

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

THAMIRES MARQUES MACHADO

**PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PNAIC):
RUPTURAS, PERMANÊNCIAS E RETROCESSOS NO PERÍODO ENTRE 2012 A
2018**

UBERLÂNDIA

2020

THAMIRES MARQUES MACHADO

**PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PNAIC):
RUPTURAS, PERMANÊNCIAS E RETROCESSOS NO PERÍODO ENTRE 2012 A
2018**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Educação, da Universidade Federal de Uberlândia, como exigência parcial para obtenção do Título de Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: Estado, Políticas e Gestão da Educação

Orientadora: Prof^a Dr^a Maria Simone Ferraz Pereira

UBERLÂNDIA

2020

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

M149 2020	<p>Machado, Thamires Marques, 1990- Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) [recurso eletrônico] : rupturas, permanências e retrocessos no período entre 2012 a 2018 / Thamires Marques Machado. - 2020.</p> <p>Orientadora: Maria Simone Ferraz Pereira. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Pós-graduação em Educação. Modo de acesso: Internet. Disponível em: http://doi.org/10.14393/ufu.di.2020.513 Inclui bibliografia.</p> <p>1. Educação. I. Pereira, Maria Simone Ferraz, 1971-, (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós- graduação em Educação. III. Título.</p>
--------------	--

CDU: 37



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
 Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Educação
 Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 1G, Sala 156 - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902
 Telefone: (34) 3239-4212 - www.ppged.faced.ufu.br - ppged@faced.ufu.br



ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Educação				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico, 29/2020/739, PPGED				
Data:	Vinte e seis de agosto de dois mil e vinte	Hora de início:	9h	Hora de encerramento:	11:45
Matrícula do Discente:	11812EDU043				
Nome do Discente:	THAMIRES MARQUES MACHADO				
Título do Trabalho:	PACTO NACIONAL PARA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PNAIC): PERMANÊNCIAS, RUPTURAS E RETROCESSOS NO PERÍODO ENTRE 2012 A 2018.				
Área de concentração:	Educação				
Linha de pesquisa:	Estado, Políticas e Gestão da Educação				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	"INFLUÊNCIAS DO SISTEMA MINEIRO DE AVALIAÇÃO NA PRODUÇÃO DA QUALIDADE DA ESCOLA PÚBLICA"				

Reuniu-se, através do serviço de Conferência Web da Rede Nacional de Pesquisa - RNP, da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Educação, assim composta: Professores Doutores: Sangelita Miranda Franco Mariano - IF Goiano; Lucia de Fatima Valente - UFU e Maria Simone Ferraz Pereira - UFU, orientador(a) do(a) candidato(a).

Iniciando os trabalhos o(a) presidente da mesa, Dr(a). Maria Simone Ferraz Pereira, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato(a), agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

Aprovado(a).

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Maria Simone Ferraz Pereira, Professor(a) do Magistério Superior**, em 26/08/2020, às 11:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Lucia de Fatima Valente, Professor(a) do Magistério Superior**, em 27/08/2020, às 18:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sangelita Miranda Franco Mariano, Usuário Externo**, em 31/08/2020, às 09:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2218187** e o código CRC **99D462D6**.

AGRADECIMENTOS

Por estar certa de que ninguém faz nada sozinho, tenho muito a agradecer.

A Deus em primeiro lugar, pois até aqui Ele ajudou-me. E a todos que fizeram parte desse processo, direta ou indiretamente. De todo o coração, agradeço:

Aos meus pais Edna e Gercino, ao meu afilhado Túlio e à minha irmã Tays, pela paciência e compreensão de minha ausência, por estarem sempre ao meu lado e por me inspirarem a seguir em frente.

À minha orientadora Maria Simone Ferraz Pereira, pela generosidade em compartilhar ensinamentos, pela compreensão e competência em seu ofício, sinto-me honrada por ser você a conduzir-me nessa jornada.

À minha banca examinadora, composta por Lúcia de Fátima Valente, Maria Célia Borges, Sangelita Miranda Franco Mariano e Elisa Antônia Ribeiro, pelas contribuições dedicadas a este trabalho, por mostrarem que eu posso ser uma pesquisadora e que isto significa estar em constante aprendizado.

Toda a minha admiração e gratidão também a todos os professores do PPGED, com quem tive a oportunidade de aprender a sair da superfície e buscar profundidade nos estudos.

Às pessoas maravilhosas que o mestrado me deu a oportunidade de conhecer e conviver, aos bons amigos que fiz e que desejo ter por perto por toda a vida. Em especial aos meus queridos Lílian Fernanda e Leonardo, que foram presentes durante todo o meu percurso, dividiram minhas angústias e não me permitiram perder o foco, a alegria e nem a sanidade.

Aos bons amigos de antes, que me incentivaram, comemoraram minha aprovação e hoje se alegram genuinamente junto a mim neste momento de conclusão, que sorte tê-los na minha vida: Renata, Wandrey, Guilherme, Eletícia, Aline, Emilene e Luís Fernando.

Às colegas de trabalho da escola José Gomes Pereira, que acolheram este desafio junto a mim, torceram, me deram suporte e fizeram o possível para ajudar. Sem a colaboração dessa equipe eu não teria chegado ao fim deste curso.

À secretaria do PPGED, em especial aos secretários James e Ali, que não poupam esforços para nos auxiliar e fazem tudo isso se tornar realidade.

À minha estimada linha de pesquisa “Estado, Política e Gestão da Educação” e ao nosso GP, que me proporcionaram e proporcionam encontros inesquecíveis com pessoas e pensamentos, quanto orgulho de ter feito essa escolha e de ser acolhida por um grupo tão seletivo de pesquisadores.

O poder da ideologia me faz pensar nessas manhãs orvalhadas de nevoeiro em que mal vemos o perfil dos ciprestes como sombras que parecem muito mais manchas do que sombras mesmas. Sabemos que há algo metido na penumbra mas não o divisamos bem. A própria “miopia” que nos acomete dificulta a percepção mais clara, mais nítida da sombra. Mais séria ainda é a possibilidade que temos de docilmente aceitar que o que vemos e ouvimos é o que na verdade é, e não a verdade distorcida.

(Paulo Freire)

RESUMO

Esta pesquisa de mestrado insere-se na linha de pesquisa “Estado, Políticas e Gestão da Educação”, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia, e versa sobre a avaliação de uma política de formação continuada de professores: o Pacto Nacional pela Alfabetização na idade Certa. O problema que norteou esta pesquisa foi: considerando o período desde sua instituição, em 2012, até o ano de 2018, quais são e para o que apontam as alterações na legislação do PNAIC? Na tentativa de desenvolver a reflexão sobre essa questão, definimos o objetivo geral da pesquisa, que foi identificar as alterações realizadas na legislação dessa política, no período de 2012 a 2018, e ponderar sobre para o que elas apontam. Os objetivos específicos são: situar o PNAIC como uma política inserida no contexto de intervenção das agências internacionais na educação brasileira; identificar o PNAIC no histórico de políticas e programas voltados para resolver o analfabetismo no Brasil; levantar permanências e rupturas do programa no período de 2012 a 2018, para efetivação dos direitos de aprendizagem das crianças em processo de alfabetização, no sentido de identificar para o que elas apontam. Para subsidiar o estudo, nos pautamos em autores como Dardot e Laval (2016), Bianchetti (2001), Merquior (2014), Gentili (1996, 1998), Saviani (2009, 2008, 2007), Torres Santomé (2003), Frigotto (2010), Saad Filho e Morais (2018), Singer (2015, 2016), Afonso (2001), dentre outros nomes de relevância indubitável. A opção metodológica aderida com vistas à exequibilidade deste trabalho pode ser definida como de natureza qualitativa e, por sua especificidade, tem como método as pesquisas bibliográfica e documental, de acordo com as especificações de Severino (2007). Os dados da pesquisa foram obtidos mediante levantamento bibliográfico e documental, revisão da literatura já existente sobre o tema e acesso a sites de diferentes órgãos relacionados à pesquisa. A análise dos dados nos levou a inferir a incorporação e intensificação de elementos característicos da ideologia neoliberal no programa durante a transição para a segunda etapa. Constatamos que as alterações sofridas na legislação do PNAIC apresentam mais pontos negativos do que positivos e apontam para uma tendência neoliberal de conduzir as políticas públicas educacionais. A troca de governos durante a vigência do programa refletiu na sua reformulação e sugere sua adequação às características prescritas por organismos internacionais, em especial o Banco Mundial, como o modelo empresarial de gestão, a redução do gasto público, a parceria público-privado, avaliações em larga escala, estímulo à competição, cumprimento de metas e precarização do curso de formação continuada para professores alfabetizadores.

Palavras-chave: PNAIC; política educacional; neoliberalismo; educação.

ABSTRACT

This master's research is part of the research line “State, Policies and Management of Education”, of the Graduate Program in Education at the Federal University of Uberlândia, and deals with the evaluation of a policy of continuing teacher education: National Pact for Literacy at the Right Age (PNAIC – initials in Portuguese). The problem that guided this research was: considering the period from its institution, in 2012, to the year 2018, what are the changes in PNAIC legislation and what do they point to? In an attempt to develop a reflection on this issue, we defined the general objective of the research, which was to identify the changes made in the legislation of this policy, in the period from 2012 to 2018, and to consider what they point to. The specific objectives are: to place PNAIC as a policy inserted in the context of intervention by international agencies in Brazilian education; identify PNAIC in the history of policies and programs aimed at resolving illiteracy in Brazil; to survey the program's permanences and breaks in the period from 2012 to 2018, for the realization of the learning rights of children in the literacy process, in order to identify what they point to. To support the study, we rely on authors such as Dardot and Laval (2016), Bianchetti (2001), Merquior (2014), Gentili (1996, 1998), Saviani (2009, 2008, 2007), Torres Santomé (2003), Frigotto (2010), Saad Filho and Morais (2018), Singer (2015, 2016), Afonso (2001), among other names of undoubted relevance. The methodological option adopted with a view to the feasibility of this work can be defined as qualitative in nature and, due to its specificity, it uses bibliographic and documentary research as a method, according to the specifications of Severino (2007). The research data were obtained through bibliographic and documentary survey, review of the existing literature on the subject and access to websites of different agencies related to the research. Data analysis led us to infer the incorporation and intensification of elements characteristic of neoliberal ideology in the program during the transition to the second stage. We found that the changes suffered in the PNAIC legislation have more negative than positive points and point to a neoliberal tendency to conduct public educational policies. The change of government during the program's duration reflected in its reformulation and suggests its adaptation to the characteristics prescribed by international organizations, in particular the World Bank, such as the business management model, the reduction of public expenditure, the public-private partnership, evaluations on a large scale, stimulating competition, meeting goals and precariousing the continuing education course for literacy teachers.

Keywords: PNAIC; educational politics; neoliberalism; education.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Os quatro eixos do PNAIC.....	78
Figura 2 - Organograma da hierarquia do curso de Formação na segunda etapa do PNAIC.....	152

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Principais documentos analisados na pesquisa.....	24
Quadro 2 - Programas com foco em alfabetização e/ ou erradicação do analfabetismo no Brasil.....	83
Quadro 3 - Documentos que representam cada etapa do PNAIC.....	100
Quadro 4 - Síntese da Portaria nº 867 de 4 de julho de 2012.....	106
Quadro 5 - Síntese das principais alterações na categoria Instâncias de Formação.....	113
Quadro 6 - Quadro comparativo das alterações no Artigo 9º, que trata do eixo da avaliação...	118
Quadro 7 - Alterações no eixo “gestão, mobilização e controle” e no comitê de âmbito nacional.....	122
Quadro 8 - Substituição das coordenações pelo Comitê de âmbito Estadual.....	125
Quadro 9 - Alterações no Artigo 11 que trata das responsabilidades do MEC.....	130
Quadro 10 - Alteração no artigo 4º que trata do apoio técnico e financeiro do MEC.....	131
Quadro 11 - Alterações no Artigo nº 13, que trata das funções dos estados e DF.....	133
Quadro 12 - Novos incisos acrescentados ao Artigo nº13 que trata das funções dos estados e do DF.....	135
Quadro 13 - Alteração no Art. 7º que trata da formação de professores.....	137
Quadro 14 - Novos trechos acrescentados ao Art. 7º que trata da formação de professores.....	138
Quadro 15 - Alteração no Art. 1º da Portaria nº 1.458/12 que trata do objetivo do PNAIC.....	139
Quadro 16 - Alterações no Art. 2º da Portaria nº 1.458/12 que trata da modalidade e duração do curso.....	141
Quadro 17 - Modificações nos requisitos do processo de seleção dos profissionais que atuam nos cursos de formação.....	143
Quadro 18 - Alterações no Artigo 8º que trata do eixo materiais didáticos, literatura e tecnologias educacionais.....	150
Quadro 19 - Funções beneficiadas e valores das bolsas de estudo nas duas etapas do PNAIC.....	151

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
Aneb	Avaliação Nacional da Educação Básica
ANRESC	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
Bird	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
Cemei	Centro Educacional Municipal de Educação Infantil
CNE	Conselho Nacional de Educação
EUA	Estados Unidos da América
FCPA	Formação Continuada de Professores Alfabetizadores
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
Gife	Grupo de Institutos, Fundações e Empresas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBM	Instituto Banco Mundial
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IES	Instituições de Ensino Superior
IF	Instituições Formadoras
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IQE	Índice de Qualidade da Educação
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MEC	Ministério da Educação e Cultura
NME	Nova Matriz Econômica
Paic	Programa Alfabetização na Idade Certa

Paies	Processo Alternativo de Ingresso ao Ensino Superior
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PL	Programa PRÓ-LETRAMENTO
PMCTE	Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAIC	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNBE	Programa Nacional Biblioteca da Escola
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Profa	Programa de Formação de Professores Alfabetizadores
PT	Partido dos Trabalhadores
REA	Recursos Educacionais Abertos
Saeb	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
Sase	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
Secadi	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SEE	Secretaria de Estado da Educação
Simec	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle
SisPacto	Sistema de Monitoramento do Curso de Formação vinculado ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
SME	Secretaria Municipal de Educação
SNE	Sistema Nacional de Educação
Spaeece-Alfa	Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará
TPE	Movimento Todos pela Educação
Undime	União dos Dirigentes Municipais de Educação
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação e Cultura
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	Contextualização da Pesquisa	15
1.2	Problema, objetivos e percurso metodológico da pesquisa	19
2	NEOLIBERALISMO: REFLEXÕES SOBRE O CONTEXTO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PNAIC)	29
2.1	O neoliberalismo: princípios e características	30
2.2	Neoliberalismo e educação: o caso brasileiro	41
2.3	Organismos internacionais como indutores da educação dos países periféricos.....	56
2.4	Relação entre PNAIC e avaliação externa: política educacional para melhorar resultados?	67
3	O PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA - PNAIC E SEUS ANTECEDENTES	75
3.1	O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: objetivos, estrutura e concepção de alfabetização.....	75
3.2	Antecedentes do PNAIC: o que dizem os estudos?	82
3.3	Contexto político ideológico de criação do PNAIC	90
4	O PNAIC: VERSÕES, PRINCÍPIOS, POLÍTICA, PERMANÊNCIAS E RUPTURAS	99
4.1	A primeira etapa do PNAIC (2012): estrutura, princípios, políticas e aspectos legais.....	99
4.2	A segunda etapa do PNAIC (2016): permanências e rupturas.....	110
4.2.1	Instâncias de formação	111
4.2.2	Avaliação: instrumento regulatório das ações do PNAIC.....	117
4.2.3	Gestão, mobilização e controle: alterar, desmontar para regular?	121
4.2.4	Divisão de responsabilidades entre os entes federativos.....	129
4.2.5	Formação continuada de professores: investir para alfabetizar todas as crianças até os 8 anos de idade.....	136
4.2.6	Recursos, materiais e pagamento de bolsas	147
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	154
	REFERÊNCIAS	159

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa é resultado de uma inquietação, algo que nos angustia e que necessita de resposta ou mesmo um direcionamento, que seja capaz de minimizar tal inquietude. Cientes de que o caminho percorrido é tão importante quanto o que ainda há de ser percorrido, iniciamos este texto delimitando a trajetória que me trouxe até aqui e traçando nossos anseios com relação a ela. Em seguida, apresentamos o objetivo definido para a pesquisa e o trajeto percorrido para sua concretização, bem como a forma como o texto foi organizado para atender, em cada seção, aos objetivos específicos.

1.1 Contextualização da Pesquisa

Como professora alfabetizadora, lido diariamente com o processo dialético do saber. Vejo-o sendo construído e desconstruído, reorganizado, seus regressos e avanços. Essa observação diária se dá em relação aos meus alunos, que vivem uma fase de descobertas e construtos mentais que transformam seus modos de ver e absorver o mundo. A aquisição da língua escrita é um chamado para a liberdade e a autonomia! A observação desse processo sempre me fez levantar vários questionamentos sobre as práticas alfabetizadoras e sua relação com as políticas que são elaboradas sobre elas. Os questionamentos e minha trajetória com a educação me trouxeram até aqui, se materializaram nesta pesquisa que se originou das diversas inquietações que provêm desse meio.

Sempre me interessei pela educação. Recordo-me da minha infância, quando morávamos numa casa simples, numa fazenda cedida pelo então empregador do meu pai, que em troca cuidava do gado e das terras. Nessa época, o salário mínimo que recebia só nos permitia ir à cidade e comprar os alimentos para o mês. Sem muito estudo, meus pais sempre fizeram questão que a realidade fosse diferente comigo e com minha irmã, e isso me enchia de vontade de fazer com que o desejo deles se tornasse realidade. Para tentar melhorar de vida e conseguir melhores empregos, mudamos para a cidade onde nasci, Canápolis – MG, no ano de 1996. Lembro-me da oportunidade que tive de ir para a escola e da expectativa dos meus pais com relação aos meus estudos, mesmo nas séries iniciais.

Ao voltar naquele tempo, com clareza, vejo-me na garupa da bicicleta da minha mãe, lendo os anúncios e nomes de candidatos políticos escritos nos muros da pequena cidade e me dei conta, de repente, que aprendera a ler. Era mágico! Eu ia à biblioteca da escola e levava livros de contos de fada para casa e a leitura me atraía bastante. No ensino médio, eu sabia que

seria professora, mas ainda não havia decidido qual licenciatura faria, embora tivesse certeza que a área de humanas, sem dúvida, seria o meu caminho. Devido ao interesse pela leitura e por outras línguas, pensava em fazer o curso de Letras. Entretanto, meus pais e eu não tínhamos condições de me manter em outra cidade para que eu estudasse. Eu precisava continuar no meu emprego de caixa de supermercado, para que as coisas continuassem melhorando financeiramente em minha casa.

Então, não prestei o vestibular. Finalizei a última etapa do antigo Processo Alternativo de Ingresso ao Ensino Superior (Paies) da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), um programa de ingresso à universidade que se dividia entre os três anos do ensino médio, cada ano uma avaliação e, no último deles, era preciso que se indicasse qual curso pretendia fazer. Não poderia escolher Letras, pois teria que mudar-me pra Uberlândia - MG, onde o curso era oferecido. Escolhi Pedagogia dentre as opções de cursos no Campus do Pontal, que fica na cidade de Ituiutaba – MG, para onde minha cidade disponibilizava um ônibus para os cursos noturnos, por ser uma cidade mais próxima. Fui aprovada, sem ao menos ter clareza do que se tratava o curso de Pedagogia e, no ano de 2009, iniciei o curso, ficando cada vez mais interessada pelo que aprendia ali.

O curso de Pedagogia do campus do Pontal, de matriz freiriana, me fez ver o quanto toda a minha família e eu estávamos alheios a tudo que acontecia à nossa volta, o quanto pertencíamos àquela classe trabalhadora, dominada e explorada. O pensamento de Paulo Freire ainda tem forte influência na minha vida como um todo, em especial no modo de ver a profissão que escolhi seguir. Consegui um emprego de monitora em meio período no Centro Educacional Municipal de Educação Infantil (Cemei) de Canápolis e, assim, podia trabalhar e estudar. Me formei em 2014 e, no ano seguinte, consegui ser aprovada no concurso público municipal na cidade de Itumbiara-GO.

No trabalho, tenho a oportunidade de materializar os ensinamentos do meu curso, mas percebo que é preciso atualizar e aprofundar conhecimentos constantemente, tentar novas possibilidades. A alfabetização é um enorme desafio ao qual tenho me dedicado nos últimos anos e, por ser tão recente minha atuação nessa fase e talvez pela minha inexperiência, tantas questões têm me intrigado. Atuar nessa fase da vida de alguém é uma tarefa que demanda cuidado, seriedade e um sem número de responsabilidades. Requer que, de vez quando, eu me lembre que antes de ser professora alfabetizadora, fui uma criança em fase de alfabetização e de como as crianças que chegam até minha sala de aula vêm das mais variadas origens.

A criança que ingressa nessa etapa de ensino, nos dias de hoje, pode viver ao mesmo tempo as maravilhas das descobertas que o universo escolar possibilita (aprender a ler, escrever,

se expressar, interagir), como também pode ser submetida a meios perversos e imperceptíveis de alienação e doutrinação, sem que ao menos se dê conta disso. Aceitar que esses meios usam o professor como veículo de comunicação até esse aluno é um fato que não se pode ignorar e, por vezes, nem mesmo fugir.

Vivenciamos, como profissionais atuantes nas séries iniciais do ensino fundamental, constantes progressos e retrocessos nas políticas públicas educacionais voltadas para a alfabetização. Acostumamo-nos a desconfiar de tudo que nos parece bom, quando se trata de ações que partem de governos mergulhados nas crenças do neoliberalismo.

De forma rudimentar, entende-se por neoliberalismo todo o aparato ideológico que haja no sentido de manter a ordem social e econômica burguesa como dominante, enquanto é imposto à grande maioria das pessoas que se dediquem a tentar a sorte por meio do seu esforço individual, para atingir êxito na vida de uma maneira geral e, claro, no mercado de trabalho. Ao longo do texto, nos aprofundaremos um pouco mais sobre a concepção e as ferramentas usadas pelo neoliberalismo, principalmente por meio das políticas públicas, para difundir suas ideias.

Outro aspecto que chama atenção na realidade educacional e que provoca sentimentos ambíguos diz respeito à formação continuada. Ao mesmo tempo em que propostas de formação continuada para a melhoria da qualidade do ensino são implementadas, seguem no seu encalço uma série de finalidades não ditas, como a constante busca por progresso nos resultados de avaliações em larga escala, prioridade para disciplinas específicas do currículo em detrimento das demais, tudo atrelado a discursos que prometem melhorar a situação da alfabetização no Brasil.

Nesse contexto, tive a oportunidade de participar como ouvinte¹ do programa Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), em 2015. Nos anos que se seguiram, não pude mais participar das formações, devido à minha aprovação no mestrado e a incompatibilidade dos horários das aulas e dos cursos, porém todas as professoras se queixavam das modificações que o curso havia sofrido e eu as ouvia afirmar que não era a mesma coisa do início, pois a qualidade tinha decaído significativamente. Então, comecei a perguntar-me o porquê da mudança, a razão de a política pública, mais uma vez, ter deixado a desejar sobre resolver de vez o problema do analfabetismo. Sentia-me incomodada e curiosa para saber de fato o que tinha mudado, se haveria alguma relação com falta de compromisso governamental, principalmente o porquê da mudança aparentemente negativa.

¹ A participação como ouvinte no PNAIC permitia que o profissional participasse dos cursos de formação, porém sem direito a receber a bolsa.

Desse momento em diante, as dúvidas, a indignação e o desejo de uma educação de qualidade foram crescendo e culminaram na elaboração de um projeto de pesquisa de mestrado. Ao elaborar o projeto, sentia que devia me aprofundar no campo da política educacional, pois isso ajudaria a compreender com mais clareza o processo em que se deu o PNAIC e toda a dinâmica das alterações que vieram a afetar o programa.

As leituras para elaboração do projeto me fizeram compreender que a temática da alfabetização tem, cada vez mais, ganhado destaque no cenário das políticas públicas. Assim, assumi o desafio de compreender uma política voltada para a alfabetização. Neste trabalho, tomamos como objeto o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), um programa instituído pela portaria nº 867 de 4 de julho de 2012, criado com o intuito de atender à exigência da meta 5 do Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014, que é “Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do Ensino Fundamental”. A mesma preocupação a respeito da alfabetização é encontrada em outros documentos oficiais, como no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e no Decreto número 6.094 que dispõe sobre o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação (PMCTE), ambos lançados em 24 de abril de 2007.

O problema do analfabetismo no Brasil é histórico, vários programas foram criados com o intuito de combatê-lo e o PNAIC pode ser compreendido nesse cenário, ou seja, um programa que objetiva dar seguimento à busca desse propósito, dada a complexidade da aquisição do sistema da língua escrita. Conhecer profundamente toda a conjuntura do programa é um passo inicial importante, antes mesmo de corroborar suas práticas. No Caderno de Apresentação de 2015 do PNAIC, é explicitado que a não concretização do processo de alfabetização de grande número de crianças é realidade histórica da nação brasileira, e que a necessidade de reverter esse quadro é urgente. O surgimento do programa é, então, justificado nesse trecho:

Na história do Brasil, temos vivenciado a dura realidade de constatar que muitas crianças têm concluído sua escolarização sem estarem alfabetizadas. Assim, este Pacto surge como uma luta para garantir o direito de alfabetização plena a meninas e meninos, até o final do ciclo de alfabetização. Busca-se, para tal, contribuir para o aperfeiçoamento profissional dos professores alfabetizadores. Este Pacto é constituído por um conjunto integrado de ações, materiais e referências curriculares e pedagógicas disponibilizados pelo MEC, tendo como eixo principal a formação continuada de professores alfabetizadores. (BRASIL, 2015a, p. 10).

