta uma formação tecnicista e situa-se enquanto política de governo, fato que inviabiliza sua continuidade. Segundo os estudos, para se atingir mudanças efetivas é necessário investir na continuidade dos programas e nos resultados apontados pelas pesquisas e estudos na área e não somente em opções e interesses políticos.

Para Machado (2018, p.57), a implantação do PNAIC se difundiu com a justificativa de que seria possível “agir e gerenciar os riscos sobre os sujeitos envolvidos na alfabetização sejam eles alunos ou professores”. O PNAIC é mais que uma política de formação de professores, esta se constitui também enquanto política de currículo para a etapa da alfabetização, considerando que este “regulamenta, financia, estrutura e promove ações, monitorando medidas de avaliação em larga escala do que se busca como um processo ou ciclo de alfabetização de todas as crianças” (ROSÁRIO, 2018, p.26-29).

## 5 Considerações Finais

A tessitura textual cindida nesse percurso reflexivo buscou amalgamar as discussões com interesse em evidenciar as nuances das pesquisas que se interessaram pelo PNAIC enquanto viés para a discussão proposta, para além desse objetivo nos esforçamos em promover a interlocução entre as pesquisas e potencializar um espaço que permitisse conhecer o campo profícuo de pesquisas sobre o tema.

Fica evidente que as políticas são interpretadas para posterior tradução destas, fato que implica em medidas de compreensão e criação de possíveis estratégias que vislumbram sua materialização. De acordo com as contribuições do referencial teórico aventado as Políticas Educacionais não se materializam no chão da escola pelos moldes em que foram pensadas, os profissionais as ressignificam à medida em que se apropriam destas, a exemplo do PNAIC. Podemos conferir que o Pacto se constitui como uma política, pautada na racionalidade técnica e que promove a cultura do desempenho, a fim de atingir seus propósitos que é de obter bons resultados dos estudantes no ciclo de alfabetização. Nesse sentido, cabe-nos afirmar que as políticas provocam impactos nos contextos aos quais são implantadas, isso não quer dizer, que necessariamente resolvem os problemas que justificaram sua existência.

## Referências

BALL, S.J.; MAINARDES, J.(Orgs.). **Políticas Educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.

BRITO, R.S. **Formação Continuada no Âmbito do Programa Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) no município de Jaguaquara-Ba**. Dissertação (Mestrado Educação). UESB, 2018.

CONCEIÇÃO, S.P. **Percepções de Professoras Alfabetizadoras do Município do Rio Grande/RS sobre o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)**. Dissertação (Mestrado Educação). FURG, 2018.

CRUZ, M. M. P. **Formação Continuada de Professores Alfabetizadores**: análise do Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa. Dissertação (Mestrado Educação). UEPG, 2016.

FERREIRA, C.F. **Atuação de Políticas Educacionais sobre o Trabalho Docente**: estudo do PNAIC no contexto de Santa Maria (R) entre 2012 e 2016. Dissertação (Mestrado Educação). UFSM, 2019.

GELOCHA, E.A.N. **Ações e Impactos da Formação Continuada do PNAIC no município de Caxias do Sul-RS**: um estudo de caso. Dissertação (Mestrado Educação). UFSM,. 2016.

GOMES, A.M.(Org.). **Políticas públicas e gestão da educação**. Campinas: Mercado das Letras, 2011.

GUADAGNIM, V.C. **O Trabalho Docente no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)**. Dissertação (Mestrado Educação). UNIMEP, 2019.

LEME, J.C.S. **Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa**: possibilidades e percepções no contexto da formação docente. Dissertação (Mestrado Educação). UFSCAR, 2015.

LUZ, K.Z.W. **Do Direito à Educação ao Direito à Aprendizagem no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**. Dissertação (Mestrado Educação). UEPG, 2017.

MACHADO, R.I. **A Tríade Ciclo de Alfabetização-PNAIC-Ana como um Fluxo Biopolítico Circular que Gerencia a Alfabetização no Brasil**. Dissertação (Mestrado Educação). FURG, 2018.

MAINARDES, J. FERREIRA, Márcia dos Santos. TELLO, César. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. *In*. BALL, S. J. MAINARDES, J.(Orgs). **Políticas Educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011. Cap. 6, p. 143-172.

MAINARDES, J. A abordagem do Ciclo de Políticas: explorando alguns desafios da sua utilização no campo da Política Educacional. **Jornal de Políticas Educacionais**. Vol. 12, n. 16, Ago. 2018.

OLIVEIRA, M.C. **Concepções e fundamentos do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e seus desdobramentos na formação de alfabetizadores na perspectiva de uma alfabetização emancipatória em Xaxim/SC**. Dissertação (Mestrado Educação). UNIOESTE, 2016.

ROSÁRIO, R.S. **Blogs de professores e suas redes de articulação**: desafiando os limites de espaço-tempo da produção política do PNAIC. Tese (Doutorado Educação). UERJ, 2018.

SALOMÃO, R.A. **Formação Continuada de Professores Alfabetizadores**: do Pró-Letramento ao PNAIC. Tese (Doutorado Educação). UEPG, 2014.

SANTOS, L.A.O. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**: uma política vinculada ao campo acadêmico. Dissertação (Mestrado Educação), UFU, 2017.

SANTOS, Paulo. **A Formação de Professores e o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC**. Dissertação (Mestrado em Educação), UESB, 2018.

VENTURA, A.L.S. **PNAIC Polo São Paulo**: desafios da implementação de uma política pública de educação. Dissertação (Mestrado Educação). UNICID, 2016.