O referido programa se apoiou em quatro eixos: Formação continuada para os professores que atuam na alfabetização; distribuição de material (livros didáticos, literários, de

apoio pedagógico e ainda para a utilização com as crianças); avaliações sistemáticas e gestão, controle social e mobilização.

O estabelecimento da meta 5 do PNE demonstra que a preocupação com a alfabetização da população está presente nos documentos oficiais e que o Pacto é uma ferramenta pensada para atuar no sentido de sanar a situação relatada, de maneira a interferir na formação dos professores alfabetizadores e, assim, contribuir para que suas práticas ganhem mais instrumentos que os auxiliem nessa importante missão.

Como qualquer política pública, o PNAIC representa e transmite na forma de legislação as concepções políticas, econômicas, sociais e ideológicas adotadas pelo governo que atuou durante o período de sua vigência, e ainda sofreu forte impacto de prescrições de agências internacionais, que detêm grande influência sobre a educação nacional. As alterações na legislação dos programas são feitas para acompanhar tais nuances e podem refletir de maneira positiva ou negativa no momento de sua execução. Esse é um dos pontos que trataremos neste trabalho, ou seja, as modificações sofridas pelo PNAIC em sua legislação. Levando em conta que é preciso organizar-se metodologicamente a fim de realizar com eficiência a pesquisa e atenuar a margem de possíveis erros, faz-se necessário apresentar o problema e os objetivos norteadores da pesquisa, além de traçar o percurso metodológico adotado em seu desenvolvimento.

1.2 Problema, objetivos e percurso metodológico da pesquisa

Partindo do pressuposto de que as mudanças na legislação refletem na sua implementação, acreditamos que seja essencial analisar como, de fato, tais alterações refletem o contexto político-ideológico vivido no país e as intenções do governo vigente à época para com a educação, bem como o tipo de profissional que se espera formar, além de seus desdobramentos na formação oferecida aos professores das séries iniciais, observando que esse é o foco do programa analisado aqui. Pensando nesse propósito, a questão norteadora deste trabalho é: considerando o período desde sua instituição, em 2012, até o ano de 2018, quais são e para o que apontam as alterações na legislação do PNAIC?

Para responder a essa questão, definimos que o objetivo geral desta pesquisa é identificar as alterações sofridas pelo PNAIC em sua legislação, no período de 2012 a 2018, e ponderar sobre para o que essas alterações apontam. Assim, estabelecemos objetivos específicos que nos ajudaram a compreender melhor o objeto a ser explorado e seus desdobramentos como uma política pública voltada para a melhoria das condições da

alfabetização. São eles: situar o PNAIC como uma política inserida no contexto de intervenção das agências internacionais na educação brasileira; identificar o PNAIC no histórico de políticas e programas voltados a resolver o analfabetismo no Brasil; levantar permanências e rupturas do programa no período de 2012 a 2018, para efetivação dos direitos de aprendizagem das crianças em processo de alfabetização, no sentido de identificar para o que elas apontam.

Pensar numa forma de realizar uma pesquisa não é uma tarefa simples, e definir corretamente como devem ser tratadas as informações fará toda a diferença nos resultados encontrados. Severino (2007) explica que a prática científica apresenta um “arsenal” de técnicas, que não deve acontecer de maneira aleatória, mas seguir um plano de utilização, que é o método. Este, por sua vez, é intimamente ligado a um fundamento epistemológico, pois “a ciência é sempre o enlace de uma malha teórica com dados empíricos, é sempre uma articulação do lógico com o real, do teórico com o empírico, do ideal com o real” (SEVERINO, 2007, p. 100).

Portanto, é imperativo que ao traçar um método de pesquisa, ele mantenha-se fiel ao referencial teórico adotado na pesquisa, pois é este quem dá a base e justifica o primeiro. O autor explica que a relação do teórico e empírico é o que denominará o significado de todo o tratamento das informações, pois as concepções que o pesquisador traz consigo implicarão de maneira direta no modo como ele decidirá dar prosseguimento ao seu trabalho, é o que ele chama de paradigmas epistemológicos.

Por isso, o pesquisador, ao construir seu conhecimento, está “aplicando” esse pressuposto epistemológico e, por coerência interna com ele, vai utilizar recursos metodológicos e técnicos pertinentes e compatíveis com o paradigma que catalisa esses pressupostos. Daí se falar de referencial teórico-metodológico. (SEVERINO, 2007, p. 108).

Faz todo sentido ponderar que o conhecimento científico leve em conta tais aspectos, uma vez que estes são partes que integram o todo da pesquisa simultaneamente, sem que um se sobreponha ao outro. E diante das mais variadas perspectivas teóricas existentes nos dias atuais, vale ficar atento à qual vinculação epistemológica pertence a pesquisa desenvolvida, para não correr o risco de entrar em contradição.

O autor define e separa de forma bem nítida que existem diversos tipos de pesquisa, deixa claro que cada um desses tipos se adequa melhor conforme o objetivo a ser alcançado e, principalmente, depende muito do material que se tem disponível para análise. Voltando-se para esta investigação, ao procurar acertá-la dentro das caracterizações dos tipos de pesquisa

apresentados por Severino (2007), ela é classificada como de natureza qualitativa e, por sua especificidade, tem como método a pesquisa bibliográfica e documental.

O primeiro desses elementos a ser esclarecido deve ser a necessária diferenciação entre a pesquisa quantitativa e a qualitativa. Severino (2007) lembra que a pesquisa científica teve início com os métodos positivistas, marcadamente matemáticos e experimentais, que levavam o mundo e os fenômenos físicos para o laboratório, de maneira a traduzi-los em fórmulas e conceitos exatos, comprovados diante de cálculos e leis para o manuseio racional da realidade que se apresenta ao investigador, demonstrando dados essencialmente quantitativos. Porém, tal conhecimento era restrito apenas ao que poderia ser medido e descrito por meio de uma função matemática, o que não é o caso das ciências humanas. Ao lidar com o humano, o saber matemático e os cálculos não são capazes de explicar toda a sua complexidade e variáveis, sendo assim, a abordagem qualitativa surge como mister neste estudo.

Não se trata, pois, como explica Severino (2007), de que haja um método específico que defina a terminologia “qualitativo”. O autor sugere que se use “abordagem qualitativa” (também na quantitativa) para referir-se a um conjunto de metodologias que advém, inclusive, de referências epistemológicas das mais diversas, pois a abordagem qualitativa é facilmente encontrada em processos metodológicos que se diferenciam entre si, mas que mesmo assim não deixam de sê-lo. Sendo assim, assumir tal abordagem implica muito mais na questão epistemológica do que propriamente a um método específico.

Acreditando que o objeto desta pesquisa não seja desvelado por meio de resultados puramente objetivos, a abordagem elucidada acima se faz a melhor opção para esta pesquisa pois,

O termo qualitativo implica uma partilha densa com pessoas, fatos e locais que constituem objetos de pesquisa, para extrair deste convívio os significados visíveis e latentes que somente são perceptíveis a uma atenção sensível e, após este tirocínio, o autor interpreta e traduz em um texto, zelosamente escrito, com perspicácia e competência científicas, os significados patentes ou ocultos do seu objeto de pesquisa. (CHIZZOTTI, 2003, p. 221).

Assim, a pesquisa de caráter qualitativo possui um leque amplo para abordagens de diferentes objetos de estudo, que vão desde fatos, documentos, até pessoas. Nesse trecho é possível observar a subjetividade existente no termo e, portanto, na forma de acurar os dados, que acontecerá conforme as correntes de pensamentos que o pesquisador segue (CHIZZOTTI, 2003).

Para a realização do estudo, inicialmente foi realizada uma pesquisa bibliográfica, por meio de um levantamento de registros disponíveis “decorrentes de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos, teses, etc.” (CHIZZOTTI, 2003, p. 122). A opção por tal método justifica-se por acreditarmos que este enriquece e faz surgir questões ainda devem ser avaliadas, novas ideias e contrapontos. Não é necessário que se comece do zero quando se tem a oportunidade de somar ao que já existe, já que a historicidade dos fatos deve ser contemplada. A bibliografia é fonte que admite ao pesquisador partir de um ponto que ainda não foi abordado anteriormente, permite que não se caia na repetição de aspectos já estudados, que se vislumbre possibilidades diferentes de apreciação, abrindo, assim, um leque ainda maior de capacidade de análise crítica sob as mais variadas vertentes, dando condições ao pesquisador de compreender seu objeto sem se basear no senso comum. Conhecer a visão do outro sobre o mesmo assunto deixa mais claro para si mesmo as próprias opiniões, já que se pode pensar sobre o que concorda e o que não e deixar isso transparecer em seu texto, valendo-se desse diálogo.

Ao realizar um levantamento bibliográfico sobre o que tem sido produzido sobre o assunto aqui em questão, utilizando como ferramenta de busca o Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, com a palavra “PNAIC”, foram encontrados 267 resultados. Dentre eles, usamos como critérios para a leitura dos trabalhos completos primeiramente o título, seguido de palavras-chave, resumo e sumário. Consideramos para a seleção a análise do foco dos trabalhos, buscando aqueles cujo conteúdo contribuisse de fato com os objetivos desta pesquisa. Foi perceptível a variedade de temas e discussões que o Pacto possibilita, perpassando por questões como: a linguística; o ensino da matemática; formação continuada do professor do campo; atuação do coordenador pedagógico no Pacto; estratégias de leitura; a educação inclusiva na perspectiva do Pacto; integração de tecnologias ao currículo no ciclo de alfabetização; o planejamento da prática a partir dos direitos de aprendizagem; a avaliação no final do ciclo de alfabetização, dentre tantos específicos em cada região do Brasil.

Entretanto, em meio a esses trabalhos, sentimos falta de um estudo específico sobre as alterações sofridas pela regulamentação do programa, desde sua implementação até o ano de 2018, ou seja, entre o que denominamos neste trabalho de duas “fases” do PNAIC. Vale destacar que a primeira versão do PNAIC foi implementada no governo Dilma, em 2012 e a segunda no governo Temer, em 2016, que perdurou até o encerramento do programa em 2018.

Uma ferramenta fundamental para a realização deste trabalho foi também a análise documental, uma vez que nossas principais fontes são os documentos oficiais que legislam

sobre o PNAIC, sua forma de organização e estruturação, suas definições para a atuação nos quatro âmbitos sobre os quais se propõe a agir.

Na conceituação de Severino (2007), a pesquisa documental se apoia no estudo de documentos que ainda não tiveram tratamento, isto é, são fontes primárias a partir das quais o investigador fará suas interpretações de maneira original. Cellard (2008) ressalta que o valor de um documento reside na sua capacidade de guardar memórias, isto é, o documento é capaz de expressar grande parte de informações necessárias à compreensão de atividades humanas que aconteceram em um passado relativamente recente, ou mesmo distante, e pode até tornar-se o único testemunho do período em que foi criado.

É preciso estar consciente de que por mais que o documento possibilite ao pesquisador minimizar as influências, essa mesma característica se transforma também numa limitação, devido ao fato de ser uma “via de mão única”, em que o pesquisador pode, por vezes, ver-se exigindo mais do que o documento pode oferecer. Por isso, o autor alerta sobre as armadilhas encontradas por aqueles que se dispõem a lidar com os documentos e ressalta a importância de verificar sua procedência, sua credibilidade, bem como sua representatividade. Cabe ao pesquisador precaver-se de cair em tais armadilhas durante suas análises.

O autor define que o documento escrito “consiste em todo o texto escrito, manuscrito ou impresso, registrado em papel” (CELLARD, 2008, p. 297). Ele divide esses documentos em duas modalidades, que são os públicos, incluindo aqui os arquivos públicos dentre os quais se encontram os arquivos governamentais de todas as instâncias (categoria que melhor se aplica aos documentos utilizados nesta pesquisa), e os arquivos públicos não-arquivados, que englobam quaisquer documentos distribuídos, como panfletos, jornais, circulares e revistas. Há também os documentos privados, subdivididos em arquivos privados (são arquivos de estabelecimentos privados como empresas, igrejas e sindicatos, e que podem apresentar um grau maior de dificuldade de acesso) e documentos pessoais (compreendem informações contidas em diários, autobiografias, documentos de família etc.). (CELLARD, 2008).

Na atualidade, dispomos desses documentos escritos, porém, no formato digital, o que facilita o acesso mesmo aos documentos públicos oficiais. Neste trabalho, recorreremos ao levantamento dos arquivos via *sites* oficiais e constam no nosso acervo tanto as categorias de documentos públicos quanto privados.

Os principais documentos públicos analisados foram:

Quadro 1 - Principais documentos analisados na pesquisa

Legislação	Definição
Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014	Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.
Portaria nº 1.403, de 9 de junho de 2003	Institui o Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores.
Lei nº 11.273, de 06 de fevereiro de 2006	Autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica.
Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007	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
Portaria nº 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.
Resolução nº 4 de 27 de fevereiro de 2013	Estabelece orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e pesquisa para a Formação Continuada de Professores Alfabetizadores, no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa.
Resolução nº 12 de 8 de maio de 2013	Altera dispositivos da Resolução CD/FNDE nº 4, de 27 de fevereiro de 2013, que estabelece orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e pesquisa para a Formação Continuada de Professores Alfabetizadores, no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa.
Portaria nº 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 Certa.
Portaria nº 482, de 07 de junho de 2013	Dispõe sobre o Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb
Portaria nº 1.094, de 30 de setembro de 2016	Altera dispositivos da Portaria MEC nº 867, de 4 de julho de 2012, que institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e define suas diretrizes gerais; da Portaria MEC nº 1.458, de 14 de dezembro de 2012, que define categorias e parâmetros para a concessão de bolsas de estudo e pesquisa no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, e da Portaria MEC nº 90, de 6 de fevereiro de 2013, que define o valor máximo das bolsas para os profissionais da educação participantes da formação continuada de professores alfabetizadores no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa.

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos documentos referenciados no quadro.

Analisamos ainda os documentos e materiais elaborados pelo próprio PNAIC, como o Manual do Pacto de 2012 e Documento Orientador das Ações do Pacto (2014, 2015 e 2017). Além destes, encontramos documentos necessários à pesquisa nos sites do Todos pela Educação (que pode ser considerado como documento privado, segundo as definições de Cellard), no da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), do Ministério da Educação e Cultura (MEC), em que localizamos informações sobre a Secretaria de Educação

Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi)² e sobre a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase).

Para a análise do Pacto, a fim de compreender o que há por trás dos documentos, da concepção de alfabetização e letramento propostos nos termos legislativos vigentes, foi necessário tomar por base o tratamento da legislação como a principal fonte desta pesquisa, o que tornou primordial fazer um estudo de como devem ser tratados esses dados oficiais, de quais maneiras eles podem ser úteis e quais abordagens são possíveis ser realizadas para que a legislação seja tomada da forma mais adequada.

Voltando ao trabalho de Mortatti (2010) sobre esta questão, somos convidados a pensar que, embora pareça a ideia de que as políticas públicas são neutras e prezam por um bem comum, elas são resultado de escolhas governamentais que possuem propósitos definidos (talvez não explícitos) e que são feitas por pessoas com julgamento de valor e, portanto, não imparciais.

Essas escolhas englobam as políticas voltadas para o ensino-aprendizagem das séries iniciais, e até mesmo o primeiro contato dos indivíduos com a língua escrita é pensado e analisado pelo governo de maneira a lhe responder de alguma forma. Cechinel *et al.* (2016) faz algumas sugestões pertinentes ao tratamento das informações documentais. Os autores explicam, de forma bastante didática, alguns elementos explicitados por Cellard (2008) que tratam da análise documental e indicam o que deve ser feito antes mesmo de se começar a dar tratamento aos dados contidos nos documentos, isto é, primeiramente, deve-se conhecê-los mais a fundo, e dessa forma, haverá mais informações contidas do que aquelas que estarão ali escritas. Os elementos são: contexto, autores, confiabilidade, natureza do texto e conceitos-chave, que irão variar de acordo com as necessidades do pesquisador, do seu projeto e objeto.

O primeiro item a ser pensado no momento de começar a explorar um documento é o contexto em que ele foi produzido. Isso permite que se verifique em que contexto o autor (ou autores) se encontrava (m) ao produzir o documento e a quem ele se destinava. Dessa forma, evita-se de cair no erro de desconsiderar os valores da época de criação e julgar conforme os valores do período em que se vive, jogando fora toda a historicidade por trás da criação dessa fonte. Esse erro pode provocar equívocos enormes na interpretação dos dados e distorcer o que o discurso pretendia realmente demonstrar, tornando questionável a validade do trabalho escrito a partir daí.

Ao lado do contexto, é de igual importância que se conheça também sobre o próprio autor (ou autores) que criaram o documento. Para que ocorra melhor interpretação, é importante

² Extinta pelo governo do presidente Jair Messias Bolsonaro, com início em 2019.

conhecer a identidade, os interesses e motivos que o levaram a escrever e, ainda, de que maneira o texto foi veiculado até as pessoas às quais se destina. Dessa forma, torna-se avaliável a credibilidade do texto, porquanto, pode-se supor de que maneira o autor interpretou os fatos, optou por determinados caminhos e tomou as decisões explícitas no documento (CELLARD, 2008). Conhecer mais sobre o autor é conhecer mais sobre a fonte documental, pois ela expressa também nas entrelinhas a ideologia e a fundamentação de quem a elaborou.

No quesito confiabilidade, verificar a autenticidade do texto e sua procedência tem a ver diretamente com a qualidade da informação contida ali (principalmente nos casos de documentos que passam por diversas mãos – traduções, por exemplo – antes de chegar ao seu destino). No caso desta pesquisa, os meios de comunicação possibilitam que os documentos necessários para o seu desenvolvimento estejam praticamente todos disponibilizados na internet, em sites próprios do programa PNAIC e no site do Ministério da Educação (MEC).

Sobre a Natureza do texto, cabe mencionar que “[...] a abertura do autor, os subentendidos, e a estrutura de um texto podem variar enormemente, conforme o contexto no qual ele é redigido” (CELLARD, 2008, p. 302). As empatias que o texto apresenta podem significar ideais de determinados grupos das mais variadas naturezas, logo, é sugerido que o investigador utilize sua capacidade de discernimento para averiguar esses indícios e ser prudente em sua avaliação. Essa dependência com relação ao contexto também é encontrada nas palavras-chave, devido ao fato de que pode haver variações históricas de significado que certos termos sofrem ao longo dos anos. Essas variações, claramente, interferem na compreensão do texto como um todo, além de que termos específicos de cada área, regionalismos e até gírias precisam ser desvelados de acordo com a conjuntura em que foram escritos.

Sabendo dos passos a seguir, os primeiros foram com relação à análise das informações contidas na documentação, mesmo as que não estão completamente explícitas por meio das palavras. Cellard (2008) explica que ao final desses procedimentos, é chegado então o momento de fazer a junção de tudo aquilo que se pôde retirar da fonte e dar início então à análise, com toda a propriedade adquirida por intermédio desse conhecimento prévio e mais aprofundado, olhar para as informações contidas ali não mais de forma a recebê-las passivamente, mas com um potencial de interpretação mais apurado.

Acredito que realizar uma pesquisa de cunho bibliográfico e documental sobre as alterações sofridas na regulamentação do PNAIC pode contribuir no entendimento crítico da elaboração e recontextualização de políticas públicas no Brasil, também para evidenciar se de fato essas políticas refletem as nuances da sociedade, acompanhando os ideários dos diferentes

governos que perpassam por elas durante sua vigência, além de fortalecer os estudos no campo da política educacional.

Com o intuito de responder os objetivos e, assim, compreender quais foram as alterações sofridas na legislação do PNAIC desde sua criação em 2012 até o ano de 2018, analisando-as de forma crítica, demonstrando as nuances que permeiam todo o processo de elaboração quanto de implementação das políticas públicas de um modo geral, observando as “recomendações” em âmbito mundial, sem deixar de evidenciar como tais recomendações respingaram no Brasil, e evidentemente, na política pública em análise - o PNAIC -, dividimos este texto em mais três seções, além da introdução e das considerações finais.

Na segunda delas, utilizamos as ideias de importantes autores que discutem o tema do neoliberalismo, como Dardot e Laval (2016), Bianchetti (2001), Merquior (2014), Gentili (1996, 1998), Saviani (2009), Torres Santomé (2003), Frigotto (2010), Saad Filho e Morais (2018), para compreender o contexto neoliberal, tanto em âmbito mundial como nacional, de implementação do Pacto. Para isso, buscamos maior aprofundamento no funcionamento da ideologia neoliberal na educação, dos organismos internacionais atuantes nas políticas públicas educacionais de países de capitalismo periférico, como o Brasil, e os meios dos quais essa lógica se utiliza para alcançar seus objetivos, dando destaque às avaliações externas, enfatizando de que forma elas são usadas como instrumento de exclusão e uma ferramenta crucial da lógica neoliberal para o controle, classificação e seleção de indivíduos.

A terceira seção do trabalho se dispõe a esclarecer o que é o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, trazendo os documentos fornecidos pelo MEC e destinados às secretarias e escolas, como o “Manual do Pacto” que apresenta como o programa foi pensado inicialmente, sua forma de organização, estrutura e objetivos, o “Documento Orientador” que traz especificações importantes sobre o papel de cada profissional no programa e detalha sua organização. Além disso, essa parte do texto resgata os programas que antecederam o Pacto na histórica tentativa de erradicação do analfabetismo no Brasil (ainda por ser resolvida), a qual foi pretensão do PNAIC retomar. Porém, destacamos as especificidades do seu contexto de criação, marcado pela lógica neoliberal e o movimento Todos pela Educação, recorrendo a autores como Singer (2016), Afonso (2001), Freitas (2012), Shiroma, Garcia e Campos (2011) e Martins e Krawczyk (2018) para embasar a leitura desse contexto.

A quarta seção se dedica a detalhar as duas versões da legislação, identificar permanências e rupturas do programa no período de 2012 a 2018 para efetivação dos direitos de aprendizagem das crianças em processo de alfabetização, analisando quais as modificações sofridas ao longo do percurso da legislação. Diante dessas análises, acreditamos alcançar o

embasamento necessário para investigar para o que apontam essas alterações, uma vez que a comparação evidencia o contraste entre as versões, sendo possível observar que as mudanças apontam para a tendência neoliberal de conduzir as políticas públicas educacionais. Na quinta seção apresentamos então o nosso entendimento diante das análises realizadas com base no cruzamento do levantamento de dados e do embasamento teórico.

Dito isto, partiremos agora para a discussão teórica adensando primeiramente o contexto macro, que reúne as principais características do sistema em que se encontram as políticas públicas, de maneira geral, até chegarmos no contexto micro, no qual se encontra o PNAIC, para que possamos compreender o que é o neoliberalismo e como seus princípios chegam à educação.

2 NEOLIBERALISMO: REFLEXÕES SOBRE O CONTEXTO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PNAIC)

Nos dias atuais, vigora na maior parte do mundo o modo de produção capitalista, pautado nas ideias neoliberais. Isso quer dizer que todos os âmbitos do funcionamento da sociedade são tocados por essa ideologia, o que não seria diferente com a educação. Compreender do que se trata e de quais maneiras isso afeta as vidas de todos os povos, de formas distintas, ajudará a compreender o contexto político, econômico e social em que foi implementado o PNAIC. É imprescindível que seja dedicado um espaço para discutir sobre o alcance mundial, no que diz respeito à expansão da ideologia neoliberal e sua influência na funcionalidade das políticas públicas voltadas para a educação.

Nesta seção, pretendemos pontuar alguns dos meios de que se utilizam essas influências para criar mecanismos de controle e de alastramento da sua ideologia nos países de capitalismo periférico, como é o caso do Brasil, capazes de atingir pontos específicos, saindo do nível macro para o micro (como o PNAIC e as salas de aula). É importante refletir, a partir desta seção de esclarecimento sobre a ideologia neoliberal, quais são as suas implicações sobre os governos que adotam na educação tal ideologia e o que eles esperam obter em troca quando aplicam os preceitos mercadológicos na educação de seu país.

Para compreendermos o PNAIC no contexto de políticas e programas voltados a resolver o analfabetismo no Brasil, faz-se necessário entender em que cenário a educação vem sendo conduzida e de que maneira ela é afetada por todo o ideário que rege a sua época. Falar sobre o neoliberalismo é compreender que todos os fatos se dão num determinado tempo histórico e são por ele influenciados, trazendo em seu seio características intrínsecas daquele período. Portanto, é preciso entender mais sobre o que significa ter políticas públicas de formação projetadas a partir de um ideário maior que se expressa nas mais variadas formas, além da política.

O neoliberalismo como a corrente de pensamento de maior influência nos países de capitalismo central e periférico, na atualidade, se articula na forma de agências e organismos organizados a partir de objetivos específicos pensados para cada parte do globo. Tais objetivos, como veremos mais adiante, incluem designar um papel para cada um desses países (que fazem parte desse enorme quebra-cabeça), fazendo com que mantenha toda a sua estrutura em pleno funcionamento. Tamanha engenhosidade é capaz de mover até mesmo as pequenas estruturas dos países empenhados em manter-se no jogo do capital, como é o caso das políticas

educacionais no Brasil. Nesse sentido, objetivamos, nesta etapa do texto, elucidar fatores que nos ajudem a compreender qual é o papel do neoliberalismo e dos organismos internacionais articulados sob seu comando, em todo o processo de elaboração do PNAIC no Brasil.

2.1 O neoliberalismo: princípios e características

O advento do neoliberalismo na Europa Ocidental e América do Norte após a Segunda Guerra Mundial (1945) pode ser entendido a partir das ideias apregoadas por pensadores como Friedman, Von Mises e August Hayek. Mais tarde, a afirmação da crença neste ideário se materializou na eleição de governantes que o representavam: Margaret Thatcher, na Inglaterra (1979 - 1990), como primeira ministra britânica, responsável por implantar o neoliberalismo na Inglaterra; em seguida, Ronald Reagan (1980 - 1988), presidente americano que fez o mesmo nos Estados Unidos; e, por fim, Helmut Kohl (1982 - 1998), primeiro ministro alemão (MATOS, 2008).

Com a queda do governo socialista de Salvador Allende, na década de 70, assume o poder no Chile o ditador Augusto Pinochet, fazendo com que o Chile, antes mesmo das potências europeias e americanas, fosse o primeiro país de fato a implantar políticas neoliberais. O que de certa forma viria contribuir para que outros países da América Latina, como o Brasil, com Fernando Henrique Cardoso, a Argentina e o México adotassem o mesmo sistema anos mais tarde.

Desde então, o neoliberalismo tem avançado em forma e extensão, isto é, os limites dos interesses internacionais e a expansão do alcance territorial do modo de produção capitalista que daí derivam foram redefinidos numa perspectiva global (MATOS, 2008). Isso significa que o interesse do ideário que constitui o neoliberalismo avança rapidamente para a dominação dos países de capitalismo periférico em todas as esferas: financeira, política, cultural e mesmo a educacional.

Para compreender melhor do que se trata essa dominação e as bases que constituem o neoliberalismo, primeiramente, é necessário voltar um pouco mais na história e entender o porquê do “neo”, ou seja, o que o torna “novo” e a que este termo faz referência. O liberalismo antecede e de certa forma dá sustentação ao que chamamos de neoliberalismo, justamente pelo fato de que este último faz uma espécie de “atualização” do primeiro, isto é, traz novos preceitos formulados diante das novidades da contemporaneidade, apesar dos traços oriundos dessa corrente de pensamento, pois demonstram semelhanças na base de seus princípios. Entretanto, Dardot e Laval (2016) alertam para o perigo de se cair na premissa de que o neoliberalismo é

apenas uma continuidade ou retorno ao liberalismo clássico, ou mesmo ao “novo liberalismo”, proposto por Keynes, sobre o qual discorreremos melhor mais adiante nesta seção, pois,

Ainda que admitam a necessidade de uma intervenção do Estado e rejeitem a pura passividade governamental, os neoliberais opõem-se a qualquer ação que entrave o jogo da concorrência e interesses privados. A intervenção do Estado tem até um sentido contrário: trata-se de não limitar o mercado por uma ação de correção ou compensação do Estado, mas de desenvolver e purificar o mercado concorrencial por um enquadramento jurídico cuidadosamente ajustado. Não se trata mais de postular um acordo espontâneo entre os interesses individuais, mas de produzir as condições ótimas para que o jogo de rivalidade satisfaça o interesse coletivo. [...] o neoliberalismo combina a reabilitação da intervenção pública com uma concepção do mercado centrada na concorrência [...]. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 69).

Trata-se de algo realmente novo e, por isso, é merecido que se destaque as diferenças entre suas posições, demonstrando pontos específicos que tornam únicas cada uma das teorias. Para Merquior (2014), vários são os pensadores e filósofos que podem ser tomados para compreender melhor o movimento que inicia a trajetória do liberalismo, porém, nenhum deles sozinho é capaz de sintetizar ou até definir esse “fenômeno histórico” por si só, devido às suas tantas vertentes e variações. Não há apenas um único modo pelo qual se expresse, assim como “é muito mais fácil – e muito mais sensato - *descrever* o liberalismo do que tentar defini-lo de maneira curta” (MERQUIOR, 2014, p. 40, grifo do autor). O autor sugere que se faça uma “descrição comparativa” dentre suas diversas manifestações históricas, como uma forma de proceder a esse exercício. Neste texto, entretanto, não tentaremos especificamente comparar as várias vertentes ou mesmo descrever cada uma delas, mas procuraremos, de certa forma, trazer à luz elementos que embasam essas concepções e o que delas foi ressignificado pela concepção neoliberal.

Ao se voltar o olhar para o liberalismo, é possível identificar os vários significados denotados à liberdade do indivíduo, elemento que pode representar a base de pensamento que mencionamos anteriormente e que, ao mesmo tempo, é abordado e redefinido conforme cada concepção no decorrer da história e que só reforça a pluralidade destacada por Merquior (2014). O autor explica que dentre aqueles pensadores que discutem a sociedade e os sistemas políticos ao longo dos anos, cada um apresenta uma nova interpretação sobre o que é ser livre³.

³ A tradução da obra mencionada traz uma nota de rodapé esclarecendo que o autor faz uso das palavras “liberdade” e “autonomia” ora como termos diferentes, outrora como sinônimos, tratando ambas conforme o contexto de seu trabalho.

Esse autor situa a liberdade como uma dimensão social e define como ação livre aquela que “parte de um motivo desejado ou de um motivo neutro” (MERQUIOR, 2014, p. 46). Assim sendo, a liberdade, de um modo geral, é exercida quando há a expressão de uma única vontade ou da vontade de um grupo, mesmo que para esta última haja um “motivo não desejado” individualmente, o que não é necessariamente contra a liberdade individual e desde que não haja nenhuma forma de constrangimento ou restrição a nenhum dos agentes envolvidos na ação, de modo que haja sempre uma alternativa de escolha. A isso se considera como ação livre. A autonomia está aí imbricada, pois, para o referido autor, ela sugere a “ausência de coerção: implica que os outros não impeçam o curso de ação que escolhemos” (MERQUIOR, 2014, p. 47).

Esses conceitos se fazem importantes para compreender os tipos de liberdade que o autor elenca e que nos ajudarão a compreender a interpretação que se identifica no neoliberalismo a esse respeito, nos dias de hoje. Ele enumera quatro diferentes tipos de liberdade/autonomia que passaram pela trajetória do liberalismo clássico ao longo da história, chegando no que podemos considerar como o aspecto de liberdade que mais se aproxima da concepção neoliberal, o qual pode ser tomado para a sua compreensão, ao mesmo tempo em que se diferencia do original. É importante ressaltar que o processo histórico que antecede o entendimento de liberdade/autonomia até que se colocasse conforme o vemos hoje, considerando mais uma vez que nenhuma teoria apenas surge do zero, mas se aprimora e reinventa conceitos e definições conforme a sua época.

A intenção do autor ao dispor tais conceitos nessa ordem foi tentar acompanhar uma ordem cronológica de fatos que evidenciasse a existência ou surgimento de cada um na sociedade. Contudo, ele mesmo faz a ressalva de que, como qualquer fato histórico, nenhum ocorre de maneira pura e linear num espaço de tempo delimitado, o que acontece são momentos mais expressivos de um ou de outro.

Assim, dentre os “tipos de autonomia” citados, o primeiro é sobre a liberdade com relação à interferência arbitrária, que “é precisamente desse tipo de liberdade que qualquer indivíduo espera fruir quando exerce papéis sociais protegidos pela lei e pelo costume. Vamos chamá-la de *liberdade como intitlamento*” (MERQUIOR, 2014, p. 47, grifo do autor), ela está relacionada aos direitos e ao sentimento de dignidade. A *liberdade política* está ligada à participação de qualquer cidadão nas atividades administrativas da comunidade em que vive. A *liberdade de consciência e crença*, que conforme explica o autor, tem relevância histórica adquirida principalmente pela contestação religiosa, refletida no pluralismo religioso e, mais

tarde, nas liberdades de opinião, imprensa e mesmo artística e intelectual, preceitos tão contemporâneos. Por fim, a *liberdade de realização pessoal*,

É a materialização da aspiração de que temos de viver como nos apraz. Os modernos não se sentem livres simplesmente porque seus direitos são respeitados, ou porque suas crenças podem ser livremente expressas, ou porque, com liberdade, tomam parte no processo de decisão coletiva. Essas pessoas também se sentem livres porque dirigem sua vida mediante opção pessoal de trabalho e lazer. (MERQUIOR, 2014, p. 48).

Como foi dito anteriormente, os tipos de liberdade/autonomia foram apresentados de forma a tentar percorrer uma trajetória histórica. Acompanhando esse raciocínio, nenhuma dessas definições se aproxima tanto da contemporaneidade quanto esta última - a “liberdade de realização pessoal” - tanto em periodicidade, quanto em apropriação do conceito pela corrente de pensamento neoliberal. Entretanto, ela tem se aprimorado cada vez mais, é nela em que se assentam e se aproximam preceitos muito valorizados pelos neoliberais.

Bianchetti (2001) apresenta as características que se somam na concepção neoliberal, partindo de falas de intelectuais considerados grandes nomes representantes dessa linha de pensamento (a exemplo de Friedman, Hayek e Von Mises), autores que oferecem em suas abordagens a devida importância às definições de liberdade individual e do individualismo. Ao mencioná-los, Bianchetti (2001) acrescenta o fato “sorte”, trazido à discussão por Friedman para designar o individualismo em sua visão, afirmando que esse fato é capaz de ditar mesmo as capacidades mentais e físicas do sujeito, por meio dos seus genes. A sorte determina o meio cultural, a família e todos os recursos que se poderá vir a ter e, portanto, todas as demais capacidades que se podem desenvolver a partir daí, até as relações que se estabelecerão com outras pessoas daí em diante e os recursos que o sujeito herdará de sua família.

É inegável que existem fatores em nossas vidas que são determinados por eventos que vão além do nosso controle ou direito de escolha, como a família e as condições sociais e culturais em que nascemos. Porém, esse raciocínio apregoado por Friedman intenta deixar explícito que toda a vida do sujeito é determinada por sua sorte, cabendo a ele conformar-se com o lugar que lhe é natural e desempenhar o papel social que lhe diz respeito. “Essa desigualdade constitui necessidade social, já que permite o equilíbrio e a complementação das funções” (BIANCHETTI, 2001, p. 72), isto é, espera-se que haja aceitação por parte do indivíduo e, mais do que isso, que ele cumpra sua função dentro desta grande estrutura capitalista, segundo essa visão. Entendemos tal argumentação de Friedman como

demasiadamente fatídica e que propositalmente não apresenta nenhuma perspectiva de progresso na vida socioeconômica de qualquer cidadão.

Bianchetti (2001) diferencia a visão de Hayek, na qual o respeito ao individualismo, ou ao “homem individual”, é caracterizado pelo acolhimento às suas preferências, de modo que estas sejam tomadas como absolutas em seu meio, por mais que isso possa significar que cada indivíduo se esforçará para aprimorar em si somente aquilo que lhe apraz. Às críticas de que este seria um modo egoísta de enxergar o individualismo, Hayek (segundo aponta BIANCHETTI, 2001) responde que é da natureza do sujeito fazer projeções que abrangem apenas a si próprio e no máximo a uma diminuta parcela da sociedade, não se tratando, portanto, de um ato egoísta, mas mais uma vez, natural.

Bianchetti (2001) ainda demonstra outra crítica a essa essência humana individualista defendida por Hayek, a crítica de Bianchetti (2001) indica sua posição contrária à de Hayek, pois demonstra o sentimento individualista possessivo originado daí, visto que tal sentimento se traduz num sujeito egoísta, que estabelece suas relações a partir da posse ou da “propriedade irrestrita de si e de seus bens. Isso o faz fundamentalmente um sujeito econômico apropriador e consumidor. O direito de propriedade é a base da identidade, da vida social e do direito humano básico” (VERGARA, 1984 *apud* BIANCHETTI, 2001, p. 74). Nenhum entendimento sobre a natureza do homem seria mais propício para dar sustentação a uma ideologia que defende o consumo e a geração de lucro sob qualquer circunstância. São exatamente essas características que o neoliberalismo busca naturalizar no cidadão, pois com essa justificativa é totalmente aceitável considerá-lo como consumidor assíduo, pronto a adquirir todo o tipo de mercadoria, nitidamente, a que melhor lhe atenda, seja ela um item do vestuário ou a educação dos seus filhos.

Assim, entende-se que, na visão neoliberal, o conceito do individualismo é levado até as últimas consequências, visto que “os objetivos individuais devem ser soberanos e isso implica reconhecer no indivíduo o juiz supremo dos seus próprios objetivos. Os fins sociais se limitam às coincidências que se possam estabelecer entre os objetivos individuais” (BIANCHETTI, 2001, p. 73). Os fins sociais aos quais o autor se refere aqui se traduzem nas instituições sociais, criadas para que as vontades individuais sejam satisfeitas a partir de um consenso, sem que haja tanto “prejuízo” de cada uma das partes.

O Estado é uma dessas instituições sociais. Ele é visto no neoliberalismo como se fosse uma pessoa como as outras, só que muito mais poderosa. A ideia de “bem comum” difundida no liberalismo como sendo a principal função do Estado perde força na ideologia neoliberal, que vê nisso um grande erro, pois a intervenção dele deve restringir-se a criar as condições para

que o modo de produção capitalista continue em vigor, o que basicamente limita-se a deixar que o mercado se autorregule, sem interferências no setor econômico. É por meio dessa crença na “mão invisível” do mercado, termo de Adam Smith, que vão se costurando todas as justificativas neoliberais para a privatização dos setores que eram tidos como responsabilidade do Estado, como, por exemplo, a saúde e a educação. Desse modo, o indivíduo exerce a liberdade de escolha, representada pela possibilidade de poder optar pelo serviço que mais condiz com seus desejos.

É claro que o neoliberalismo, em sua ampla capacidade de sedução, não explica claramente que nem todos podem “optar”, porque todas as opções dentro desse sistema requerem em troca um determinado capital, já que o sistema não é capaz de funcionar na ausência desse. Ele não mostra que as opções não são as mesmas para todos e que aqueles a quem se apresentam com frequência incomparável as oportunidades mais vantajosas ou lucrativas, por assim dizer, não são necessariamente os mesmos que cresceram lutando por melhores condições de vida, ou mesmo que pudessem ter acesso aos estudos. A opção que se apresenta mais urgente é não morrer de fome ou ter um lugar para morar. A lógica da meritocracia esconde princípios cobertos por ilusões ideológicas que fazem se convencer até os mais atentos, deslumbrados com a ilusão de que a liberdade neoliberal e o sucesso alcançado apenas por meio de esforço individual serão capazes de modificar a sua realidade.

Nessa perspectiva, podemos citar brevemente a filosofia de Herbert Spencer que, a partir de uma “interpretação social” da teoria da evolução das espécies e da seleção natural de Darwin⁴ no ramo da biologia, formulou o que ficou conhecido como “darwinismo social”. Seu pensamento pode ser entendido, de maneira bem sucinta, nesse esclarecimento de Dardot e Laval (2016):

Sem detalhar as razões desses cruzamentos e dos mal-entendidos mútuos que os caracterizam, notaremos que, para Spencer, a teoria darwiniana parecia corroborar a teoria do *laissez-faire*⁵ da qual ele se fez arauto, como indica o paralelo entre evolução econômica e a evolução das espécies em geral que ele estabelece em seus *Princípios de biologia*. Para ele, a primeira é apenas uma

⁴ Darwin é responsável pela teoria da seleção natural das espécies, segundo a qual, numa definição rápida, “os organismos mais bem adaptados ao meio têm maiores chances de sobrevivência do que os menos adaptados, deixando um número maior de descendentes. Os organismos mais bem adaptados são, portanto, selecionados para aquele ambiente” (SÓ BIOLOGIA, 2020, s/p). Ainda de acordo com essa teoria, todos os organismos têm plenas condições de deixarem muitos descendentes, porém, nem todos eles chegarão à vida adulta, o que determinaria sua longevidade seriam, então, as suas próprias condições de adaptação ao ambiente (os mais fortes) e assim começa a “luta pela vida”.

⁵ Esta expressão indica um dos princípios fundamentais (se não o fundamental) do liberalismo econômico: deixar o mercado agir livremente, sem impedimentos quaisquer que sejam, desde que haja garantias de resguardo da propriedade privada. Literalmente, a tradução desta expressão francesa é “deixai fazer”, “deixai ir”, “deixai passar”.

variedade da “luta pela vida”, que faz prevalecer as espécies mais bem adaptadas ao seu meio. Esse paralelo conduzia diretamente a uma deformação profunda da teoria da seleção, na medida em que não era mais a herança seletiva das características mais adaptadas à sobrevivência da espécie que importava, mas a luta direta entre raças e entre classes que era interpretada em termos biológicos. A problemática da competição levava a melhor sobre a da reprodução, dando origem, assim, ao que foi chamado de maneira muito imprópria de “darwinismo social”. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 52, grifos do autor).

Bergo (1993) explica que, na visão de Spencer, tudo poderia ser entendido a partir de causas naturais e a sociedade não iria contra essa regra. Defendia fortemente o individualismo e o industrialismo, “a recusa ao Estado interventor, e a consideração do triunfo do ‘mais apto’ e os americanos como guardiães das formas de liberdade [...]” (BERGO, 1993, p. 74), o que obviamente, fez com que o pensador se popularizasse nos Estados Unidos.

Ainda de acordo com Bergo (1993), para Spencer, a evolução não se dá apenas com os indivíduos e espécies, mas também com instituições e ideias de origem religiosa e mesmo éticas. Parece-nos um prato cheio para que o sistema de acumulação, tal como se apresenta nos termos neoliberais, se apropriasse da concepção de Spencer acerca do “mais apto” ser selecionado por uma lei natural que o permite prosperar, nem que para isso seja necessário o sacrifício dos mais fracos. Indiretamente, Spencer “autorizava” ou instituíam a competição como a regra geral de sobrevivência, em qualquer domínio.

A competição é fator demarcado também por Frigotto (2010) como característica definidora do mercado dentro da sociedade neoliberal, pois “para o mercado não há sociedade, há indivíduos em competição. E para o mundo da acumulação flexível, não há lugar para todos, só para os considerados mais competentes, os que passam pelo metro que mede o tempo fugaz da mercadoria e de sua realização” (FRIGOTTO, 2010, p. 251). Em sua definição, é possível notar a presença do “darwinismo social” mais uma vez, demarcando aqueles que são “mais competentes”.

Depreende-se daí que não somente a questão da liberdade dos indivíduos influencia nessa transição entre ideologias e diferencia as definições entre liberalismo de neoliberalismo. Dardot e Laval (2016) explicam que o neoliberalismo se fortaleceu num momento em que o liberalismo não conseguia mais atender às novas formulações e demandas da sociedade, isso envolve questões acerca do entendimento do Estado e de seu papel na sociedade. Segundo os autores, o fim do século XIX começara a trazer consigo demandas desafiadoras à primeira ideologia e ela não dispunha arsenal compatível com os desafios que agora precisava enfrentar.

Os autores expõem discrepâncias essenciais no entendimento de Estado entre as duas linhas de pensamento, mas, para além disso, há o que chamam de “governamentalidade”, que também se altera e legitima e é legitimada pelo tipo de Estado que a conduz. Assim,

O “primeiro liberalismo”, aquele que toma corpo no século XVIII, caracteriza-se pela elaboração da questão dos *limites* do governo. O governo liberal é enquadrado por “leis”, mais ou menos conjugadas: leis naturais que fazem do homem o que ele é “naturalmente” e devem servir de marco para a ação pública; leis econômicas, igualmente “naturais”, que devem circunscrever e regular a decisão política. Contudo, por mais finas e flexíveis que sejam as doutrinas do direito natural e da dogmática do *laissez-faire*, as técnicas utilitaristas do governo liberal, tentam orientar, estimular e combinar os interesses individuais para fazê-los servir ao bem geral. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 33).

Depreende-se daí que a preocupação central do liberalismo clássico para com o papel do Estado frente ao mercado era estabelecer leis que regrassem a ação governamental nas atividades econômicas ao mesmo tempo em que há certa preocupação em equilibrar os interesses individuais para que se conseguisse atingir, em certo grau, o “bem comum”. Nessa percepção, o utilitarismo é muito mais presente do que a lógica da meritocracia, embora haja posteriormente a tendência à repartição do liberalismo em várias vertentes distintas entre si, conforme destacamos anteriormente nas palavras de Merquior (2014), fato que dá indícios sobre as futuras rupturas com as certezas do liberalismo.

Merquior (2014) evidencia o ataque de Hayek aos princípios do Estado de ação intervencionista, alerta que o planejamento econômico por parte dos Estados poderia levar a sociedade aos regimes totalitários, sobre os perigos de se perder a liberdade individual. Ele defende que o mercado deva ser uma entidade sem rivais:

Hayek apresentou o mercado como um sistema de informação sem rival: preços, salários, lucros altos e baixos são mecanismos que distribuem informação entre agentes econômicos de outra forma incapazes de saber, já que a massa colossal de fatos economicamente significantes está fadada a escapar-lhes. A intervenção do Estado é negativa porque faz com que a rede de informações do sistema de preços emita sinais enganadores, além de reduzir o escopo da experimentação econômica. (MERQUIOR, 2014, p. 227).

Dardot e Laval (2016) contextualizam o liberalismo como uma ideologia que caminha até a Primeira Guerra Mundial, mas no fim do século XIX e início do século XX dá sinais de que não conseguiria mais se sustentar nos velhos propósitos. No período entreguerras, com os ânimos voltados a reconstruir os destroços das nações devastadas, além do crescente interesse

na defesa de ideais socialistas, ele sofre contestações de duas vertentes principais: “a dos reformistas sociais que defendem o ideário de um bem comum e o dos partidos da liberdade individual como um fim absoluto” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 37). A esse respeito, Merquior (2014) também identifica e distingue duas correntes no período entreguerras como “reações à ameaça de hegemonia institucional econômica: uma era o socialismo estatal, que tentou pôr termo à ‘anarquia de produção’ e a outra era o fascismo, uma tentativa de atrelar o capitalismo ao fascínio do nacionalismo ou do racismo” (MERQUIOR, 2014, p. 226).

Os autores dão sinais de que o neoliberalismo e os pensadores que ganharam visibilidade deste então tiveram sua origem numa crise e numa disputa sobre qual das vertentes seria a eleita, já que aquela não era mais capaz de assegurar o equilíbrio social e econômico. Harvey (2008) esclarece que a ascensão do neoliberalismo ocorreu devido à “reestruturação das formas de Estado e das relações internacionais depois da Segunda Guerra Mundial” (HARVEY, 2008, p. 19), que tinham como intuito assegurar que não se repetisse uma crise estrutural do capitalismo como a de 1930, e mais, para impossibilitar que ressurgissem os atritos geopolíticos que provocassem guerras.

A crise de 1930, segundo Dardot e Laval (2016), foi um grande marco do rompimento com as certezas liberais, quando o neoliberalismo delineava melhor seus traços, forçando uma revisão dos antigos dogmas e do *laissez-faire*. A partir desse período, se estruturaram teorias que puderam compor o embasamento teórico, mas não foram colocados em prática, pois não era algo simples do tipo que se sai da teoria imediatamente à prática ou da “ideologia à economia”. Não obstante, essa revisão não implicara na simples transição entre os modelos e sim numa complexa reformulação multicausal derivada de processos heterogêneos, que construíram uma nova “racionalidade governamental”, isto é, transforma-se o entendimento e a forma de atuação do Estado, e as questões econômicas e sociais passam a ser outras, segundo os autores, concomitantemente novas e urgentes.

O neoliberalismo, portanto, não é um herdeiro natural do primeiro liberalismo, assim como não é o seu extravio ou sua traição. Não retoma a questão dos limites do governo do ponto em que ficou. O neoliberalismo não se pergunta mais sobre que tipo de limite dar ao governo político, ao mercado (Adam Smith), aos direitos (John Locke) ou ao cálculo da utilidade (Jeremy Bentham), mas, sim, sobre como fazer o mercado tanto o princípio do governo dos homens como o do governo de si (Parte I). Considerando uma *racionalidade* governamental, e não uma doutrina mais ou menos heteróclita, o neoliberalismo é precisamente o desenvolvimento da lógica de mercado, como lógica normativa generalizada, desde o Estado até o mais íntimo da subjetividade (Parte II). (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 34, grifo do autor).

Os interesses neoliberais se sofisticaram por meio do mercado financeiro e dos novos setores industriais que agora dirigem a economia mundial, estendidos até o “mais íntimo da subjetividade”, ou seja, o neoliberalismo aprimora as bases de alcance e convencimento, torna-se tão sedutor a ponto de se tornar consenso. Os indivíduos são tomados pelo sentimento de que o progresso é acessível a todos e aqueles que o conseguem tiveram o devido merecimento, pois triunfaram pelo único meio que o permite: o mercado. Assim, também os governantes acreditam na promessa neoliberal, de que seguir os preceitos ditados pelo mercado e pelos grandes organismos que compõem a rede de ferramentas de alcance de todos os setores, a privatização do mercado e a livre escolha é o melhor ou o único caminho.

Para Matos (2008), a concepção neoliberal de sociedade apresenta-se como uma resposta contrária ao modelo de *Welfare State*, preconizado no período entreguerras. A proposta da teoria econômica de Keynes é frequentemente tomada para ilustrar esse recorte histórico, o “novo liberalismo” consistiu numa tentativa de conciliar as liberdades individuais e o consumo à proposta do pleno emprego, defendia que isso deveria estar associado à maior intervenção do Estado na economia e à desconfiança da promessa de autorregulação do mercado. Keynes acreditava ser necessária a criação de meios aparentemente contrários à promoção do neoliberalismo, como o pleno emprego, as leis trabalhistas, auxílios sociais obrigatórios (DARDOT; LAVAL, 2016). Porém, todo esse conjunto de ações do Estado em prol do interesse coletivo, no fim, está voltado a defender os interesses individuais, o objetivo é criar condições para esse fim e manter o mercado consumidor.

Na visão neoliberal que aparece depois desse modelo econômico keynesiano, a sociedade nada mais é do que “um amontoado de indivíduos perseguindo seus próprios interesses particulares, organizados em torno de um acordo voluntário e individual e relacionando-se entre si por meio do mercado” (MATOS, 2008, p. 200). A partir dessa definição, compreende-se que a sociedade neoliberal atinge seu auge, que é expresso em indivíduos totalmente individualistas, alheios ao entendimento do verdadeiro funcionamento do sistema, que implica na manutenção do *status quo* e mantém a todos ludibriados pela cilada da meritocracia.

Barroso (2013) explica que a plutocracia⁶ que reside na essência do capitalismo neoliberal baseia-se na intenção de reduzir o Estado ao papel mais restrito que ele possa desempenhar, de modo que o mercado e a classe mais abastada da sociedade tenham condições de agir livremente, sem sua interferência. Assim, o Estado mínimo exerceria a função que lhe

⁶ Na sociologia, pode ser interpretado como o exercício do poder ou do governo pelas classes mais ricas da sociedade, isto é, o exercício do poder ou da influência é definido pelo dinheiro.

cabe, de mero mantenedor da ordem pública, usando para tanto as armas que tem, mesmo (e talvez principalmente) no sentido literal da palavra, recorrente de sua força policial e militar.

Nas palavras de Dardot e Laval (2016), o neoliberalismo fez da “concorrência o princípio central da vida social e individual, mas, em oposição à fobia spenceriana de Estado, reconhece que a ordem de mercado não é um dado da natureza, mas um produto artificial de uma história e de uma construção política” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 70). Essa afirmação indica que, no entendimento neoliberal, o Estado não é necessariamente um empecilho, visto que ele deve exercer uma função crucial para o bom desempenho da concorrência: uma “construção política” que, como nos lembra Paulo Freire, por ser política, não é neutra. Isso significa que o Estado deve servir ao mercado e socorrê-lo quando necessário, adotar manobras e o que mais for preciso para que o lucro chegue aos seus devidos destinatários.

Os grandes capitalistas, maiores interessados e beneficiados na instauração do regime neoliberal por todo o globo, veem nele a chance de um aumento exponencial nos lucros do mercado. O que eles ignoram, ou se esforçam para manter sob as aparências de que tudo vai bem, são as implicações geradas a partir desse sistema sobre a grande massa populacional menos abastada, forte e negativamente afetada pelo funcionamento do modo de produção capitalista.

Para eles, o que está em causa é o negócio e o lucro, a diminuição dos custos de produção e, portanto, dos salários, da mão-de-obra e das prestações sociais - e não a necessidade de criar mais empregos, de melhorar a qualidade de vida das populações, de promover um crescimento com desenvolvimento humano equilibrado e sustentável. O seu objetivo nunca foi tentar construir um mundo melhor para todos, mas sim criar as condições e o ambiente propícios ao fortalecimento das grandes empresas transnacionais, aos negócios, ao lucro, a especulação financeira. (BARROSO, 2013, p. 85).

Para alcançar os objetivos descritos nesse trecho, aquela pequena parcela que detém o capital e sustenta a lógica neoliberal é capaz de tornar ainda mais complicada a situação da massa trabalhadora, pois é preciso reduzir os gastos para aumentar os lucros, e isso implica em cortes nos direitos do trabalhador, na sua qualidade de serviço, em aumentar seu tempo de trabalho e pagar o menos possível pela mão de obra. Todos estes fatores são apontados por Barroso (2013, p. 85), que acrescenta a diminuição substancial das “estruturas, a dimensão e o papel do Estado”. Para os neoliberais, o gasto social de um Estado provedor deixa-o “pesado”, isto é, sua despesa para com as questões sociais e estruturais é considerada demasiadamente grande e faz com que não haja espaço para que as intencionalidades do neoliberalismo se

concretizem com a eficiência esperada, pois o Estado supre necessidades que esse sistema precisa para sobreviver, como as mencionadas acima.

O autor explicita os meios pelos quais os grandes capitalistas conseguem sobrepor com devida naturalidade o sistema neoliberal sobre as cabeças das pessoas que vivem fora dos padrões e da margem de lucro proporcionada pelo capital. Esses meios se anunciam na forma de entretenimento massivo, que mantém a população distraída de sua frustração, usando, para tanto, a TV, os jogos esportivos ou qualquer mecanismo que sirva de distração dos problemas evidentemente ocasionados pelo modo de produção capitalista.

Para melhor compreensão do objeto pesquisado, faz-se necessário compreender como essa lógica chega ao Brasil e de que maneira ela orienta as políticas públicas educacionais, influenciando a educação como um todo.

2.2 Neoliberalismo e educação: o caso brasileiro

Para chegarmos à discussão sobre a influência do neoliberalismo na educação e, em decorrência disso, no PNAIC, precisamos antes percorrer o caminho que o neoliberalismo galgou pelo Brasil, compreendendo que o cenário político e econômico em que o programa se insere sofre modificações, alterando a forma de incidência sobre a educação e também sobre o próprio Pacto.

O autor Negrão (1996) relata que o neoliberalismo surgiu de forma tímida no Brasil, mas que já no final do período militar (1985) dava sinais de existência, mesmo que ainda sob a proposta inovadora apresentada na candidatura de Paulo Maluf.

Tal alternativa imaginava que a solução da crise brasileira e a estabilização da economia viriam da quebra da intervenção estatal, com o fim dos subsídios e transferências para as empresas estatais e pelo aprofundamento dos mecanismos de mercado. Ela propunha ainda que o Brasil se abrisse a divisão internacional do trabalho, voltando-se a agricultura e a produção industrial cuja tecnologia já fosse assimilada e permitindo a entrada de produtos estrangeiros de tecnologia avançada. (NEGRÃO, 1996, p. 108).

A ideia de abrir a economia ao capital estrangeiro bem como a drástica diminuição da intervenção estatal e a ênfase nos mecanismos do mercado representam aspectos fundamentalmente neoliberais. Contudo, Paulo Maluf não foi eleito naquele ano. O vitorioso Tancredo Neves viera a falecer antes mesmo de tomar posse, no ano de 1985, sendo que seu vice, José Sarney, assumiu, então, a presidência do Brasil. Por sua vez, Sarney adotou uma

postura mais ortodoxa e, segundo Negrão (1996), não deu espaço para as ideias neoliberais, enfrentou grave crise econômica, agravada por sucessivos planos econômicos sem sucesso.

Foi com Fernando Collor, nos anos de 1990, que o neoliberalismo ganhou forma mais definida no Brasil. A visibilidade sobre esse ideário acentuou-se com o interesse da mídia, dos setores ligados ao capital, com os partidos políticos conservadores e de centro, e mesmo o movimento organizado dos trabalhadores, chamado de “força sindical”, conforme menciona Negrão (1996). Segundo esse autor, como presidente eleito por voto direto, Collor colocou em prática os preceitos neoliberais. Dessa forma, “teve início o processo de privatização das estatais, o Brasil abriu sua economia para o capital estrangeiro e o mercado passou a ser o grande agente organizador da Nação, enquanto os trabalhadores, como classe, começaram a sofrer um bombardeio incessante em seus direitos” (NEGRÃO, 1996, p. 104).

A concepção inovadora proposta para a sua época não impediu que Collor sofresse o *impeachment* pouco mais de dois anos após sua eleição, devido à corrupção. Entretanto, o referido autor afirma que o projeto neoliberal não foi sequer abalado e, assim, na disputa entre Luíz Inácio Lula da Silva (popularmente chamado de Lula), que apresentava uma proposta voltada para o crescimento interno, a melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores, a presença do Estado em setores importantes, além da preocupação com os setores cultural, social e econômico, e por outro lado, Fernando Henrique Cardoso (popularmente conhecido como FHC), que mantinha a proposta neoliberal amplamente apoiado por partidos e setores sociais ligados ao conservadorismo.

No Brasil, as reformas no campo educacional na década de 1990 acompanharam a Reforma do Estado⁷ durante o governo de FHC que, segundo Frigotto (2010), foi um governo que centrou esforços no desmonte do patrimônio nacional, na ênfase em privatizações, optando por apagar a imagem do Estado com caráter social, exaltando-o como garantidor de condições favoráveis ao capital. Assim, o principal fundamento desse período vivenciado no Brasil foi o liberalismo conservador, “reduzindo a sociedade a um conjunto de consumidores. Por isso, o indivíduo não mais está referido à sociedade, mas ao mercado. A educação não é mais direito social e subjetivo, mas um serviço mercantil” (FRIGOTTO, 2010, p. 240), isto é, os mesmos

⁷ Em 1995, Luiz Carlos Bresser Pereira, como Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, escreveu, sob a aprovação de FHC, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. O documento traz a afirmação de FHC de que essa Reforma visava “a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais” (BRASIL, 1995). Segundo o próprio documento, o objetivo era fazer com que a forma de administração burocrática, que há tempos demonstrava sua ineficiência e agravava cada vez mais a crise em que se encontrava o país, se tornasse então o modelo de “administração gerencial”, o que de acordo com o documento seria uma forma mais eficiente de gerir o Estado.

traços do liberalismo em nível global que descrevemos podem ser encontrados no contexto brasileiro nos anos finais do século XX.

Oliveira (2009) explica que esse governo protagonizou a estabilidade econômica no Brasil, trazida pelo Plano Real⁸, além de modernizar e racionalizar o Estado por meio de uma importante reforma. Esta por sua vez, trouxe as privatizações e uma maneira diferente de gerir as políticas e a coisa pública, pautada na descentralização e desregulamentação da administração federal. Os efeitos desse novo modelo de gestão na educação seguiram a mesma linha de pensamento do governo em vigor:

Assim, as reformas realizadas no Brasil durante o governo de FHC, que teve no decorrer de seus dois mandatos um só ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, determinaram novas formas de financiamento, gestão e avaliação da educação básica, conformando uma nova regulação assentada na descentralização e maior flexibilidade e autonomia local, acompanhando tendência verificada em âmbito internacional. (OLIVEIRA, 2009, p. 202).

A autora discorre sobre os pontos mais importantes que demarcaram as políticas educacionais e as reformas feitas durante o governo FHC, mostrando que estavam de acordo com o modelo esperado pelo neoliberalismo, que almejava mão de obra qualificada, correspondentes à reestruturação produtiva. Segundo ela, novas competências foram integradas ao currículo de modo a acompanhar as expectativas do mercado, o ensino fundamental teve total foco do financiamento, abandonando os demais níveis de ensino, foi reforçado o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) com novos modelos de avaliação em larga escala, que passaram a contemplar desde a educação básica ao ensino superior e, além disso, o nível médio técnico se expandiu graças ao apelo à empregabilidade, com o aumento dos cursos profissionalizantes e regulamentação própria.

A reforma frisou, ainda, a descentralização e o repasse de responsabilidades para o âmbito local, a respeito das questões financeiras, pedagógicas e administrativas. Fato este que, segundo Oliveira (2009), atribuiu à gestão escolar um papel de grande relevância, delegou maior autonomia às escolas, porém, foi acompanhada da responsabilização pelo sucesso ou fracasso da escola, exigindo demonstração de bom desempenho ou “performatividade”⁹. Esse

⁸ “O Plano Real foi desenvolvido como um plano de estabilização econômica pela equipe do Ministério da Fazenda na gestão de Fernando Henrique Cardoso como ministro da Fazenda do governo Itamar Franco. Seu objetivo foi controlar a hiperinflação para pôr fim a quase três décadas de inflação elevada, o que implicou na substituição da antiga moeda pelo Real, a partir de 1º de julho de 1994.”. (OLIVEIRA, 2009, p. 199).

⁹ O termo é empregado por Stephen Ball, e pode ser tomado como “um princípio de gestão que estabelece relações estritamente funcionais entre o Estado e o meio ambiente externo e interno, ela caracteriza uma forma de direção indireta ou a distância que substitui a intervenção e a prescrição pela fixação de objetivos, mecanismos de prestação de contas, *accountability* e comparações” (OLIVEIRA, 2009, p. 201).

ênfoque no desempenho remete à reorganização da gestão escolar nos moldes de uma empresa, que busca o cumprimento de “objetivos e missões”, implicando, portanto, na dispersão do contexto social e político que envolve a escola, fato prejudicial ao entendimento mais amplo da educação “como bem público e universal”.

É preciso compreender que tal autonomia concedida às escolas veio acompanhada da forte regulação e cobrança de resultados por parte do governo, característica muito presente no modelo neoliberal, isto é, colocou-se “em prática novas formas de controle e vigilância, de autoverificação, muitas vezes com base na cobrança dos resultados que foram prometidos por meio da fixação de objetivos e metas pelos próprios envolvidos” (OLIVEIRA, 2009, p. 202).

Muitas dessas características descritas sobre as reformas educacionais nos anos 1990 foram herdadas pelo governo posterior, indo na contramão do que se era esperado. Frigotto (2010) faz um balanço do início dos anos 2000, mais especificamente, com início no ano de 2003 que, segundo ele, é um ano em que ocorre a posse do Partido dos Trabalhadores (PT), na ocasião em que Luiz Inácio Lula da Silva assume a presidência no Brasil e, portanto, um marco que daria início às análises dessa década. Nesse contexto, o autor expõe que as expectativas para o período representavam a reviravolta de que o Brasil necessitava para sobrepor-se à dominação perpetuada pela elite até então. Esperava-se a diminuição dos abismos sociais, por meio da melhor distribuição de renda e dos grandes latifúndios, de reformas que confrontassem todo o sistema financeiro e todo o aparato político e jurídico que o sustentavam naquele momento. Dessa forma, aconteceria a ascensão das massas, historicamente excluídas, em todos os âmbitos.

Entre os novos desdobramentos, poderia estar aquilo que os clássicos brasileiros do pensamento crítico definiram como *revolução nacional*, capaz de abrir amplo acesso aos bens econômicos, sociais, educacionais e culturais por parte da grande massa até hoje submergida na precária sobrevivência e com seus direitos elementares mutilados. (FRIGOTTO, 2010, p. 237).

Contudo, na análise do autor, o governo não correspondeu às expectativas expostas acima, adotando um modelo desenvolvimentista que, ao contrário do esperado, contribuiu para perpetuar as desigualdades já existentes no nosso país. Frigotto (2010) elucida que o desenvolvimento, nesse período, se associa à abertura ao grande capital dado pelas classes dominantes, permitindo sua expansão e o crescimento das desigualdades social e econômica, principalmente. Mas é preciso ter em mente que a década em análise pelo autor é também marcada por continuidades e descontinuidades, em especial nos planos educacional e social, tendo como ponto de referência a política de FHC, nos anos de 1995 a 2003.

Segundo Saad Filho e Morais (2018), a grande façanha conseguida pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em alcançar o poder, em 2003, deveu-se às alianças engenhosas com o grupo de “perdedores”, termo usado pelo autor para nomear aqueles segmentos que, no decorrer do tempo, foram de alguma forma prejudicados ou excluídos pelo neoliberalismo. Ele divide esses segmentos em quatro, sendo eles: a classe trabalhadora urbana, rural e sindicalizada; a classe trabalhadora informal; a burguesia interna (que ao mesmo tempo em que desejavam o capitalismo, se preocupavam com as políticas públicas e o bem-estar social); e, por fim, os oligarcas, latifundiários e líderes políticos de direita das regiões mais pobres (os quais se uniram à causa por interesses puramente particulares)¹⁰.

À vista disto, é compreensível que tenha havido durante o governo tantas contradições, pois existia o choque de interesses entre os grupos de formação dessa aliança, que partilhavam somente dos danos causados pelo neoliberalismo, mas distinguiram-se pelos motivos que determinavam seu apoio ao mandato do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o qual, evidentemente, buscou uma forma de atender um e outro, mesmo que de maneira contraditória.

Frigotto (2010) explica que as continuidades no plano econômico deram-se pela tentativa de conciliar os interesses das classes dominantes (minorias) aos da classe trabalhadora (maioria), massacrada pela ordem opressora, a mesma em que o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva pretendeu manejar de maneira a manter o progresso no âmbito macroeconômico dos primeiros e estruturar a melhoria da qualidade de vida de uma parcela da classe trabalhadora que inevitavelmente teria sérias dificuldades de avançar, tendo como via de passagem a mesma ordem que historicamente bloqueia esse avanço. É nessa contradição em que se encontrava a classe trabalhadora que reside a descontinuidade com relação ao governo anterior, pois

[...] a conjuntura desta década se diferencia da década de 1990 em diversos aspectos, tais como: retomada, ainda que de forma problemática, da agenda do desenvolvimento; alteração substantiva da política externa e da postura perante as privatizações; recuperação, mesmo que relativa, do Estado na sua face social; diminuição do desemprego aberto, mesmo que tanto os dados quanto o conceito de emprego possam ser questionados; aumento real do salário mínimo (ainda que permaneça mínimo); relação distinta com os movimentos sociais, não mais demonizados nem tomados como caso de polícia; e ampliação intensa de políticas e programas direcionados à grande massa não organizada que vivia abaixo da linha da pobreza ou num nível elementar de sobrevivência e consumo. (FRIGOTTO, 2010, p. 240).

¹⁰ Mais detalhes sobre a “aliança dos perdedores”, ver capítulo 5 do livro “Brasil: neoliberalismo *versus* democracia”, de Saad Filho e Morais (2018).

É importante ressaltar a tentativa do Estado nesse recorte, início dos anos 2000, em retomar as preocupações sociais e, nesse contexto de continuidades e descontinuidades, foram implementados alguns dos documentos que usamos neste trabalho, como o PDE (2007), a Portaria nº 1.403, de 9 de junho de 2003 (instituiu o Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores), a Lei nº 11.273, de 06 de fevereiro de 2006 (autorizou a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica) e o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007 (dispôs sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados).

A preocupação com o social pode ser observada nesse último documento, em especial, que define em seu preâmbulo a necessidade de participação das famílias e da comunidade, além do regime de colaboração entre os entes federados, para que, dessa forma, aconteça de fato a mobilização social em prol da melhoria da qualidade da educação básica. Porém, como veremos a seguir, ainda aqui há a presença dos interesses privados caminhando em consonância com a educação, mediante as políticas públicas, como o PDE.

Este documento, lançado no ano de 2007, portanto, no segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, recebeu vários questionamentos de Saviani (2007), que em entrevista para a Folha de São Paulo, fez seus apontamentos:

O questionamento do PDE se dirige à própria lógica que o embasa. Com efeito, essa lógica poderia ser traduzida como uma espécie de "pedagogia de resultados". Assim, o governo se equipa com instrumentos de avaliação de produtos, forçando, com isso, que o processo se ajuste a essa demanda. É, pois, uma lógica de mercado que se guia, nas atuais circunstâncias, pelos mecanismos das chamadas "pedagogia das competências" e da "qualidade total". Esta, assim como nas empresas, visa a obter a satisfação total dos clientes e interpreta que, nas escolas, aqueles que ensinam são prestadores de serviço, os que aprendem são clientes e a educação é um produto que pode ser produzido com qualidade variável. (SAVIANI, 2007, s/p).

Os argumentos levantados por Saviani (2007) corroboram com o modelo de educação desenhado pelo neoliberalismo e situa essa política educacional dentro desse formato, embora o documento se apresente como um plano salvador dos rumos da educação, sua análise mais profunda revela traços de permanência na lógica neoliberal.

Oliveira (2009) afirma que as políticas de cunho social ganharam destaque no fim do segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, embora concorde que houve muito mais permanências do que rupturas com relação ao governo que o precedeu. Ela esclarece que no primeiro mandato do ex-presidente Lula, faltaram iniciativas no campo educacional que se

contrapusessem às anteriores, herdadas do governo FHC. Somente no fim do primeiro mandato, demonstrou-se um avanço nesse sentido, quando foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) no lugar do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

Não obstante tenham acontecido significativos avanços no âmbito educacional durante o governo do ex-presidente Lula, mencionando a ampliação do número de Universidades Públicas e Institutos Federais, além da criação do Fundeb, acrescentando ao novo fundo a educação infantil e o ensino médio¹¹, modalidades de ensino que não eram contempladas no Fundef, e ainda a fixação de um piso salarial do magistério, o autor esclarece que esses avanços foram de certa forma ambíguos, já que a forma de gestão e a concepção que os orienta se fundamentaram em aspectos de competitividade e busca de resultados, algo que trataremos com maior profundidade ao analisarmos as duas fases da legislação do PNAIC.

Por fim, Frigotto (2010) sinaliza para o não rompimento do governo Lula com o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), e aponta que ao contrário disso, o rompimento no sistema assim como ele se apresenta é condição imprescindível para a transformação, pois não se pode usar o mercado como meio da mudança, é preciso agir contra ele. Com isso, ele defende que o campo educacional acompanhou o contexto geral, sendo marcado pela relação público e privado. Essa parceria assinala a continuidade do legado histórico brasileiro, que permaneceu mesmo após a virada de século, e “que atribui caráter secundário à educação como direito universal e com igual qualidade. Não só algo secundário, mas desnecessário para o projeto modernizador e de capitalismo dependente aqui viabilizado” (FRIGOTTO, 2010, p. 242).

Dessa forma, as políticas educacionais pós FHC, e não somente as da educação básica, mas também do ensino superior, incluindo a pós-graduação, reafirmaram a parceria entre o público e o privado. Depreende-se daí que as mesmas concepções das políticas do fim dos anos 1990 continuaram na primeira década do século XXI, desde os conteúdos dos conhecimentos, até a sua forma de produção e reprodução. Adiantamos que a tentativa de conciliar todos esses interesses divergentes acabara por favorecer de alguma forma o lado mais forte ou, nos termos de Frigotto (2010), a “minoría prepotente” em contraste com a “maioría desvalida”, a primeira sempre leva vantagem sobre a segunda, pois o *status quo* permanecerá intacto.

¹¹ Entretanto, é importante lembrar que o novo fundo destinado à educação, o Fundeb, aumentou o alcance de distribuição do fundo, porém, não foram ampliados os recursos disponíveis proporcionalmente ao aumento dos níveis escolares atendidos. Nas palavras de Frigotto (2010), apenas passou-se a atender “mais com menos”.

Em janeiro de 2011, assumiu a presidência do Brasil a primeira mulher na história, Dilma Vana Rousseff¹². Segundo Saad Filho e Moraes (2018), ela encontrou condições favoráveis no seu ingresso frente à chefia do poder executivo. Além das conquistas do governo Lula, contava com o apoio de sua coalizão, maioria no Congresso. O projeto do governo Rousseff previa acelerar o crescimento econômico e dar continuidade à melhor distribuição de renda, usando um modelo econômico novo-desenvolvimentista para alcançar êxito em seus planos.

Sicsú, de Paula e Michel (2007) explicam que esse “novo-desenvolvimentismo” tem diversas origens teórico-analíticas e, dentre elas, pode-se citar a visão de John Keynes e de economistas contemporâneos que acompanham sua linha de pensamento, em que o Estado adota uma postura de complementaridade com relação ao mercado, isto é, por meio do novo-desenvolvimentismo seria possível o crescimento econômico sem abrir mão de uma distribuição de renda mais justa. Dessa forma, Dilma Rousseff possivelmente pretendia seguir conciliando os interesses entre a classe burguesa e a trabalhadora, porém, com maior intervenção do Estado na economia. Nesse sentido, Rousseff anunciou a Nova Matriz Econômica (NME) que viesse de encontro com suas políticas, com isso:

Seu governo ampliou ainda mais os programas de assistência social e considerou a competitividade – relativamente estagnada havia longo tempo – como o desafio mais importante ao crescimento econômico sustentado no curto prazo e o principal obstáculo a ser superado em um eventual rompimento com o neoliberalismo. (SAAD FILHO; MORAIS, 2018, p. 172).

Esse trecho nos mostra que, por mais que a intenção inicial desse governo fosse um eventual rompimento com as práticas neoliberais e a ampliação da assistência social, seria difícil escapar da engenhosidade do neoliberalismo que assola toda e qualquer tentativa de fuga às suas regras. Singer (2015) define a NME como um “ensaio desenvolvimentista” que representou “o ativismo estatal na busca da reindustrialização” (SINGER, 2015, p. 42). Saad Filho e Moraes (2018) afirmam que a NME seguia alinhada com os interesses econômicos da burguesia empresarial do país, o que manteria, de certo modo, a classe burguesa e a massa trabalhadora conciliados, como vinha atuando a política do Partido dos Trabalhadores (PT) nos dois mandatos de Lula.

No entanto, Dilma Rousseff declarara verdadeira guerra a alguns de seus poderosos aliados, ao forçar os bancos à diminuição de seus lucros, por meio da redução dos juros, o que

¹² Comumente chamada apenas de Dilma Rousseff, foi presidenta do Brasil de janeiro de 2011 a agosto de 2016, quando teve seu segundo mandato interrompido por um golpe político, que gerou seu processo de *impeachment*.

reduziria os ganhos de todo o setor financeiro com vistas a garantir o crescimento da economia (SINGER, 2016).

Nesse contexto que a proposta do PNAIC, objeto de nossa reflexão, foi lançada em 04 de julho de 2012. O contexto político-econômico no qual se encontrava o Brasil nesse momento é retratado por Singer (2016) como um período em que aconteciam várias contradições, inclusive no ano de sua implementação, quando Dilma Rousseff exercia seu primeiro mandato.

Os acontecimentos que se seguiram às decisões do governo de Dilma Rousseff formam um caminho tortuoso de sucessivas tentativas e escolhas sem sucesso. Ao decidir ir na contramão do manejo do governo de Lula de “harmonizar interesses”, Dilma Rousseff bateu de frente com a essência do modo de produção capitalista: o lucro. Seu segundo mandato foi um pouco mais longe no quesito “rompimento com aliados da elite” e, em sua campanha, era possível identificar o tom radical foco do seu discurso, no qual colocava esquerda contra direita, perdendo o apoio de seguimentos da burguesia e classe média, ao mesmo tempo em que criava “expectativas enganosas” naqueles que a apoiavam, pautadas no compromisso com os trabalhadores e com os mais pobres (SAAD FILHO; MORAIS, 2018).

Entretanto, Saad Filho e Morais (2018) sustentam que a vitória de Dilma Rousseff nas urnas representou simultaneamente sua derrota política, visto que a presidenta perdera seus principais aliados políticos. Ao nomear Joaquim Levy¹³ como ministro da fazenda, Dilma Rousseff compactuava com “a acomodação das finanças e o campo neoliberal, contrariando diretamente seu discurso de campanha” (SAAD FILHO; MORAIS, 2018, p. 185). Mas as dificuldades não pararam por aí, os autores apontam uma série de fatores que desencadearam o desfecho dramático do governo da presidenta, como a reeleição da presidenta ter coincido com a pior crise da economia na história recente e a distribuição de renda característica dos governos petistas anteriores se encontrava estagnada, além disso,

Os repetidos fracassos políticos e o mau convívio com o Congresso Nacional, cada vez mais alinhado à direita, geraram uma insatisfação generalizada e dirigida contra o Estado. Houve também um massacre político liderado pela grande imprensa, e viu-se a instrumentalização das investigações e julgamento de várias figuras alinhadas ao governo, decorrentes da Operação Lava Jato. Iniciada pela Polícia Federal e pelo Ministério Público e depois liderada pelo juiz Sérgio Moro, a operação desvendou uma rede de corrupção na Petrobrás. Pressionada de múltiplos ângulos, a base parlamentar do governo se decompôs. (SAAD FILHO; MORAIS, 2018, p. 183).

¹³ Um homem ligado ao mercado financeiro e ex-diretor do banco Bradesco, havia sido também diretor do Tesouro Nacional durante o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

A tarefa do ministro da fazenda era conciliar o inconciliável. Diante desse cenário, Levy tinha de um lado as alianças desfeitas com o governo e do outro a tentativa desenvolvimentista do neoliberalismo. A sua missão era manter a economia estável, “construir pontes com o capital, por meio da implementação de uma política ortodoxa de ajuste e, ao mesmo tempo, seguir as determinações da presidenta para proteger de cortes orçamentários os direitos e programas sociais” (SAAD FILHO; MORAIS, 2018, p. 185). A imprensa contribuiu negativamente para o aceleração da perda do pouco apoio político que ainda restava, profetizando um desastre econômico, o que só intensificou o plano inconstitucional da oposição para derrubar a presidenta eleita constitucionalmente por voto popular.

Em linhas gerais, podemos sintetizar o desfecho desse período com Dilma Rousseff afastada do cargo da presidência, por meio de um golpe jurídico, parlamentar e midiático e, após três meses em tramitação do processo no Senado, foi impedida de permanecer no cargo, por meio da votação do *impeachment* no plenário, em agosto de 2016. O posto é assumido interinamente por seu vice, Michel Temer¹⁴, no mesmo mês.

Não por coincidência, as alterações nas Portarias que legislam sobre o PNAIC aconteceram no mês seguinte à posse de Temer, que rapidamente implementou alterações significativas e de longo prazo em diversos setores, em especial no social e no educacional. Melo e Sousa (2017) fizeram um balanço desses quase dois anos e meio em que o vice de Dilma Rousseff esteve à frente da presidência do Brasil. Na leitura das autoras, é possível compreender que Temer aprofundou-se em propostas neoliberais, dirigiu suas propostas ao corte de gastos públicos e consumou uma parceria com as indústrias e o mercado financeiro.

Especificamente, podemos citar a necessidade apontada de se reformular o regime fiscal nacional, reduzindo os gastos públicos, a ampliação dos processos de privatização e terceirização, a diminuição dos custos tributários e trabalhistas para os investimentos empresariais, não somente da indústria, mas também do comércio e do agronegócio; bem como a necessidade de aumento da produtividade do trabalho, via formação profissional dirigida para o trabalho flexível, especialmente pelo aumento da escolaridade voltado para as necessidades da integração dos mercados do capitalismo internacional. (MELO; SOUSA, 2017, p. 31).

Nota-se que Temer optou por medidas que caminharam no sentido oposto às de sua predecessora. Disposto a formar parcerias assumidamente voltadas ao benefício do mercado e, ao mesmo tempo fazer com que suas ações fossem vistas como avessas às de Dilma, o então presidente apresenta a Proposta de Emenda à Constituição nº 55/2016, em que propôs o

¹⁴ Presidente do Brasil no período de agosto de 2016 a janeiro de 2019.

congelamento dos gastos públicos em diversas áreas, como saúde e educação, pelo prazo de 20 anos. A PEC nº 55/2016 representou uma boa oportunidade de abertura para que o empresariado pudesse alavancar os negócios no “ramo educacional”, mas também fez com que a educação pública e de qualidade se tornasse um desafio ainda maior.

Temer ainda propôs a reforma do Ensino Médio, duramente criticada por modificar a LDB nº 9.394/96, sem que houvesse prévia consulta pública, ou mesmo de representantes da educação diretamente interessados, visto que a proposta sugere uma formação voltada para o profissional. Seguindo a linha de cortes, houve a Portaria Normativa nº 20, de outubro de 2016, que, segundo Melo e Sousa (2017), apregoa a necessidade de que as Instituições de Ensino Superior diminuam as ofertas de vagas.

O governo Temer marca o fim do recorte temporal¹⁵ desta pesquisa e nos mostra o aceite da ideologia neoliberal em nosso país, especialmente no que diz respeito aos âmbitos social e educacional. Montado o cenário da situação brasileira ao longo dos últimos anos, poderemos compreender melhor os efeitos do neoliberalismo na educação do nosso contexto e seus desdobramentos no PNAIC.

Para tanto, é importante ressaltar que a ideologia neoliberal exerceu e ainda exerce fortes influências no campo educacional. Gentili (1996) aborda diferentes formas com que o discurso neoliberal atua na educação, com o objetivo de questionar como tais formas têm pensado e projetado políticas educacionais. Ele considera o neoliberalismo como uma construção hegemônica, pois, conforme requer a edificação de uma hegemonia, ele atua de duas formas distintas, mas que se complementam entre si: com a imposição de poder e a disseminação da reforma ideológica que lhe é característica.

O interesse das nações de capitalismo central em aderir ao poder neoliberal é expressa mediante às crescentes e constantes estratégias políticas, econômicas e jurídicas que, segundo o referido autor, se apresentaram com o intuito de sanar os efeitos da crise estrutural do capital deflagrada em 1970, sob a qual esses países perceberam que havia um estancamento da economia causado por falhas nos padrões de acumulação e crescimento, geradas pelo modelo econômico keynesiano, acompanhada de agravantes conjunturais da recessão econômica, como a crise do petróleo desencadeada nesse mesmo período, segundo Bianchetti (2001).

Surgem, então, poderes econômicos representados pelos bancos internacionais, que concebem novo padrão para o modo de produção capitalista, totalmente divergente daquele liberal ortodoxo. Esse capitalismo financeiro que emerge como uma nova ordem para os

¹⁵ Em 1º de janeiro de 2019, Jair Messias Bolsonaro, do Partido Social Liberal, tomou posse da presidência do Brasil.

arquétipos até então vigentes “controla o fluxo de capitais e estabelece as condições em que esse capital se distribui” (BIANCHETTI, 2001, p. 29). A regulação e o controle do capital investido em países devedores passam a ser muito mais eficientes e fazem com que estes últimos dependam do capital estrangeiro para se sustentar. Esse fato gera cada vez mais o endividamento externo, a dependência e, como consequência tão grave, a obediência a todas as prescrições, normas e condições para que o capital seja disponibilizado. Inclui aqui aceitar que um banco internacional dite as regras do que se considera o melhor para a educação dos países periféricos, regras estas que seguem logicamente aos ideais neoliberais.

Por outro lado, a instauração da hegemonia requer também a disseminação de uma ideologia tão sólida, que seja capaz de se tornar senso comum. Desse modo, haverá mais do que apenas o consenso sobre a coerência da proposta do bloco dominante sobre as massas, haverá sua legitimação. Assim explica Gentili (1996, p. 1):

Se o neoliberalismo se transformou num verdadeiro projeto hegemônico, isto se deve ao fato de ter conseguido impor uma intensa dinâmica de mudança material e, ao mesmo tempo, uma não menos intensa dinâmica de reconstrução discursivo-ideológica da sociedade, processo derivado da enorme força persuasiva que tiveram e estão tendo os discursos, os diagnósticos e as estratégias argumentativas, a retórica, elaborada e difundida por seus principais expoentes intelectuais (num sentido gramsciano, por seus intelectuais orgânicos). O neoliberalismo deve ser compreendido na dialética existente entre tais esferas, as quais se articulam adquirindo mútua coerência.

Da capacidade argumentativa expressa pelo ideário neoliberal, decorre tamanha intensidade persuasiva sobre as maiorias, que o tomam para si como verdade a ser seguida, mesmo que o desejo embutido ali seja daquela minoria que detém o poder de disseminação. O autor explica que, por meio desse poder, é possível propagar o discurso de que o neoliberalismo tem o entendimento da crise, apresenta uma série de alternativas que permitiriam sair dela e, assim, engendra na população a imagem de que qualquer pessoa “sensata e responsável” defenderia essa proposta.

De fato, à primeira vista, parece ser coerente seguir uma linha de pensamento em que se apresente o problema e ao mesmo tempo as possibilidades de solução. Entretanto, ao analisar a questão mais profundamente, nota-se o quão assustadora é a proporção de dominação presente nesse tipo de prática, pois, ao criar a ilusão de que se tem o domínio completo da questão, constrói-se a certeza de que não é necessário que outras percepções discutam ou apresentem novas formas de enxergar o problema.

E é nesse ponto que se encontra a dominação ideológica e concretização de um emaranhado de transformações materiais, dominação essa tão bem organizada que impede de vislumbrar qualquer outra solução e se torna a única opção aceita e válida pela população, isto é, torna-se aquilo que propicia que toda a sua profecia se cumpra na mais perfeita ordem: senso comum. Se for consenso de que o neoliberalismo é a melhor opção, então não há o que questionar, não há o que mudar, porque tudo está de acordo com o que deve ser (GENTILI, 1996).

Para nós, parece um tanto quanto fatalista pensar toda a estrutura da sociedade dessa maneira. Acreditamos que o sistema neoliberal impede que as pessoas vejam como ele realmente manipula suas vidas, cegando-as para qualquer vislumbre de mudança estrutural da sociedade. Não é objetivo aqui que esta aceitação impensada seja passada adiante, sem que se discuta os sérios desdobramentos dessa hegemonia na educação.

Gentili (1996) desvenda algumas regularidades observadas na “retórica neoliberal no campo educacional”. É a partir de certas dimensões desse discurso que se formulam diagnósticos e, segundo seus resultados, elaboram-se políticas que orientarão uma série de reformas no cenário educacional escolar da atual sociedade. A intenção do autor é esclarecer que compreender melhor as intencionalidades de tal discurso – e embora tal compreensão não seja suficiente para superar sua capacidade persuasiva, – “pode ajudar-nos a desenvolver mais e melhores estratégias de luta contra as intensas dinâmicas de exclusão social promovidas por tais políticas”. (GENTILI, 1996, p. 4).

Para os neoliberais, a educação escolar passa, partindo da segunda metade do século XX, por uma crise de “eficiência, eficácia e produtividade”. Tal crise, segundo eles, é ocasionada pela expansão desordenada e anárquica da escola, e isso se traduz na má qualidade dos serviços pedagógicos e da administração das instituições de ensino.

Neste sentido, a existência de mecanismos de exclusão e discriminação educacional resulta de forma clara e direta, da própria ineficácia da escola e da profunda incompetência daqueles que nela trabalham. Os sistemas educacionais contemporâneos não enfrentam, sob a perspectiva neoliberal, uma crise de democratização, mas uma crise gerencial. Esta crise promove, em determinados contextos, certos mecanismos de "iniquidade" escolar, tais como a evasão, a repetência, o analfabetismo funcional etc. (GENTILI, 1996, p. 4).

Moreira e Silva (2016) concordam com essa linha de pensamento ao apontarem que, dentro das prescrições do Banco Mundial (BM), no documento elaborado por ele intitulado “*Prioridades y estrategias para la educación*”, há ênfase na questão da má gestão das escolas

e reitera que se gasta muito tempo e recursos com questões não essenciais, como a construção de mais escolas e os próprios salários dos professores. “O documento elenca os pontos principais que carecem de prioridade, tais como ‘acesso’, ‘qualidade’, ‘equidade’, ‘aceleração das reformas’” (MOREIRA; SILVA, 2016, p. 44), considerando que as reformas mencionadas no documento se referem à adequação das escolas e dos sistemas de ensino às determinações do Banco.

Portanto, de acordo com a visão neoliberal, os problemas existentes na educação advêm de uma série de erros cometidos por aqueles que atuam em todos os âmbitos educacionais: dentro da sala de aula, professores mal formados e incapazes; não há insuficiência de recursos, há uma equipe gestora que não consegue administrá-los com eficiência. Existe, então, na visão neoliberal sobre a educação, uma crise gerencial que se acarreta cada vez mais com a inabilidade do Estado em gerir políticas públicas que deem conta da situação.

O que falta, para as políticas neoliberais, é um mercado educacional que propicie a competição e uma organização baseada em premiações a partir de rankings e aferição de resultados que, por mérito, recebem aqueles que conseguem se destacar. A concorrência, no interior da lógica de mercado, é o que garante a qualidade e a equidade. Quando o Estado assume esse papel que não deveria exercer, a liberdade individual fica comprometida e a improdutividade se instala como inimiga do avanço da democracia que, sob esta ótica, tem a ver com exercer o direito de livre escolha e permitir que o mercado, único capaz de assegurar condições que promovam o exercício dessa democracia, seja o condutor de tudo, sem impedimentos ou qualquer regulação do Estado.

Quando o discurso neoliberal afirma que as escolas precisam com urgência adequar-se às lógicas do mercado, isso significa que elas precisam funcionar de maneira a atender às demandas de empregos. Não quer dizer que a escola vá garantir que todos tenham um emprego ao findar seus estudos, mas garantirá o que chamam de “empregabilidade”, isto é, que o sujeito tenha uma formação mínima que lhe permita se manter ativo, ser flexível para se ajustar, se destacar, e preencher alguma lacuna no mundo do mercado, onde suas habilidades terão utilidade.

Gentili (1996) explica que a função social da escola, nesse discurso, se encerra exatamente nesse ponto. Seu papel é fornecer ao indivíduo ferramentas que o instrumentalize para o manejo das variações do mercado de trabalho. A partir daí, é o próprio indivíduo quem decidirá seu futuro, seu sucesso ou fracasso dependerá apenas de seu esforço individual. Ora, se as oportunidades estão aí para todos, nada mais justo que os mais aptos, ou apenas os

merecedores consigam triunfar sobre aqueles que não se esforçaram o suficiente, conforme afirmariam as leis dessa mesma lógica.

Contudo, essa linha de pensamento mostra, estabelecendo a meritocracia como forma ideal de ascensão social e mesmo individual, estar completamente alheia ao fato de que as pessoas não alcançam as mesmas oportunidades e nem partem de um mesmo ponto em comum. As diferenças sociais, econômicas e culturais são fatores determinantes na seleção do mercado, e isto não pode ser superado apenas com esforço individual. A crítica que Gentili (1996) estabelece contra os conceitos do neoliberalismo aplicados à educação é a de que se deixa de pensá-la como um direito e passa-se a enxergá-la como uma mercadoria, sob a condição de propriedade. O que está em jogo aqui, afirma ele, é a retirada do caráter político que impede que a educação se torne mera mercadoria e a instauração de uma nova conceituação para a cidadania, na qual o indivíduo passa a ser visto como o proprietário, isto é, aquele que adquire a educação como um bem de consumo e, ao mesmo tempo, consumidor desse produto.

E vai além, a prática meritocrática esconde, atrás do êxito de uma minoria, o fracasso de tantos outros, que sem nenhum aprofundamento sobre questões sociais, econômicas, culturais e mesmo de gênero, como lembra Gentili (1996), fazem parte de um enorme sistema de exclusão mascarado de incompetência individual. Solidifica-se no interior dessas civilizações o darwinismo social, no qual apenas os mais fortes vencem, restringindo a essa pequena parcela populacional privilégios que a grande massa nem ao menos pudera sonhar. Com isso, a crescente exclusão social vai se transformando em duas linhas de abismo entre dois segmentos sociais, e entre elas não há interseção.

O Estado assistencialista e os sindicatos que o representam são também responsáveis pelo insistente fracasso no âmbito educacional segundo essa lógica, pois representam e defendem interesses de grupos que desejam alargar direitos sociais, fato este que impede o princípio da concorrência, fundamental para o exercício da livre escolha, que é o que realmente garante o progresso social, de acordo com o pensamento neoliberal.

Para os neoliberais que sustentam esse raciocínio, não se trata de recorrer a essas instituições, mas àqueles que obtiveram êxito na vida, obviamente, os empresários de sucesso. Estes, ao adotar uma escola, destinarão a ela recursos e toda a composição de funcionamento de sua empresa de sucesso e, com o apoio de especialistas em cada área educacional que possam orientar todo o processo transitório, transformarão a escola num grande mercado competidor, alcançando o sucesso no âmbito educacional. Os desdobramentos de toda essa lógica excludente na educação podem ter efeitos avassaladores.

Em trabalho posterior, Gentili (1998) fala mais abertamente sobre o papel do *expert* no cenário educacional. Segundo ele, a ótica neoliberal sugere que para se sair da crise em que a educação se encontra, é preciso que o especialista entre em ação. Especialistas nas áreas de currículo, avaliação, formação de professores (de preferência, formação a distância), e que sejam experts em “tomada de decisões com recursos escassos, sabichões reformadores do Estado, intelectuais competentes em redução do gasto público, doutores em eficiência e produtividade etc.” (GENTILI, 1998, p. 26). Esses profissionais, conforme explica esse autor, podem ser encontrados em qualquer Ministério da Educação dos governos latino-americanos, graças à perspicácia dos organismos internacionais, principalmente o Banco Mundial, que disponibilizam esses profissionais para garantir a eficácia de seus planos. Analisemos, então, a efetiva influência desses organismos nas políticas educacionais do Brasil.

2.3 Organismos internacionais como indutores da educação dos países periféricos

No cenário de reconfiguração do papel do Estado e da educação, precisamos entender o papel dos organismos internacionais na educação dos países de capitalismo periférico, inclusive a brasileira. É importante que se compreenda que o interesse desses órgãos na educação não surge do nada e que vai além do financiamento. Durante a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, que aconteceu em março de 1990, em Jomtien, na Tailândia, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Banco Mundial (BM), Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, voltado à erradicação da pobreza mundial e ao desenvolvimento das nações (PNUD), juntos estabeleceram que a educação básica fosse a prioridade da década.

À época, no ano de 1990, foi construído um documento, disponível no site da Unesco e inicia expondo dados estarrecedores sobre o analfabetismo em âmbito mundial: cerca de mais de 960 milhões de adultos dentre os quais mais da metade é composto por mulheres e 100 milhões de crianças, dentre as quais a maioria de 60 milhões pertencentes ao sexo feminino, espalhados mundo afora, adultos analfabetos ou analfabetos funcionais e, no caso das crianças, sem acesso ao ensino primário. Mas também deixa explícito que o analfabetismo e a educação não são os únicos problemas enfrentados pelos países mais pobres,

Ao mesmo tempo, o mundo tem que enfrentar um quadro sombrio de problemas, entre os quais: o aumento da dívida de muitos países, a ameaça de estagnação e decadência econômicas, o rápido aumento da população, as diferenças econômicas crescentes entre as nações e dentro delas, a guerra, a

ocupação, as lutas civis, a violência; a morte de milhões de crianças que poderia ser evitada e a degradação generalizada do meio-ambiente. Esses problemas atropelam os esforços envidados no sentido de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem, enquanto a falta de educação básica para significativas parcelas da população impede que a sociedade enfrente esses problemas com vigor e determinação. (UNESCO, 1990, p. 2).

O documento aponta que todas essas dificuldades enfrentadas pelos países mais pobres e mesmo aqueles industrializados que passaram por um longo período de estagnação na economia durante os anos 80, por mais que recebam o apoio financeiro destinado à educação, não conseguiriam progredir diante de tamanhas dificuldades. Como poderia haver escolaridade diante da fome e de guerras civis? Entretanto, a Conferência demonstra ânimo e esperança na melhoria dessa situação. Há palavras que reforçam a perspectiva de um futuro promissor, pois o momento vivido era de avanço nos meios de comunicação, de voz às mulheres por muito tempo não ouvidas, de maior acesso à informação, de grandes conquistas científicas e culturais.

Diante dessas possibilidades, combinado com a experiência de sucessivas reformas e tentativas que obtiveram sucesso em muitos países, o sonho da educação para todos, pela primeira vez, pareceu palpável. Assim, o entendimento de que a educação é um direito de todos, sem distinção de qualquer origem, que ela é capaz de contribuir grandemente para a prosperidade em todos os âmbitos da sociedade (ambiental, econômica, social, cultural), mesmo na tolerância e cooperação entre nações do mundo inteiro, tornando-o mais seguro, foi aceito por todos os integrantes que ali estiveram presentes.

Os participantes da Conferência, ao admitirem que a educação, como é ministrada hoje, apresenta deficiências que precisam ser sanadas para a oferta de uma educação de qualidade, se comprometeram, então, a passarem às gerações futuras e se empenharem para construir esse entendimento mais amplo de educação. Dentre os vários pontos assinalados no documento, o nível básico se torna, como seu nome já dá indícios, a base de todos os outros níveis. Portanto, a atenção volta-se para esse âmbito, porém, considerando que os conhecimentos obtidos aí não se encerrem nos muros da escola, mas que o indivíduo construa suficiente suporte que o permita ter uma vida mais digna.

Mais tarde, em Dakar, no ano de 2000, houve um novo Fórum Mundial sobre Educação, o qual retomou e reafirmou os princípios da Educação para Todos, e foi um marco de Compromisso de Ação de todos os envolvidos, firmado na cooperação entre países e instituições regionais e internacionais. Dez anos depois, os dados apresentados por esse Fórum em Dakar, com relação aos apresentados em Jomtien, indicaram que: houve aumento no número de analfabetos entre crianças (113 milhões) e adultos (880 milhões); a discriminação de gênero

perdura nos sistemas educacionais; a qualidade apresentada por esses sistemas não é capaz ainda de suprir com aquele suporte intelectual que lhe permita viver com dignidade, o qual mencionamos anteriormente.

Analisando esses dados, pode-se pressupor que o trabalho a favor da redução da pobreza não se concretizará e que as desigualdades tornar-se-ão ainda mais extensas. É por isso que o compromisso de Dakar pressupõe de seus participantes a “ação”, ou seja, foi proposto que Estados elaborassem ou fortalecessem planos nacionais que operassem no sentido de sanar os problemas supracitados, em prol da Educação para Todos, focalizando a educação básica. O interesse em Dakar foi que todas as conferências, encontros e discussões feitos em torno dessa temática durante os anos 90 saíssem do papel e se tornassem realidade nos projetos dos Estados, que a implementação da melhoria da qualidade na educação não fosse apenas palavras bonitas, mas com data para acontecer. A participação dos organismos internacionais na educação parte dessa perspectiva.

Embora essa intervenção dos organismos internacionais tenha ocorrido de fato na educação dos países mais pobres, Torres (1996) é pertinente em observar que tem sido um banco internacional, o principal agente a atuar na educação dos países de capitalismo periférico, inclusive ocupando um espaço que por tradição pertencia à Unesco, isso porque o grupo Banco Mundial (BM) faz não apenas o financiamento, como também fornece assistência técnica em âmbito mundial, além de influenciar diretamente nas políticas educacionais de países em desenvolvimento.

De acordo com Torres (1996), o Banco Mundial tem atuado na área da educação há mais de trinta anos. Ao longo desse período, ele modificou suas prioridades e os setores de seus investimentos. Nos anos 60, havia maior ênfase nos investimentos em infraestrutura física. Com Robert McNamara à frente da presidência do Banco, em 1973, houve o comunicado de que haveria mudanças radicais na política da entidade: “o BM focalizaria sua ação nos mais pobres, atendendo suas necessidades básicas de moradia, saúde, alimentação, água e educação. Neste último campo, tal virada traduziu-se numa priorização da escola de primeiro grau com alicerce da estratégia de reduzir a pobreza” (TORRES, 1996, p. 128). Nesse sentido, a educação de ensino fundamental é tomada pelo Banco como o centro das atenções, em detrimento dos demais níveis escolares, ela foi tomada como fundação para diminuir a pobreza e, conseqüentemente, aumentou-se o investimento nesse setor, ao mesmo tempo em que se reforçou o empenho do BM em assistência técnica.

O destaque dotado à educação de ensino fundamental não é por acaso, ela foi posta na oportunidade da Conferência em Jomtien, em 1990. Logo, o BM definiu seu primeiro

documento voltado às políticas educacionais, após situar seis mudanças tramitadas desde 1980: 1- aumento nos empréstimos destinados à educação; 2- valorização da educação de primeiro grau e dos primeiros anos da educação secundária; 3- Estender o financiamento a todas as partes do mundo; 4- diminuição do foco em construções escolares; 5- Conceder maior atenção à educação das mulheres; 6- “Transição de um enfoque estreito de ‘projeto’ para um amplo enfoque setorial” (TORRES, 1996, p. 129).

A observação feita pela autora sobre esse último item é a de que tal transição do enfoque permitiria ao BM “influir em cada país sobre as decisões que afetam o setor em seu conjunto e não unicamente sobre uma parte do mesmo” (Ibidem), fato este que nos parece ser um meio eficiente de veicular os desejos do BM e os ideais neoliberais que o fundamentam para dentro das políticas públicas dos governos dos Estados em desenvolvimento. Ele usa uma ótima estratégia de convencimento, pois apresenta a situação mundial da educação, os motivos dos problemas e oferece as propostas para sair dessa situação, assim como nos alertou Gentili (1996) sobre as estratégias de convencimento usadas pelo ideário neoliberal.

O Banco, em seu documento da década de 1990, faz o diagnóstico da educação mundial e declara o seu “pacote” de reformas que solucionaria o problema do insucesso na educação dos países periféricos. De acordo com o diagnóstico feito pelo BM, a ineficiência do governo em gerir a educação é a principal causa desse fracasso, pois não há preocupação com a instrução em si, mas com as questões que permeiam o processo educativo. Discute-se sobre currículo, sobre salários dos professores e construções escolares, o que na visão do BM são assuntos secundários e que atrapalham o real objeto a ser tomado na educação, isto é, a instrução. Logo, o banco afirma que a despesa do governo é demasiada dispendiosa porque é ineficiente e injusta, o que requer intervenção desse organismo que aparenta saber perfeitamente a melhor saída para a educação dos países em desenvolvimento.

Para tanto, ele oferece um “pacote” a esses países, no qual está incluído um conjunto de medidas (e uma ideologia agregada a ele). Torres (1996) explica que tal pacote não leva em consideração as especificidades de cada país, mas abrange um amplo leque de temas relacionados à educação, que vão desde as macros políticas, até chegarem às salas de aula. Na opinião de Torres (1996), apesar de propor melhorias na qualidade da educação, o que o BM vem desenvolvendo nesses países serve apenas para reforçar as más condições já existentes, pois o Banco não leva em consideração as especificidades de cada país, ao oferecer-lhes um pacote fechado e pronto de alternativas que possivelmente não enquadrariam em todas as realidades sem nenhuma exceção. Esse fato acaba por desencadear efeitos não esperados, já que cada um deles recebe as propostas a partir de uma dada realidade, pois a aplicação prática

pode evidenciar medidas que certos países são capazes de executar ou mesmo contrapor, enquanto outros não, devido a fatores econômicos, culturais, estruturais.

O BM descreve a educação como sendo uma das ferramentas com mais potencialidades de contribuir com o crescimento econômico, desenvolvimento social e, como consequência, melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, pois reduz a pobreza ao dar incremento às instituições políticas, econômicas e científicas. Conforme mencionamos anteriormente, dentro dos pacotes oferecidos aos Estados em desenvolvimento, a educação básica é tida como o nível mais importante do sistema educacional como um todo. Isso porque, para o BM, o ensino fundamental constitui-se na base desse potencial, visto que além de gerar conhecimentos básicos que contribuirão no trabalho e no lar de cada sujeito, também ajudará como fundamento para uma educação posterior. É por isso que o Banco

Vem estimulando os países a concentrarem os recursos públicos na educação básica, que é responsável, comparativamente, pelos maiores benefícios sociais e econômicos e considerada elemento essencial para um desenvolvimento sustentável e de longo prazo assim como para aliviar a pobreza. (TORRES, 1996, p. 131).

O BM se justifica afirmando que a educação básica dará muito mais retorno ao investimento público do que o nível superior e isso vale para todos os países da América Latina. Mas para que possamos compreender as implicações dessa supervalorização desse nível de ensino em detrimento dos demais, é preciso compreender o que o Banco Mundial entende por educação básica.

Torres (1996) explica que, no documento publicado pelo Banco em 1995, entende-se a educação básica como todo o primeiro grau juntamente com o primeiro ciclo da educação secundária¹⁶ – girando em torno de oito anos de instrução – isto é, o conceito formulado pelo órgão sobre a educação (básica e também de um modo geral), gira em torno da educação formal, destinada a jovens e crianças, conforme evidencia a referida autora, período considerado pelo órgão como aquele em que o sujeito adquire habilidades e conhecimentos imprescindíveis para o bom funcionamento da sociedade. Todavia, esse conceito encurta a educação a uma parcela excessivamente pequena da população escolar, enquanto

Outras esferas do educativo – e da própria educação básica – tais como a família, a comunidade, o entorno, o trabalho, os meios de comunicação etc., ficam à margem das considerações e propostas sobre política. Também são excluídas a educação dos adultos, a educação não-formal e outras formas e

¹⁶ O que corresponderia ao Ensino Fundamental I e II, na nomenclatura adotada no Brasil.

modalidades educativas (por exemplo os sistemas de educação religiosa, como o sistema alcoranista) não reconhecidas dentro dos parâmetros da educação oficial. (TORRES, 1996, p. 132).

Outro ponto importante que a autora torna visível em sua análise sobre as esferas não envoltas pela concepção apresentada pelo BM, é que se dá total atenção aos fatores intraescolares, desconsiderando os extraescolares, como o baixo acesso e a desigualdade, que influenciam inteiramente dentro da escola, bem como no rendimento e aprendizagem dos alunos. Essa visão influi diretamente nas políticas planejadas por esse órgão que, portanto, se desenvolvem dentro dos limites da escola (políticas escolares), muito mais do que no contexto de políticas educacionais de fato (TORRES, 1996).

A autora reitera que o modo como o BM apresenta seu entendimento sobre a educação é bastante restrito e diferente daquele que foi definido durante a Conferência Mundial sobre Educação para todos, em 1990. O conceito aí definido era amplo e incluía de forma igualitária os níveis educacionais em todas as suas faixas etárias, desde o nascimento. Nessa visão ampliada, leva-se em conta que a educação não acontece de forma homogênea para todos, ela acontece dentro e fora dos muros da escola, por conseguinte, o saber válido não é somente aquele aprendido na escola, mas todos os tipos de saberes, advindos de qualquer fonte (sem que se exclua o tradicional), o que leva a compreender que esse saber é mutável e dinâmico, acompanha as modificações e novidades que vão surgindo ao longo da história, logo, necessita de políticas que consigam abranger sua complexidade.

No entanto, o Banco Mundial é capaz de corresponder a cada item da agenda neoliberal, pois designa agências especializadas para cada setor da educação, desde o financiamento, os métodos de controle de qualidade e regulação, até a formação dos profissionais, fugindo ao que foi acordado nessas convenções. A dependência do Brasil às suas prescrições, sela não somente um aceite ideológico, mas principalmente, torna ainda maiores as chances de formar indivíduos qualificados para o mercado e alheios às relações de exploração e meritocracia a que estão imersos.

Isso porque, ao aderir a concepção neoliberal presente nas recomendações do Banco, o Estado se restringe ao mínimo de prover recursos que ofereçam bens públicos de qualidade aos seus cidadãos, como saúde e educação, repassando essas responsabilidades ao setor privado. A tarefa do Estado seria apenas manter o mínimo de condições para que o cidadão pudesse então permanecer no mercado de trabalho e girar a máquina do capital. Entretanto, a extensão dos interesses do capital é também ideológica e consegue se desmembrar em agentes que são

capazes de apregoar seus preceitos em nível mundial, pois impõem normas e metas estabelecidas de acordo com seus interesses.

Exemplos desses agentes são o próprio grupo Banco Mundial (BM) e suas diversas agências financiadoras de crédito aos países de capitalismo periférico, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Bird). Este último é a agência responsável por financiar os programas e projetos brasileiros, criado ainda em 1944, em Bretton Woods¹⁷, pode ser considerado um dos mais importantes pilares do BM, por fornecer o auxílio financeiro, técnico e de análise aos países que atendam aos seus requisitos. Conforme alerta Torres Santomé (2003, p. 17),

Junto com o Banco Mundial, o FMI é o órgão que está desempenhando o papel mais importante para restringir o poder dos Estados. Curiosamente, apesar de reconhecerem que a melhor maneira de intervir é por meio dos próprios Estados – por isso, apoiam-se neles para forçar, em seus territórios, políticas de ajuste muito duras, como a redução do déficit público e o desmantelamento dos setores públicos, para transferi-los para mãos privadas (apesar dos protestos de amplos setores sociais) -, o seu objetivo é tentar minar todo o seu poder.

Por meio dessa fala, pode-se compreender que a intencionalidade por trás das boas atitudes dessas organizações será sempre a possibilidade de exercer maior poder e controle sobre os Estados dependentes de suas ações. O referido autor fala sobre a possibilidade de que este poder se alargue a tal ponto que estas organizações poderiam chegar a governar o planeta. Pensando nesse sentido, não é de se espantar que, de fato, seja desejo de tais organizações que o Estado, único empecilho para que a previsão de Torres Santomé se concretize, atue minimamente onde esses agentes podem livremente destilar suas vontades ligadas ao capital.

Entra aqui a capacidade que este sistema possui de influir sobre os indivíduos e fazê-los crer em suas suposições, mantendo, dessa forma, a ordem de que necessitam para continuar vigorando. Esse autor salienta que tamanha é a competência do BM e do FMI em promover o consenso, que, curiosamente, uma das condições políticas para que os Estados consigam empréstimos junto a eles é que apresentem governos democráticos. Todavia, esses agentes só precisam da “etiqueta democrática”, pois não há por parte deles qualquer preocupação com a parte social e dos direitos humanos que residem nessas sociedades, aliás, até contribuem para a diminuição destes, ocultamente, na medida em que sugerem que se diminua gastos e se

¹⁷ Esta Conferência aconteceu na cidade de Bretton Woods, como ficou conhecida, em 1944, e reuniu os países de capitalismo avançado de todo o globo para definirem uma série de disposições que serviriam para nortear a economia mundial, que acabariam por influenciar também os países de capitalismo periférico a partir do fim da Segunda Guerra Mundial.

reestruturem as economias desses países a favor das obrigações com o capital (TORRES SANTOMÉ, 2003).

De acordo com Martins (2016), o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) pode ser compreendido como uma política elaborada em resposta às prescrições do Banco Mundial para os países de capital financeiro periféricos, como é o caso do Brasil, estabelecendo, dessa forma, a dominação social sobre eles. Ela destaca que na virada do século XX para o XXI, houve intensa busca dos Estados Unidos em alargarem ainda mais seu território de influência e dominação. Uma das formas encontradas foi via educação nos países periféricos, por meio das agências internacionais ligadas ao grupo Banco Mundial (FMI, Bird), que financiam, inclusive, a política voltada para a alfabetização atualmente vigente no Brasil: o Pacto.

O Grupo Banco Mundial, desde sua criação, age das mais diferentes formas como um prescritor político, financeiro e ideológico do modo de organização capitalista. Assim, o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) nos aparece com uma resposta às suas prescrições para a sistematização política e econômica do campo educacional, mais precisamente das atividades educativas que são desenvolvidas no sistema escolar brasileiro. (MARTINS, 2016, p. 19).

Ao descrever o percurso histórico de criação do Fundo Monetário Internacional e do Grupo Banco Mundial, durante a Conferência de Bretton Woods em junho de 1944, ela deixa claro que o posicionamento estadunidense em relação à situação mundial após a Segunda Guerra (1939-1945) seria adequar os países de capitalismo periféricos às suas necessidades, arquitetando nessa Conferência, junto aos seus aliados, disposições que seriam seguidas dali em diante, com vistas a tornar viável, política e economicamente, a manutenção do sistema capitalista, a prevenir depressões como a de 1929 e dar continuidade à soberania dos Estados Unidos da América (EUA). Naquele momento, foram determinados parâmetros no plano político-econômico que garantiriam “o livre comércio, especialmente para os produtores norte-americanos, a abertura dos mercados estrangeiros ao capital estadunidense e o acesso irrestrito a matérias-primas necessárias àquela que se tornara a maior potência econômica e militar do planeta” (MARTINS, 2016, p. 20).

Com o capital financeiro cada vez mais fortalecido pela dependência dos países periféricos, o acordo feito em Bretton Woods selaria como moeda internacional o dólar e os EUA assumiriam, então, o topo no controle da economia mundial. Durante essa Conferência, foi criado o Fundo Monetário Internacional (FMI), uma das agências que fomentam as políticas

em países periféricos e/ou em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, responsável por disponibilizar empréstimos aos membros em déficit nos balanços de pagamentos.

Junto ao FMI, outras agências pertencentes ao BM que são responsáveis por fomentar políticas em nosso país, inclusive as de formação educacional, são tomadas em destaque neste estudo. Segundo Martins (2016), três agências pertencentes ao BM são diretamente influenciadoras do que acontece neste âmbito no nosso país, são elas: o já referido Fundo Monetário Internacional (FMI); o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Bird) e o Instituto Banco Mundial (IBM).

O Bird é a agência responsável por financiar os programas e projetos brasileiros, criado ainda em 1944 em Bretton Woods, pode ser considerado um dos mais importantes pilares do BM, por fornecer o auxílio financeiro, técnico e de análise aos países que atendam aos seus requisitos. O Instituto Banco Mundial (IBM) é o órgão destinado ao treinamento e formação de quadros técnicos e políticos “capazes de elaborar e implementar, de forma eficaz, os programas e projetos direcionados ao desenvolvimento capitalista nos países emergentes” (MARTINS, 2016, p. 28). Entretanto, a autora esclarece que a partir dos anos 90, essa instituição ampliou o seu alcance, incluindo desde então pessoas diferentes áreas de atuação entre estudantes, jornalistas e acadêmicos de uma forma geral, o que aumenta não só o alcance, mas também o enraizamento das práticas de gerenciamento que o próprio BM acredita e repassa para os Estados que a ele se submetem, passivamente adequando-se intelectual e organizacionalmente a tal modelo.

Matos (2008) traduz a relação entre essas agências e a força com que neoliberalismo espalha seus princípios na atualidade, mesmo apesar das eventuais crises no sistema. O autor afirma que essas ideias

[...] ainda fundamentam as políticas dos principais organismos econômicos multilaterais (FMI, OMC, Banco Mundial) e dos governos de países de capitalismo desenvolvidos e dos chamados “países emergentes” – estes últimos tendo suas políticas condicionadas em grande parte por estes organismos multilaterais e pela influência dos governos dos países de capitalismo avançado - demonstrando que, por trás de sua aparente crise, o neoliberalismo ainda se mantém como o principal paradigma econômico (e político) da atualidade, o que torna necessária a contínua análise de seus efeitos econômicos e suas implicações políticas como forma de entender os desdobramentos do modo de produção capitalista neste início de século XXI. (MATOS, 2008, p. 193).

Voltando o olhar para o IBM em especial, é claro o objetivo de o BM não almejar somente a influência econômica das políticas de países emergentes, mas para muito além disso,

designar um organismo que cuide especificamente da parte ideológica, que contemple o plano educacional desses países, modelos de formação planejados para alcançar metas, modos de pensar e agir incutidos em nações que dependem de capital estrangeiro para correrem atrás do desenvolvimento imposto pelo sistema capitalista de produção e se submetem a esse tipo de ação, preocupando-se cada vez mais com rendimentos e gastos, e cada vez menos com a qualidade do que realmente é repassado para os profissionais nessas formações. Isso mostra que as características do sistema neoliberal estão tão fortemente imbricadas na organização política, econômica e ideológica do Brasil que seus fundamentos são repassados e perpetuados por nossas políticas públicas.

Fato importante sobre o BM é que a maioria das ações e representatividade tanto em votos nas grandes decisões, quanto em cargos decisórios, são de absoluta posse dos Estados Unidos. Tal fato leva à indução de que não somente o ideário norte-americano comanda sua organização, como esse comando se ramifica a todas as partes do mundo.

Martins (2016) recorta em seu trabalho o período em que a presidência do Banco foi regida pelo norte-americano Robert McNamara, entre 1968 a 1981. Segundo ela, foi durante esse intervalo que as ações e as atividades do Banco com relação ao combate à pobreza nos países subdesenvolvidos foram intensificadas. Isso se deve à preocupação do ex-secretário de defesa dos EUA com a própria segurança de sua nação, cuja maior ameaça, segundo ele, seria a pobreza e o subdesenvolvimento. Logo, não se tratava necessariamente de uma boa ação do BM realizar o trabalho de atuação na periferia do capitalismo. A preocupação com as desigualdades sociais estava estritamente ligada à contenção de possíveis revoltas ocasionadas pelo subdesenvolvimento e, portanto, com a segurança dos Estados Unidos.

A autora define esse período como o que propiciou a criação de ações de financiamento de políticas como a do PNAIC, fomentadas a partir desse ideário que ganha força na gestão de McNamara. Entretanto, o gestor recebe críticas da autora pela sua interpretação equivocada do contexto da realidade social. Segundo ela, o então presidente do Banco Mundial era incapaz de perceber que as desigualdades existentes na sociedade não poderiam ser sanadas por sua própria causalidade. Em suas palavras,

A compreensão da equipe técnica, de especialistas do Banco Mundial, nos parece pouco especializada em fenômenos sociais e destoa em divulgar equívocos. O problema das desigualdades, da erradicação da pobreza (como anuncia a bandeira hasteada por McNamara), se não é solucionável por meio da elevação da renda, tampouco o pode ser pelo financiamento de projetos de mobilidade social ou pela habilidade administrativa. Como afirma Marx, as mazelas e contradições sociais são condição e fundamento do Estado burguês,

não permitindo à administração pública nada além que tratar de operacionalizá-las. Superar essas desigualdades implica, portanto, em superar a existência desse próprio Estado. (MARTINS, 2016, p. 40).

Torres Santomé (2003), nessa mesma perspectiva, deixa claro que o BM e o FMI despendem tanto esforço em promover um discurso de neutralidade a favor do bem comum, quanto em exercer seu poder econômico sobre as nações. Os organismos internacionais não são neutros e mascaram seus verdadeiros negócios. Convencer a população de que sua tarefa não esconde nenhum interesse faz parte do convencimento e toda a “lavagem cerebral” a que é exposta diante das mídias que lhes prestam assistência diariamente, capazes de dirigir-se às nações, para mostrar-lhes seus próprios erros e apresentar-lhes a melhor escolha.

Houve uma crescente regulação do Banco sobre seus projetos aplicados nos países pobres, estabelecendo metas para que ele se tornasse capaz de monitorar não apenas o retorno do investimento, como também para inserir por meio de suas regras o controle também ideológico. Martins (2016) enfatiza o fato importante de ser um Banco o maior governante ideológico e político das relações internacionais em âmbito mundial e, conseqüentemente, afirmar o fortalecimento do poder do capital sobre as nações, principalmente sobre aquelas em que havia agora o controle por meio do crédito disponibilizado e endividamento.

É interessante lançar o olhar, mesmo que perplexo, sobre os caminhos que foram tomando a intervenção dos organismos internacionais na educação dos países mais pobres. Uma proposta que teve início a partir da perspectiva de melhoria e confiança num futuro promissor, reconhecendo a educação como instrumento essencial nesse processo, para o avanço de nações inteiras, beneficiadas pela satisfação social e individual em aprender a aprender, como mencionado no próprio texto de Jomtien, em 1990, e reforçado em 2000 pelo compromisso de Dakar.

Ao invés disso, assistimos a degradação cada vez mais aprofundada em que se dispõem os interesses de grupos em controlar e manipular corpos e mentes em prol de si mesmos. Os organismos internacionais, que deveriam auxiliar os países em dificuldade, inverteram os valores. “Estamos diante de uma linha de argumentação que utiliza aspectos implícitos perversos para transferir para as salas de aula e instituições de ensino as explicações das crises ou fracassos econômicos e sociais” (TORRES SANTOMÉ, 2003, p. 27).

Prestam-se a um discurso vazio, aproveitam-se da situação calamitosa e vemos o crescente abismo das diferenças sociais e a ilusão da ascendência social e intelectual se rebaixar ao inalcançável mérito de uns poucos sujeitos agraciados. A tolerância e cooperação entre as

nações objetivando a melhoria na qualidade da educação, em toda a sua complexidade, diante da cruel realidade adotada pelo funcionamento neoliberal, mais parecem um breve devaneio.

Nesse sentido, ao longo da pesquisa, nos perguntamos se há no PNAIC, da maneira e no contexto em que foi criado, características que corroboram para que se perpetue a lógica neoliberal descrita aqui. Acreditamos que a dimensão da avaliação em especial deva ser analisada com mais atenção, pois é possível que por meio dela se execute mecanismos de controle e regulação presentes no neoliberalismo.

2.4 Relação entre PNAIC e avaliação externa: política educacional para melhorar resultados?

Nas últimas décadas, as avaliações em larga escala têm sido utilizadas para estruturar políticas públicas no âmbito educacional. No Brasil, o fortalecimento das avaliações em larga escala se deu a partir dos anos 1980, com a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), em resposta às exigências dos organismos internacionais para garantir a qualidade e se alinhar aos princípios do neoliberalismo (FERREIRA, 2018).

O mecanismo de que se utiliza a ideologia neoliberal e as agências disseminadoras acima referidas é bem engendrado e organizado, para que perdure como “consenso”. As organizações mencionadas anteriormente “estão encarregadas de promover e de vigiar os processos de globalização do capital” (TORRES SANTOMÉ, 2003, p. 17). Nesse contexto, a avaliação em larga escala representa uma das pilstras de sustentação das reformas educacionais que se estruturaram a partir dos anos 90 e do aparato neoliberal.

De acordo com as orientações que nortearam as políticas de avaliação externa, é por meio dos resultados obtidos que se mede a qualidade da educação ofertada pelos países de capitalismo periférico e define os recursos que subsidiarão à atuação das agências financiadoras nas redes de ensino, de acordo com a lógica neoliberal. E, claro, para além das questões materiais, a avaliação é um reforço à ideologia da meritocracia, pois comprova que somente por meio do merecido esforço individual é possível alcançar bons resultados.

O BM define como um país que possui “qualidade” na educação, aquele que consiga o maior número de crianças finalizando as séries iniciais do ensino fundamental, tendo adquirido todos os conteúdos e conhecimento que lhe foram ensinados e esses dados serão obtidos via avaliações em larga escala. Em conformidade com o que explica Torres (1996), o BM assegura que a qualidade da educação nos países em desenvolvimento é muito baixa, até mesmo “pobre”. Os alunos que aí residem não alcançam os mesmos resultados daqueles que moram nos países

desenvolvidos e, dessa maneira, não conseguem nem mesmo adquirir as habilidades presentes nas suas grades curriculares.

Para que haja um salto na qualidade, é preciso assumir um desafio ainda maior do que o do acesso e da equidade, segundo o BM, pois ela é a mais importante e a mais difícil de ser alcançada. Todavia, a qualidade é verificada a partir dos resultados e estes só podem ser aferidos por meio do rendimento escolar. O que conta ao avaliar tal rendimento é se o aluno foi ou não capaz de absorver aquilo que lhe foi ensinado, isto é, o “valor agregado da escolaridade”, sem que lhe seja conjugado “a validade, o sentido e os métodos de ensino daquilo que se ensina” (TORRES, 1996, p. 134). O conteúdo que será cobrado deles nas avaliações externas é cuidadosamente preparado na relação com as demandas do mercado de trabalho, o mesmo conteúdo que não valida o conhecimento que o educando traz para a escola e que muitas vezes não possibilita compreender criticamente a realidade em que vive.

A referida autora lista as prioridades do BM sobre as medidas que devem ser tomadas como fatores determinantes de uma boa qualidade na educação: “(1) bibliotecas; (2) tempo de instrução; (3) tarefas de casa; (4) livros didáticos; (5) conhecimentos do professor; (6) experiência do professor; (7) laboratórios; (8) salário do professor; (9) tamanho da classe” (TORRES, 1996, p. 134).

Olhando para essa lista, na qual o primeiro item é tomado como mais importante do que o último, é perceptível que o BM torna cada vez menos relevante a atuação do professor no processo de aprendizagem. É como se esta dependesse apenas do próprio aluno, da sua capacidade de absorver conteúdos e do tempo que ele passa na escola. O papel do professor e a estrutura do ambiente escolar, tudo isso é secundário e, desse modo, não requer tanto investimento. Portanto, o BM sugere que se minimize os custos nessas esferas, pois nenhuma delas afeta o acesso nem a qualidade.

Uma crítica contundente a essa visão reducionista do modo de avaliação adotado pelo BM é feita por Afonso (2009), revelando que mesmo os cursos de formação continuada redefiniram as práticas dos professores, para que se voltem à produção de resultados acadêmicos dos estudantes, e tudo isso sob o discurso de neutralidade e busca da melhoria na qualidade da educação. Ele afirma ainda que tal discurso é imensamente redutor quando torna a verificação da qualidade ligada apenas ao fator “racionalidade instrumental”, o qual acaba por “sobrealimentar indicadores e resultados quantificáveis sem levar em conta as políticas educacionais, os sujeitos e os respectivos processos e contextos educativos” (AFONSO, 2009, p. 18), tornando a avaliação, nos moldes neoliberais, um instrumento classificatório, descontextualizado e excludente.

Afonso (2009) declara que a avaliação em larga escala começou a ser vista como ferramenta interessante pelo sistema capitalista, no momento em que este compreendeu nela uma oportunidade de seleção e hierarquização do indivíduo. “São, por isso, exames relativamente distintos dos exames tradicionais, aparecendo num outro contexto histórico, com motivações econômicas, políticas e culturais distintas, e sendo justificados socialmente de formas relativamente diferenciadas” (AFONSO, 2009, p. 13). Isso quer dizer que as pessoas seriam classificadas e já na escola se definiria qual posição possivelmente elas ocupariam no mercado, baseando essa seleção em critérios teoricamente neutros e meritocráticos, os quais só legitimam a seleção ocupacional em voga.

É importante observar que apesar de o Estado ter a intenção de abster-se dos gastos com a educação, ele ainda preserva mecanismos que o possibilitam deter certo controle das políticas e do que é ofertado pelas escolas. De acordo com Afonso (2009), conforme diminui a atuação do Estado em oferta, aumenta a regulação, que acontece por meio de parâmetros nacionais, ou mesmo do currículo, ou direitos de aprendizagem. Tratam-se de “competências essenciais” que são postas pelo Estado de maneira a exigir das escolas determinadas aptidões que demonstram sua capacidade em formar os alunos da maneira que o mercado espera (e cobra do Estado) e, nesse contexto, as avaliações em larga escala foram orquestradas para garantir que as instituições educacionais se organizem e respondam a tais demandas.

Levando em consideração nosso objeto de estudo - o PNAIC - o conceito de pacto presente nele está na ideia de que um grupo, nesse caso representado por municípios, estados e União, estabelece um contrato com regras que manterão sua regência durante o período determinado por tal acordo. O Pacto Nacional da Alfabetização na Idade Certa representa um acordo fechado entre todos os municípios às normas prescritas no programa. A adesão ao PNAIC implica em aceitar todas as normas estabelecidas dentro do programa, inclusive a de que as escolas das redes de ensino se submetam periodicamente a avaliações no nível federal da qualidade do ensino, no caso, a Provinha Brasil, aplicada aos alunos do ciclo de alfabetização do 2º ano e a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), aplicada aos alunos do 3º ano.

As avaliações em larga escala são, portanto, utilizadas pelo Estado como um mecanismo de controle dos resultados escolares e também como uma forma de responder aos anseios dos organismos internacionais que pretendem aplicar na educação os princípios do mercado. Segundo Afonso (2009), a avaliação externa (ou estandarizada) cumpre com duas funções básicas que se complementam:

[...] continuar a ser um dispositivo de controlo 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. (AFONSO, 2009, p. 14).

A competitividade estimulada pelos índices gerados por meio dessas avaliações vai além do combate cruel entre os indivíduos por uma vaga no mercado de trabalho. Ela estimula a competição entre as instituições e, dentre elas, o público e o privado disputam a preferência de pais e alunos, os “clientes” que optarão pelo serviço que melhor se encaixe às suas preferências. Porém, não é divulgada a essa “clientela” que os números publicados por esses resultados não representam verdadeiramente a realidade vivenciada pela escola.

Como assinala o próprio autor, a realidade ocultada por esses exames e reafirmada pelo Estado que retira sua responsabilidade e consente com a liberalização da educação é que crescem cada vez mais as discriminações e exclusões sociais, derivadas da profunda desvalorização da escola pública, “sem levar em conta a distribuição social desigual do capital cultural e económico, ou, ainda, fragilizando direitos e conquistas da cidadania democrática em decorrência da diminuição dos investimentos públicos na educação” (AFONSO, 2009, p. 15), posto que a coerência estabelecida pela “oferta e procura” aplicada às escolas, intencionalmente aniquilam a ideia de educação como um direito e bem público. É o Estado fazendo seu papel de reduzir-se gradativamente e dar lugar ao mercado que, por sua vez, se expande e adquire mais território.

Assim, consideramos que a ideia de alfabetização até os oito anos de idade não deve ser encarada isoladamente e desvinculada de outros fatores que não fazem parte do ambiente escolar. A qualidade da aprendizagem da criança das escolas públicas brasileiras depende tanto de fatores intra como extraescolares (VEIGA; SILVA, 2017, p. 34). A crítica de Saviani (2008) aparece ao pronunciar-se sobre a Provinha Brasil, criada para avaliar o desempenho de crianças de 6 a 8 anos (que corresponde ao ciclo da alfabetização para o qual se volta o PNAIC), no intuito de zelar pelo objetivo de todas estarem alfabetizadas até essa idade. Ele afirma que,

Em lugar de aplicar provas nacionais em crianças de 6 a 8 anos, o que cabe ao Estado fazer é equipar adequadamente as escolas e dotá-las de professores com formação obtida em cursos de longa duração, com salários gratificantes, compatíveis com seu alto valor social. Isso permitirá transformar as escolas em ambientes estimulantes, nos quais as crianças, nelas permanecendo em

jornada de tempo integral, não terão como fracassar; não terão como não aprender. Seu êxito será resultado de um trabalho pedagógico desenvolvido seriamente, próprio de profissionais bem preparados e que acreditam na relevância do papel que desempenham na sociedade, sendo remunerados à altura de sua importância social. (SAVIANI, 2008, p. 16).

De uma maneira geral, Saviani (2009) reconhece que a Provinha Brasil foi um instrumento que teve a intencionalidade de interferir na qualidade da educação e é acertada a ideia de se pretender incidir sobre a alfabetização, que é momento crucial no processo ensino-aprendizagem. Porém, ele reafirma que é “ilusão pensar que a alfabetização é apenas um momento inicial do processo de aprendizagem, acreditando-se que ela se completa ao final do primeiro ou do segundo ano do Ensino Fundamental” (SAVIANI, 2009, p. 36). Para além disso, a discussão sobre esse instrumento avaliativo é extensa e compreende muito mais do que aferir os conhecimentos dos alunos. Ela se torna um meio pelo qual a regulação do Estado alcança as salas de aula e a responsabilização do professor pelos resultados obtidos é ainda maior, sendo que o PNAIC traz consigo todos esses fatores.

Entretanto, a Provinha Brasil que tinha a intenção de averiguar os conhecimentos dos concluintes do terceiro ano do ensino fundamental em Língua Portuguesa e Matemática, vigorou até o ano de 2017, quando sua extinção foi justificada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) como a necessidade de reformulação e revisão dessa avaliação, devido às alterações postas pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC) (ROCHA; SANTOS; OLIVEIRA, 2018), que muda a organização do ciclo de alfabetização e determina que seu fim aconteça no segundo ano, e não mais no terceiro.

No ano seguinte ao lançamento do PNAIC, houve uma reformulação no Saeb com a Portaria nº 482, de 7 de junho de 2013, e o Sistema passou a vigorar com três modalidades de avaliação: Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC) e Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA). Nesse contexto, a ANA define seus dois objetivos:

- 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. (BRASIL, 2013a, s/p).

Assim como as demais avaliações, os objetivos de aferir a qualidade do ensino também nessa faixa etária permanecem. De acordo com a referida Portaria, as características principais da ANA são:

- I - ser uma avaliação censitária, de larga escala, externa aos sistemas de ensino público, aplicada anualmente no Ciclo de Alfabetização;
 - II - a utilização de procedimentos metodológicos formais e científicos para coletar e sistematizar dados e produzir índices sobre o nível de alfabetização e letramento dos alunos do Ciclo de Alfabetização do ensino fundamental, conforme disposto no art. 30 da Resolução CEB/CNE nº 7, de 14 de dezembro de 2010, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, e sobre as condições intraescolares que incidem sobre o processo de ensino e aprendizagem;
 - 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, 2013a, s/p).

Considerando essas características, a ANA pode ser definida como uma avaliação de larga escala aplicada anualmente que gera informações sobre o ciclo de alfabetização e as unidades escolares, levando em conta os aspectos intraescolares, no âmbito do letramento e da alfabetização. Mostra-se disposta a contribuir para a melhoria da qualidade e também preza pelo controle social dos resultados.

Ao analisar a ANA no contexto do PNAIC, Lino (2014) explica que a proposta da avaliação é averiguar os conhecimentos em língua portuguesa e matemática ao final do ciclo de alfabetização, isto é, aos alunos do terceiro ano do ensino fundamental. Sua crítica é direcionada mais uma vez às políticas avaliativas que desconsideram a diversidade que compõe a escola e dos fatores extraescolares que não são levados em consideração, criam-se então avaliações padronizadas, de modelo único, “e, pior, usar números advindos de estatísticas que homogeneízam professores, alunos e escolas, sem levar em conta as diferenças existentes, nem as condições para que a prática pedagógica se efetive” (LINO, 2014, p. 7).

Diante das constatações e críticas explanadas a respeito das avaliações externas, há de se considerar que o programa atende em grande medida às expectativas dos organismos internacionais, visto que admite essa prática como forma de aferir a qualidade do ensino das primeiras letras e, por consequência, o próprio trabalho do professor, de forma rígida, apresentando-se como uma estratégia para garantir bons resultados nas avaliações de larga escala.

Esse objetivo destoa de uma real preocupação com a qualidade de ensino ofertada, considerando que “qualidade” não significa necessariamente adquirir determinadas habilidades em Língua Portuguesa e Matemática, mas conhecimentos que ampliem a visão de mundo, a forma de compreender a sociedade e seu papel nela e formar um cidadão com capacidade crítica suficiente para intervir conscientemente nessa realidade.

A qualidade deverá ser, não apenas científica, mas também pedagógica e democrática — e a avaliação destas qualidades não se pode resumir à aplicação de testes estandardizados ou a outras formas idênticas de avaliação externa. Por isso, ao contrário do que, por vezes, nos fazem crer, a adoção de certos dispositivos de avaliação externa (sobretudo os que são exclusivamente baseados em indicadores quantificáveis e mensuráveis) não contribuirá para a tão propagandeada melhoria da qualidade do ensino, representando antes um retrocesso político e educacional injustificável quando comparado com os progressos científicos e epistemológicos que têm vindo a conduzir a avaliação para perspectivas anti-positivistas, mais complexas, pluralistas, democráticas e objectivas. (AFONSO, 2009, p. 20).

Em “Pedagogia da Autonomia”, Paulo Freire (1996) demonstra que o caminho da aprendizagem significativa não deve ser fechado aos conhecimentos prévios do educando, pelo contrário, a educação para a mudança deve estar de braços bem abertos para ensinar, demonstrando total respeito a esses saberes. Mais que isso, é fundamental estar atento aos que pertencem às classes populares e problematizar a razão de ser de seus conhecimentos, por meio de uma visão mais ampliada de mundo, tarefa em que o professor desempenha papel importante, no diálogo, na condução do saber popular ao saber crítico e autônomo. Nas palavras do próprio pensador,

Por que não aproveitar a experiência que têm os alunos de viver em áreas da cidade descuidadas pelo poder público para discutir, por exemplo, a poluição dos riachos e dos córregos e os baixos níveis de bem-estar das populações, os lixões e os riscos que oferecem à saúde das gentes. Por que não há lixões no coração dos bairros dos ricos e mesmo puramente remediados dos centros urbanos? Esta pergunta é considerada em si demagógica e reveladora da má vontade de quem a faz. É pergunta de subversivo, dizem certos defensores da democracia. (FREIRE, 1996, p. 30).

Aferir a qualidade da educação utilizando para isso os meios baseados no modelo de avaliação externa que acentua a ideologia neoliberal é desconsiderar que por trás de todo estudante da classe popular há uma realidade bem diferente daquela projetada pelos ideais meritocráticos que divagam sobre melhorias de vida por mérito e esforço individuais. As

avaliações fazem com que essas realidades virem números que maquam a verdadeira condição dos alunos avaliados.

Levando em conta a marcada presença dos ideais neoliberais nessa dimensão do Pacto, nos perguntamos se as alterações na legislação do programa entre os anos de 2012 e 2018 carregam alguma intencionalidade voltada aos interesses desta ideologia. É o que procuraremos desvendar nas seções seguintes.

3 O PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA - PNAIC E SEUS ANTECEDENTES

O Pacto Nacional da Alfabetização na Idade Certa, programa que nos propomos a analisar, definitivamente não foi a única tentativa executada no Brasil a fim de sanar os problemas do analfabetismo. Nesta seção, vamos expor sua estrutura e funcionamento, conforme foi apresentado pelos documentos de âmbito nacional e as principais concepções presentes nesses documentos. Trata-se da primeira impressão que se tem ao entrar em contato com o texto dos documentos do PNAIC.

Além disso, abordaremos os principais programas que antecederam o Pacto na corrida para solucionar o analfabetismo, elucidando as particularidades de cada programa, as quais se modificaram conforme o contexto em que foram criados e que, apesar de se dedicarem ao mesmo problema, década após década segue com o mesmo desfecho: alunos terminam as séries iniciais do Ensino Fundamental sem terem se apropriado do sistema de leitura e escrita, sem serem capazes de fazer uso desse sistema.

O contexto de criação diz muito sobre a intencionalidade da política pública. Assim como aconteceu com os que vieram antes, também aconteceu com o PNAIC, é por isso que examinaremos, ainda nesta seção, sob que circunstâncias se deram sua criação, e a partir de então, refletiremos sobre as possíveis intencionalidades não explícitas nos documentos oficiais, mas que estão presentes e são eficientes em cumprir com seus objetivos.

3.1 O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: objetivos, estrutura e concepção de alfabetização

O objeto de que trata esta pesquisa é Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), um programa instituído pela Portaria nº 867 de 4 de julho de 2012, criado com o intuito de atender à exigência da meta 5 do Plano Nacional de Educação (PNE - Lei nº 13.005/2014), que é “Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do Ensino Fundamental”. A mesma preocupação a respeito da alfabetização é encontrada em outros documentos oficiais, como no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e na meta 2 do Decreto nº 6.094, que dispõe sobre o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação (PMCTE), ambos lançados em 24 de abril de 2007.

O PNAIC é elaborado como mais uma tentativa do governo na direção de sanar o analfabetismo, um problema histórico e ainda não solucionado no país. O Pacto representa um

acordo formal entre os entes federados (União, Estados e municípios) em assumirem o compromisso de mobilização em prol dessa causa.

No Manual de apresentação do PNAIC de 2012, admite-se que a alfabetização é um desafio ao mesmo tempo estratégico e decisivo da educação brasileira. A questão envolve não somente alfabetizar, mas fazê-lo no tempo certo, que, segundo o documento – mencionado também e primeiramente no Plano Nacional de Educação (PNE - 2014) – é até os oito anos, idade que corresponde à criança que finaliza o ciclo de alfabetização, no terceiro ano do ensino fundamental.

É colocado ainda que com os avanços econômicos e sociais conquistados pelo Brasil, o acesso à educação foi ampliado e os índices de desempenho e qualidade melhorados. Porém, como veremos mais adiante, o programa também carrega consigo ideias e práticas que não correspondem ao ideal de alfabetização para a autonomia e nem sempre o avanço dos índices corresponderá necessariamente à evolução na qualidade. O referido manual expressa ainda a preocupação com os alunos que terminam o ciclo de alfabetização sem estarem de fato alfabetizados, revela que o Pacto visa a articulação entre União, estados, municípios e toda a comunidade escolar, incluindo aqui professores, gestores e famílias, todos com o único propósito de reverter essa situação.

Portanto, o Pacto é um compromisso formal assumido por todas as esferas federativas e a comunidade escolar, com o objetivo comum de cumprir com a Meta 2 do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação¹⁸. Para atingir tal intuito, os entes governamentais teriam como obrigação: 1- ter todas as crianças alfabetizadas em língua portuguesa e matemática até os oito anos de idade; 2- concordar em realizar avaliações externas anuais, que seriam aplicadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) aos alunos que concluíssem o ciclo de alfabetização; 3- referindo-se aos estados, sua obrigação deveria ser apoiar os municípios que aderiram às Ações do Pacto, para que fossem realmente implementadas.

Conforme indica o Documento Orientador das Ações de Formação do PNAIC¹⁹, de 2014, o programa apresenta como eixo principal a formação de professores e os outros três

¹⁸ Trata-se do Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007: “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, 2007).

¹⁹ O texto desse documento difere do texto do documento “manual do PNAIC”, de 2012, e determinava nas primeiras definições do programa que a visão de todos os eixos se complementavam entre si, enquanto no documento de 2014, nos parece que os demais eixos “trabalham” para garantir o sucesso do eixo de Formação de Professores.

eixos que lhes são “complementares” (materiais didático-pedagógicos, avaliação, e controle social e mobilização). Portanto, o PNAIC é uma política pública de formação continuada de professores, respaldada pela Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, instituída pelo Decreto nº 6.755 de 29 de janeiro de 2009²⁰. A formação continuada, entendida como política nacional, é apontada como elemento fundamental que permite a valorização, a profissionalização e o aperfeiçoamento docente durante toda a carreira desse profissional, o que, acima de tudo, favorece a melhoria da qualidade do ensino ofertado. Segundo esse documento aponta,

Para a Formação Continuada de Professores Alfabetizadores foram definidos conteúdos que contribuem, dentre outros, 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; e para o conhecimento e o uso dos materiais distribuídos pelo Ministério da Educação voltados para a melhoria da qualidade do ensino no ciclo de alfabetização. (BRASIL, 2014a, p. 1).

Portanto, as ações do programa têm seu foco voltado para a formação continuada de professores alfabetizadores²¹ e consistem em materiais, referências curriculares e pedagógicas e programas colocados à disposição pelo MEC, a fim de contribuir para a alfabetização e letramento. Elas se apoiam em quatro eixos de atuação: formação continuada de professores alfabetizadores, materiais pedagógicos e didáticos, avaliação e gestão, controle social e mobilização. Esses elementos estão dispostos no documento “Pacto pela Alfabetização na Idade Certa: o Brasil do futuro com o começo que ele merece” - comumente chamado apenas de “Manual do Pacto” ou “Manual do PNAIC” - conforme mostra a figura 1.

²⁰ Este Decreto, assinado pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi revogado em 2016 pelo Decreto nº 8.752, assinado pela presidenta então em exercício, Dilma Rousseff. Em setembro desse mesmo ano, ocorreram as alterações que marcam o que chamaremos aqui de “segunda etapa” do PNAIC, logo após o *impeachment* de Dilma.

²¹ Mostraremos na próxima seção que houve alterações na legislação que institui o PNAIC no ano de 2016, e que essas mudanças atingiram vários aspectos do programa, inclusive no que diz respeito ao foco no professor alfabetizador, como está descrito no Manual do PNAIC referenciado aqui.

Figura 1 - Os quatro eixos do PNAIC



Fonte: BRASIL, 2012c.

Por meio da figura apresentada pelo documento, é possível perceber a intenção do programa em tornar suas dimensões interligadas entre si, funcionando como engrenagens. Segundo o dispositivo legal, esses eixos são decisivos para o sucesso na alfabetização, porém, destacam que três deles são primordiais e merecem destaque. Em primeiro lugar, professores alfabetizadores bem preparados, motivados e que assumam o desafio dessa etapa de ensino. Em segundo, dispor de materiais didáticos de qualidade, obras literárias, didáticas e paradidáticas, além dos jogos e mídias, e mais uma vez destaca o papel do professor no manuseio desse material, pois é preciso que saiba aproveitar os recursos disponíveis em toda a sua potencialidade. Por fim, o documento aponta como terceiro grande fator decisivo na alfabetização a capacidade de acompanhar o processo de forma contínua, tanto por meio de observações e registros feitos pelo professor sobre cada criança, seja por meio das avaliações em larga escala.

No referido documento de 2012, é previsto inicialmente que dentro do eixo de formação continuada de professores alfabetizadores, haja um curso presencial de dois anos, totalizando 120 horas de carga horária, preferencialmente ministrado por orientadores de estudos (professores da rede de ensino) que fariam um curso específico em universidades públicas e que já possuíssem experiência anterior com o Pró-Letramento²². Para os orientadores de estudo, a previsão da carga horária de 200 horas por ano.

²² O programa Pró-Letramento teve início no ano de 2005 e consistiu em curso de formação continuada para professores das séries iniciais do ensino fundamental, e mais uma das tentativas governamentais no combate ao analfabetismo. Esse programa será melhor explicado no próximo subtítulo desta seção, onde nos dedicaremos a discorrer sobre programas que antecederam o PNAIC.

O Documento Orientador das Ações de 2014 descreve que o processo de formação se dá em pares, de maneira presencial. Em 2013, o curso deu ênfase ao estudo das Linguagens e, em 2014, o objetivo era ampliar o conhecimento sobre o que já havia sido estudado e diferentes componentes curriculares, mas com foco na matemática. Para acompanhar as ações de formação, o MEC desenvolveu o módulo SISPACTO, que faz parte do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle - o Simec-, que é definido no documento como “importante ferramenta tecnológica, que proporciona agilidade e transparência aos processos de elaboração, análise e monitoramento das ações do Pacto” (BRASIL, 2014a, p. 2).

De acordo com o Manual do Pacto (2012), o eixo de materiais didáticos e pedagógicos é composto por um conjunto de materiais específicos para a alfabetização, constando: livros didáticos e obras pedagógicas que os complementam, além de acervos de dicionários de língua portuguesa (todos distribuídos pelo PNLD²³), mais obras de literatura, referência e pesquisa (fornecidas pelo PNBE²⁴), manual do professor, e também jogos pedagógicos e tecnologias educacionais de apoio à alfabetização. Houve introdução de novos conteúdos para a alfabetização, uma observação valiosa deve ser feita a respeito da quantidade de material que passa a ser distribuído pelo número de salas destinadas a alfabetizar e não por escola. Pela descrição da variedade de materiais, é notório o esforço do programa no tocante ao apoio do trabalho do professor alfabetizador e, em consequência, a melhoria na qualidade do ensino ofertado nesse nível educacional.

O terceiro eixo trata da avaliação e é composto por três elementos principais: as avaliações processuais, desenvolvidas pelos professores com os educandos em sala de aula, e debatidas durante todo o curso; a inserção dos resultados da Provinha Brasil²⁵ no sistema informatizado, que deverá ser feita duas vezes ao ano (uma no início e outra no fim) para os alunos do 2º ano. De acordo com o documento, isso possibilitaria maior clareza na análise dos dados e a comparação permitiria eventuais ajustes; uma terceira avaliação externa universal aplicada aos alunos do terceiro ano pelo Inep. Esta última tem a intenção de verificar o nível em que se encontra a alfabetização no final do ciclo, e assim poder contribuir para a elaboração de medidas e de políticas corretivas no interior das redes de ensino, todo o custeio dessa avaliação universal pertence ao MEC.

As avaliações ganharam destaque e peso na medida em que entram em vigor as alterações na Portaria nº 867/12, que institui o PNAIC, por meio da Portaria nº 1.094/16, que

²³ Programa Nacional do Livro Didático.

²⁴ Programa Nacional Biblioteca da Escola.

²⁵ Esteve em vigor até 2017, conforme abordaremos melhor em outro momento no texto.

apresenta um viés marcadamente regulatório sobre processo de alfabetização e em particular sobre o trabalho e a responsabilização do professor, acentuando-se o dever com os direitos de aprendizagem dos alunos. Deve-se estabelecer a relação com as reformas educacionais que seguiram desde os anos 90, com vistas à melhoria da qualidade da educação, mas deve-se também estar atento que “qualidade” nesses termos, como menciona Luz e Ferreira (2013), significa neutralidade e despolitização, com o cego objetivo de prestar contas de seus resultados.

Merece ser destacado que no manual do PNAIC, logo após a apresentação do eixo de avaliação, há a menção de que posteriormente a ele (no ano de 2013), seria publicado um edital com informações a respeito das premiações e “reconhecimento aos professores, escolas e redes de ensino que mais avançarem na alfabetização das suas crianças, considerando os resultados aferidos nas avaliações” (BRASIL, 2012c, p. 13), porém não encontramos informações sobre esse edital.

O quarto e último eixo que compõe o PNAIC é o de Gestão, Controle Social e Mobilização. Nele, se encontram os fundamentos de compartilhamento de gestão e mesmo de cooperação entre as três esferas da federação (União, estados e municípios), cada qual exercendo a função²⁶ que lhe é pertinente no Pacto. Inicialmente, essa ideia representa uma tentativa do programa de estabelecer entre os entes federados o sentimento de que o grande desafio de alfabetizar a população até os oito anos de idade é responsabilidade de todos eles. O documento mostra que nesse eixo é também colocado o monitoramento como fator importante de apoio às redes e de verificação do cumprimento das diferentes etapas do PNAIC, além de ressaltar a importância do fortalecimento de Conselhos que têm envolvimento com a educação, como, por exemplo, os conselhos de classe e todos que buscam se comprometer com a oferta de educação de qualidade na comunidade.

É interessante observar o desenrolar de todo o processo em que se deu o PNAIC. Dedicaremos uma seção deste trabalho para demonstrar que as alterações sofridas no decorrer da trajetória do programa modificaram de maneira significativa sua essência, isto é, os moldes com que é apresentado no caderno de apresentação inicial, que à primeira vista, exibe a vontade de fazer com que a alfabetização do país tenha um salto de qualidade, articulando os quatro eixos como a base norteadora de todo o projeto. Todavia, a análise da legislação mostrará que em cada um desses eixos é possível identificar preceitos que mais condizem com o ideal de alfabetização e doutrinação para o mercado, até no ensino das primeiras letras.

²⁶ Sobre as quais discorreremos mais detalhadamente na análise da legislação do PNAIC, na terceira seção deste trabalho.

Intrinsecamente relacionado a isso está o conceito de alfabetização que o programa adota, pois, a partir dele, será possível compreender as medidas tomadas e os objetivos que se pretende atingir com as ações do Pacto. No manual, é apresentado o seguinte texto, respondendo à questão “o que significa estar alfabetizado?”, destinada a definir a alfabetização:

Estar alfabetizado significa ser capaz de interagir por meio de textos escritos em diferentes situações. Significa ler e produzir textos para atender a diferentes propósitos. A criança alfabetizada compreende o sistema alfabético de escrita, sendo capaz de ler e escrever, com autonomia, textos de circulação social que tratem de temáticas familiares ao aprendiz. (BRASIL, 2012c, p. 17).

Nessa definição, nota-se que a função de comunicação e produção é realçada. O indivíduo alfabetizado torna-se capaz de compreender e ser compreendido, agora também por via de textos que lê e produz. Acreditamos que seja incalculável o valor da aprendizagem da capacidade de se comunicar por meio da linguagem escrita, uma vez que se concretiza tal conhecimento, acompanha-o a liberdade, a autonomia, e o exercício da cidadania. Mas para que esse entendimento do valor da comunicação não se torne somente um ideal, é preciso que se aprofunde um pouco mais na definição do processo de alfabetização.

Ao pretender realizar qualquer estudo sobre a alfabetização, é necessário que se tenha um conceito mais claro desse processo. Soares (2003) destaca que, ao se falar em alfabetização, é impossível desatrelá-la de outro processo, que apesar de lhe ser distinto, dela é indissociável: o letramento. De acordo com essa autora, é possível definir o termo alfabetização “pela aquisição do sistema convencional de escrita” e “pelo desenvolvimento de habilidades de uso desse sistema em atividades de leitura e escrita, nas práticas sociais que envolvem a língua escrita – o letramento” (SOARES, 2003, p. 14). Logo, ao se falar em alfabetização, não se pode deixar de acatar o porquê de aprender a ler e a escrever, ou seja, de considerar o uso social da língua escrita e falada. A interdependência de ambas é explicada pela mesma autora da seguinte maneira:

[...] a alfabetização desenvolve-se *no contexto de e por meio de* práticas sociais de leitura e de escrita, isto é, através de atividades de letramento, e este, por sua vez, só se pode desenvolver *no contexto da e por meio da* aprendizagem das relações fonema–grafema, isto é, em dependência da alfabetização. (SOARES, 2003, p. 14, grifo do autor).

Levando-se em conta tais pontos que permeiam o processo de alfabetização (sempre vinculada ao letramento) e lembrando o norte deste trabalho que pretende analisar uma dessas

políticas públicas, é inevitável que se questione: não seria a Meta 2 do PMCTE demasiadamente audaciosa ou mesmo simplista? Soares (2010) afirma que é perfeitamente possível que se espere que até os oito anos as crianças estejam alfabetizadas e capazes de utilizar a língua escrita em usos sociais mais simples, como, por exemplo, escrever um bilhete. Ela se explica dizendo que em sociedades onde o indivíduo tem contato constante com a escrita, desde muito cedo, sua aprendizagem começa bem antes de ser formalizada na escola.

Não se pode deixar de falar que a alfabetização inclui também desenvolver conhecimentos matemáticos. O manual de 2012 esclarece que a aquisição da língua escrita e lida deve acompanhar situações que incluam os conhecimentos apontados pela base nacional comum para o ensino de nove anos, que incluem as linguagens, a matemática e as diferentes áreas do conhecimento dentro das ciências humanas e da natureza, e ensino religioso. Conforme aponta o manual, isso possibilita que o aluno seja inserido por completo na cultura escolar, ampliando seu universo de referências, tendo como base a Resolução nº 7, de 14 de dezembro de 2010, que estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para o ensino fundamental de nove anos.

Fica determinado nessa mesma resolução que durante os três primeiros anos do ensino fundamental, período determinado para que a alfabetização aconteça, haja “continuidade da aprendizagem”, isto é, que o aluno não seja reprovado enquanto estiver nesse ciclo e, mesmo nas escolas que optarem por adotar o sistema de seriação, seja respeitado esse período sem retenção, permitindo que a criança tenha essa fase ininterrupta para sistematizar e aprofundar as aprendizagens básicas, essenciais para os próximos anos, observados os prejuízos que a repetência pode exercer na criança que passa do primeiro para o segundo, e do segundo para o terceiro ano, em especial, como aponta o manual de 2012.

3.2 Antecedentes do PNAIC: o que dizem os estudos?

O PNAIC não foi o único programa criado no Brasil com o intuito de sanar o problema do analfabetismo, políticas anteriores foram elaboradas e encerradas sem sucesso no cumprimento dessa mesma missão. Rocha, Santos e Oliveira (2018) defendem que a histórica problemática do analfabetismo no nosso país data da Primeira República (1889 a 1930). Segundo os autores, com a implantação da República em 1889, era estimado que cerca de 85% da população não sabia ler e escrever.

Contraditoriamente aos ideais proclamados a respeito da instrução pública, a Constituição de 1891 enfatizava os níveis de instrução secundária e da educação superior e, ao

mesmo tempo, garantia direito a voto somente para os cidadãos que não eram analfabetos. Portanto, o regime da República pouco contribuiu para a participação popular, conforme concluem os autores,

Diante disso, podemos constatar como se compôs, no Brasil, a ideia do Estado Democrático de Direito: as garantias de liberdade e direitos dos brasileiros sempre foram cercadas por uma alienação (re)velada, quer seja pela falta de oferta da educação, quer pela exclusão de uma parcela da população da escola (ROCHA; SANTOS; OLIVEIRA, 2018, p. 11).

Eles explicam que a formação do professor ganha importância e destaque nesse cenário, visto que desde a Primeira República era idealizada nesse profissional a responsabilidade de difundir o pensamento republicano de “formação do cidadão civilizado” (Ibidem). Partindo dessa linha de pensamento sob a análise dos cursos de formação dos professores ao longo da história, os autores elaboram questões pertinentes ao seu estudo, e uma delas pode ser tomada como aporte de reflexão neste estudo: “O Estado utiliza os cursos de formação docente (inicial e continuada) para difundir suas ideias e políticas de/sobre educação?” (ROCHA; SANTOS; OLIVEIRA, 2018, p. 11), o que nos leva a pensar sobre toda a estrutura e organização do PNAIC, que se apresenta como um curso de formação continuada de professores alfabetizadores, e nas mudanças que o programa sofreu desde 2012 até 2018.

Boeing *et al.* (2015) mapearam os Projetos e Programas de Alfabetização no Brasil por mais de meio século, até chegar ao PNAIC. Esses programas se estendem ao longo da história do nosso país de maneira variada e descontínua, ainda que prestando-se ao mesmo interesse. O quadro 1 ajuda-nos a ter uma ideia da quantidade de programas e movimentos brasileiros destinados a combater o analfabetismo no decorrer do tempo:

Quadro 2 - Programas com foco em alfabetização e/ ou erradicação do analfabetismo no Brasil

Ano	Programas / Movimentos / Campanhas
1915	Liga Brasileira contra o Analfabetismo (LBCA)
1947	Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos
1958	Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo
1960	Movimento de Cultura popular (MCP)
1961	Movimento de Educação de Base (MEB)
1961	De Pé no Chão também se Aprende a Ler
1964	Programa Nacional de Alfabetização, baseado no método Paulo Freire
1967	Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral)
1985	Fundação Nacional de Educação de Jovens e Adultos (Educar)
1990	Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (Pnac)
1993	Plano Decenal de Educação para Todos
1997	Programa de Alfabetização Solidária (PAS)

Ano	Programas / Movimentos / Campanhas
1999	Parâmetros curriculares Nacionais
2001	Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (Profa)
2003	Programa Brasil Alfabetizado (PBA)
2005	PRÓ - LETRAMENTO
2009	Educação de Jovens e Adultos (EJA)
2012	Pacto Nacional pela Alfabetização na idade certa (PNAIC)

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir da análise da pesquisa de Boeing *et al.* (2015).

Essa lista se estende entre programas, projetos e movimentos distribuídos nacional e regionalmente, sendo que vários outros foram elaborados também pelos municípios, tentando atender à demanda de suas realidades, e alguns não alcançaram nível nacional.

Cientes do caminho tortuoso pelo qual percorre a busca pela aniquilação do analfabetismo no Brasil, Boeing (2016) faz um balanço da história contra o analfabetismo no Brasil, baseada também em sua própria experiência como professora e elenca em cada capítulo de sua dissertação um programa diferente criado pelo governo destinado a este fim, utilizando o recorte temporal desde a década de 1960 até chegar ao PNAIC, em 2012.

Em seu trabalho, Boeing (2016) divide esses programas em quatro grupos: o de Alfabetização como “conscientizadora e libertadora”, outro reconhecendo-a como “doutrina religiosa”, o de alfabetização “disciplinadora” e o por fim, o grupo que ela caracteriza como “promoção de justiça social”, no qual ela inclui o PNAIC.

Os autores Rocha, Santos e Oliveira (2018) tomam para a análise três programas de formação continuada voltados aos professores alfabetizadores, com início nos anos 2000, um deles é o próprio PNAIC e dois deles o antecederam: o Profa (Programa de Formação de Professores Alfabetizadores) e o Pró-Letramento – Mobilização pela Qualidade da Educação (Programa e Formação Continuada dos Anos/Séries Iniciais do Ensino Fundamental). Os autores destacam que esses programas surgiram

[...] tanto da valorização do saber docente quanto do discurso da educação como fator estratégico de desenvolvimento social e econômico. Atualmente, esse discurso é recontextualizado, sendo a ênfase central das reformas educacionais não mais a expansão da escolarização, praticamente alcançada no Brasil na educação básica, mas a equidade, entendida como a oferta eficiente e eficaz do ensino, de modo a garantir condições de aquisição de habilidades e informações que permitam competir no mercado profissional. (ROCHA; SANTOS; OLIVEIRA, 2018, p. 13).

O primeiro deles foi lançado em 2001, criado a partir da demanda identificada por outro programa, o “PCN em Ação”²⁷ (1999), que mostrou a necessidade de uma formação que tivesse como foco a alfabetização. O Profa surgiu como um novo olhar sobre a metodologia na alfabetização e procurou combater métodos mais tradicionais, tendo como base os conceitos trazidos por Emília Ferreiro e Ana Teberosky. Sua intenção era acabar com a repetência e a evasão em todas as faixas etárias (crianças, jovens e adultos). O curso dava total crédito ao trabalho desenvolvido por essas duas autoras, intitulado “Psicogênese da língua escrita”, de 1985, que é considerado como referência importante no campo da alfabetização.

O trabalho dessas autoras contribuiu no sentido de rever as concepções didáticas em que o professor alfabetizador assentava suas práticas. O programa apresentava, então, sua preocupação diante dos métodos tradicionais de ensino, que desconsideram os saberes que a criança traz consigo para a escola. Entretanto, o trabalho de Emília Ferrero e Ana Teberosky (1985) não propunha um método, mas buscava explicar como se dava o processo de aquisição da língua escrita. Logo, a experiência com o Profa se revelou um enorme desafio para os professores alfabetizadores que a vivenciaram, pois tinham a tarefa de compreender a “psicogênese” para posteriormente pensar numa metodologia que fosse capaz de trazê-la para a sala de aula.

O Profa teve fim no ano de 2003 - embora suas ideias construtivistas permanecessem no interior das propostas educacionais que viriam a seguir -, ano em que o programa “Toda Criança Aprendendo” foi lançado, período em que Luiz Inácio Lula da Silva seguia à frente da presidência do Brasil. Esse novo programa, formado por quatro eixos, engloba: 1- a criação de política nacional que favoreça a formação continuada de professores do ciclo de alfabetização; 2- aumento da jornada e da duração do ensino fundamental, para conseqüente aumento no atendimento escolar; 3- apoio à criação de sistemas estaduais voltados para a avaliação pública aplicada aos alunos das séries iniciais do ensino fundamental; 4- pôr em execução programas que apoiem o letramento dos estudantes.

Esses quatro eixos são apresentados por Rocha, Santos e Oliveira (2018), que chamam a atenção para dois deles: o foco na formação dos professores das séries iniciais, devido à constatação de grande número de crianças entre 10 e 12 anos de idade que não tinha consolidado sua aprendizagem na leitura e na escrita ao final do ciclo de alfabetização. As autoras destacam

²⁷ Segundo Rocha, Santos e Oliveira (2018), o programa foi criado no ano de 1999 pelo MEC, por meio da Secretaria de Ensino Fundamental (SEF) e pretendia concentrar estudos sobre os referenciais curriculares, em especial os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) e os Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (RCNEIs).

também o uso do termo “letramento” apontado no quarto eixo do programa, herança de uma visão mais complexa sobre os processos de aprendizagem da língua escrita e marca a entrada desse termo no texto dos documentos oficiais do MEC.

A controversa Portaria nº 1.403/2003, assinada pelo Ministro de Estado da Educação à época, Cristovam Buarque, é criada, segundo Rocha, Santos e Oliveira (2018), como resposta ao programa “Toda Criança Aprendendo”, instituindo o Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores e, em seu texto, demonstra o desejo de avaliar as capacidades e competências das quais dispõe o professor alfabetizador para exercer sua função.

Essa Portaria é revogada pelo então ministro da educação Tarso Genro, que a substituiu pela Portaria nº 1.472, de 6 de maio de 2004, que estabelece o Sistema Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica. O programa Pró-Letramento (PL) surge após essa revogação e vem do Plano de Qualidade para a Educação Brasileira, proposto pelo próprio Tarso Genro, aprovado em 2005. O novo programa pretendia oferecer a formação continuada para os professores das séries iniciais, voltando seus esforços para o avanço em leitura, escrita e matemática dos alunos matriculados nesse nível de ensino. Portanto, o PL ajustou-se nas modalidades de Alfabetização e Linguagem, e Matemática.

Esse programa é indicado por Luz e Ferreira (2013) como o precursor do PNAIC e sua principal referência. As autoras o descrevem como um programa governamental

Apresentado como estratégia de formação continuada à distância e em serviço de professores das séries iniciais do ensino fundamental, que atuam na rede pública de ensino, com o objetivo de favorecer a melhoria do desempenho escolar de alunos nas áreas de leitura/escrita e matemática. (LUZ; FERREIRA, 2013, p. 2).

Elas explicam que o PL trabalhava com diferentes modalidades de ensino: a semipresencial (que contava com o uso de materiais impressos e vídeos), a presencial e a distância, as quais dispunham de tutores para acompanhamento das atividades desenvolvidas.

As autoras Luz e Ferreira (2013) ressaltam que o Pró-Letramento surge nos anos 2000 como mais uma política voltada para a formação de professores, mas que tem uma repercussão importante nesse cenário, pois conseguiu refletir na formação continuada de professores, em seu trabalho e até mesmo no currículo, tudo em resposta ao desejo de desenvolver estratégias governamentais consideradas emergenciais, voltadas à melhoria dos resultados educacionais nas avaliações externas que verificam o desempenho dos alunos, seguindo as prescrições dadas pela agenda dos anos 90.

Vale lembrar que o PL alia-se a essas estratégias, com o intuito de atender à demanda posta pelo Decreto nº 6.094/2007, que dispõe sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, no qual está prevista a meta de alfabetizar todas as crianças até os oito anos de idade, sob a condição de que sejam aplicadas as avaliações nacionais periódicas para aferição da qualidade do ensino. A Provinha Brasil foi elaborada e aplicada inicialmente em 2008 e, segundo Rocha, Santos e Oliveira (2018), chegava para servir ao objetivo previsto nessa meta, de verificação da aprendizagem em Língua Portuguesa e Matemática, e era aplicada aos alunos do segundo ano do ensino fundamental duas vezes: uma no início e outra no fim do ano.

Rocha, Santos e Oliveira (2018) também comentam a respeito de o Pró-Letramento ter servido como base para propostas de currículo e avaliações em larga escala, e declaram em seu estudo que estava presente no volume sobre Alfabetização e Linguagem de 2008 uma sugestão de currículo distribuído na forma de eixos, e um modelo de avaliação diagnóstica que pudesse ser ministrada em sala de aula. O PL inovou ao oferecer bolsas aos tutores, que eram os profissionais que ofereciam os encontros de formação para os professores da rede, depois de cursarem a formação específica que acontecia nas universidades, o que, de fato, se assemelha bastante ao formato organizacional desenvolvido pelo PNAIC.

Este é apresentado em 2012 com a proposta dividida nos quatro eixos já mencionados anteriormente, estendendo a bolsa também aos professores alfabetizadores que participariam dos cursos de formação (que inicialmente tinham previsão de 2 anos), por meio da Portaria nº1.458/2012. E embora o valor da bolsa destinada aos professores se pareça mais com “uma ajuda de custo” (LUZ; FERREIRA, 2013, p. 5), ainda é um progresso com relação ao Pró-Letramento, visto que os cursistas nesse programa não recebiam auxílio para participarem da formação e, de um modo geral, um avanço nas políticas de formação postas em execução pelo MEC.

Abrimos aqui um adendo para acrescentar um programa que não ocorreu de forma nacional, mas que consideramos como uma experiência importante no cenário dos programas de formação continuada já realizados no Brasil, que antecederam o PNAIC. Um projeto pioneiro no assunto e que alcançou resultados positivos, inicialmente na cidade de Sobral, onde foi referência em alfabetização na idade certa, além de ter elevado os índices do Ideb a 9,1, quando a meta para o ano era atingir 5 e, posteriormente, se estendeu para o estado do Ceará. Trata-se do Programa Alfabetização na Idade Certa – Paic, experiência desenvolvida somente nesse estado. Segundo Da Silva (2015, p. 104),

O PAIC foi criado em 2005, configurando-se como uma política do Estado de Ceará, instituída pela Lei nº 14.026, de 17 de dezembro de 2007, sob a coordenação da Secretaria de Educação do Estado – SEDUC-CE, representando uma ação concreta de combate ao analfabetismo escolar, movimento criado pelo Comitê Cearense para Eliminação do Analfabetismo Escolar – CCEAE, em 2004, estimulado pela experiência de Sobral, município cearense pioneiro dessa empreitada.

O Paic subdivide-se em cinco eixos norteadores, que segundo aponta a mesma autora, tinham o propósito de direcionar a política de formação continuada de professores para que ela fosse mais eficiente, conforme dialoga com os eixos, a saber: o Eixo da Gestão Municipal de Educação, em que é proposto estimular a autonomia da gestão - voltada para a aprendizagem dos alunos – visando a melhoria dos resultados no Ideb nas séries iniciais, minimizar o abandono, a evasão e a correção do fluxo escolar. Além disso, prevê o aperfeiçoamento de aspectos da gestão, “que representam uma cultura de gestão escolar eficaz, tais como consolidação da capacidade de diagnosticar e planejar, difusão da cultura do monitoramento e reorganização de processos de gestão municipal” (DA SILVA, 2015, p. 106); o Eixo da Avaliação Externa, bastante valorizado dentro do programa, seguindo a linha das avaliações externas elaboradas com o intuito de averiguar a qualidade do ensino e definir políticas e estruturação da equipe a partir dos resultados obtidos nela. Porém, nesse caso, evidencia a preocupação em desenvolver propostas pedagógicas em tempo hábil para intervenção dos professores na aprendizagem dos alunos, o que é um ponto positivo na descrição da avaliação; o Eixo da Formação do Leitor, apresentando o objetivo de que sejam organizados em todas as salas de 1º e 2º anos os cantinhos de leitura, dessa forma, incentivar os alunos à leitura, para que cada um deles finalize o ano letivo com pelo menos cinco títulos lidos na literatura infantil, agregando conhecimentos, informações e desenvolvendo a capacidade crítica, outro ponto de valor na descrição do programa; o Eixo da Educação Infantil, que visa ampliar o acesso das crianças dessa faixa etária (0 a 3 anos), vislumbrando seu sucesso nas próximas etapas de ensino e garantir que todas as crianças entre 4 e 5 anos estejam nas escolas.

Por fim, o Eixo da Alfabetização traz um objetivo mais abrangente e, talvez, de certa forma até mais audacioso do que aquele especificado na meta 5 do PNE, pois diferentemente do que é proposto quanto à idade para concretização da alfabetização, o Paic propõe que todas as crianças estejam alfabetizadas até o 2º ano do ensino fundamental, utilizando-se do Spaece-Alfa²⁸ como instrumento indicador, e ainda amplia sua preocupação em alfabetizar também aqueles alunos que não o foram e já se encontram entre o 3º e 9º anos.

²⁸ Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará.

Apesar de ser possível enxergar no programa preocupações relevantes, como os alunos que seguiram os estudos sem estarem alfabetizados e mesmo aqueles que nem ao menos ingressaram no ciclo, cuidando assim do período pré e pós-ciclo de alfabetização – fazendo um contraponto de que tal preocupação não é apontada em nenhum momento no PNAIC – e, ainda, o rápido retorno previsto dos resultados da avaliação externa do estado do Ceará, em medidas de reversão do quadro dos alunos que apresentassem dificuldades, mediante intervenções pedagógicas, não podemos desconsiderar algumas críticas feitas por Da Silva (2015).

A autora elucida que os princípios norteadores do Paic coincidem com os da reforma educacional dos anos 90, a qual previa dentre outros pontos e devido aos compromissos assumidos pelos governos, a garantia de acesso à educação de qualidade, do fortalecimento do quadro dos docentes, além das prescrições dos organismos internacionais que já exerciam sua influência nesse programa, inclusive pela sua forma organizacional que se assemelha bastante ao proposto por tais organismos.

Da Silva (2015) traz dados apontados pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - Saeb, em que os números preocupantes do analfabetismo no Ceará chegavam a atingir 71,6% dos alunos que findavam a 4ª série do ensino fundamental (equivalente ao 3º ano do ensino fundamental, final do ciclo de alfabetização) não se encontravam com os conhecimentos básicos consolidados em 2003. No ano seguinte, cerca de sete em cada dez crianças cearenses apresentavam sérias dificuldades de leitura e compreensão textual, ao finalizarem esse mesmo período escolar. Foi então que, em maio de 2007, estado e municípios firmaram um acordo em prol da melhoria dessa situação, estabeleceram competências e responsabilidades distribuídas a cada ente envolvido, normas, procedimentos e diretrizes que orientaram as prioridades e os esforços voltados para a alfabetização das crianças e o compromisso dos professores que atuavam na alfabetização.

Como mencionamos anteriormente, a organização do programa vai ao encontro com o “padrão” esperado pelos organismos internacionais, isso porque, de acordo com Da Silva (2015), o Paic definiu determinados padrões de desempenho que permitiriam apurar se os alunos concluintes das séries iniciais teriam atingido a meta esperada. O instrumento utilizado para a apuração foi o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará – Alfabetização (Spaeece-Alfa), o qual dispunha de uma escala de proficiência que permitia identificar se as metas esperadas haviam sido ou não atingidas pelos alunos.

Foram elaboradas metas intermediárias para compor de forma sistemática aquelas consideradas principais e maiores. Dessa maneira, havia uma preocupação não apenas com o nível da alfabetização e a estada das crianças nesse período, mas com a permanência delas na

escola, a diminuição da evasão por desmotivação (no caso, não saber ler e escrever), com seu desempenho nos anos seguintes do ensino fundamental e, conseqüentemente, com a melhoria dos indicadores educacionais como um todo.

O estado do Ceará levou tão a sério a tentativa de incentivar os municípios a honrarem o compromisso pela alfabetização na idade certa, que vinculou parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias – ICMS²⁹ a esses indicadores, inclusive, considerando o Índice de Qualidade da Educação – IQE, constituído pela “taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano associada à média municipal de proficiência obtida pelos alunos do 2º ano (Spaeece-Alfa) e do 5º ano (Spaeece e Prova Brasil)” (DA SILVA, 2015, p. 106), sendo que o maior peso para cálculo do índice recaía sobre os resultados da alfabetização atingidos pelos segundos anos do ensino fundamental.

Tendo em vista que todos esses programas foram criados para atender à mesma demanda (erradicação do analfabetismo), porém, em contextos diferentes, cabe refletir sobre quais são as especificidades que caracterizam o percurso de criação do PNAIC. Conscientes de que o texto dos documentos tem uma intencionalidade, passaremos agora a tentar desvendá-la.

3.3 Contexto político ideológico de criação do PNAIC

O contexto de criação de uma política diz muito a respeito de suas intenções. Na discussão anterior, elucidamos os antecedentes históricos, mas para compreender melhor o PNAIC, é importante analisar o contexto político-ideológico em que acontece sua elaboração, para que, ao identificar sua origem, estejamos aptos a compreender as relações dele com a sociedade e com o capital, pois essa discussão se faz crucial para desvelarmos as contradições presentes no processo de implementação de uma política. Há no Pacto uma elaboração ideológica (como em qualquer política que se proponha a analisar), que precisa ser discutida e desvendada, a fim de dissolver toda a percepção ingênua de que os textos oficiais são neutros, livres de influências e interesses.

Segundo Santos *et al.* (2014), o PNAIC é lançado como uma tentativa do governo de Dilma Rousseff de erradicar o analfabetismo no Brasil. As grandes questões colocadas pelos

²⁹ A distribuição deste Imposto é permitida pela Lei nº 14.023, de 17 de dezembro de 2007, regulamentada pelo Decreto nº 29.306, de 05 de junho de 2008. De acordo com Da Silva (2015, p. 105), “com a mudança proposta, a fatia menor da cota-parte, 25%, que era dividida em três partes (12,5 % relativos à proporção dos gastos em educação, 7,5% equitativamente distribuídos a todos os municípios e 5% de acordo com a população de cada município) passa a ser calculada a partir de três índices: o Índice de Qualidade da Educação – IQE (18%), Índice de Qualidade da Saúde - IQS (5%) e o Índice de Qualidade do Meio Ambiente – IQM (2%)”.

autores em seu estudo são sobre os resultados obtidos pelo programa até então e quais são as bases teóricas que lhe dão sustentação. Os autores destacam a necessidade de se analisar o contexto político estatal de criação da lei como primeiro movimento de análise, pois somente dessa maneira é possível compreendê-la de maneira integral.

Nesse sentido, recapitulamos que o PNAIC surgiu como mais uma política voltada a resolver o histórico contexto de analfabetismo no Brasil, dessa vez, submetendo-se a um desafio ainda maior que seria alfabetizar todas as crianças na “idade certa”, definida como até os oito anos de idade. Tal objetivo foi fixado pela meta 5 do Plano Nacional de Educação de 2014, mas tem menção em outros documentos antecessores a ele, como o Decreto nº 6.094/07, que representa o PMCTE, e o PDE (2007), o qual também previa a necessidade de medidas contra o analfabetismo. O desafio foi assumido pelo então governo de Dilma Rousseff, ainda em seu primeiro mandato, descrito por Singer (2016) como um período em que a presidenta desafiava abertamente os bancos, pressionando-os a reduzir seus lucros, sob a audácia de seu “ensaio desenvolvimentista”. O desfecho de um cenário que se complicava cada vez mais foi o *impeachment* de Dilma Rousseff, o que rendeu ao seu vice, Michel Temer, a presidência do Brasil, em 2016, mesmo ano em que o PNAIC foi remodelado, dando início à segunda etapa do programa.

Porém, é preciso voltar um pouco mais no tempo para melhor contextualizar as políticas de erradicação do analfabetismo, até que cheguemos na configuração atual. Santos *et al.* (2014) afirmam que foi a partir da década de 1930 que se começou a dedicar maior atenção à educação, e em especial à alfabetização, por então considerá-la como fator importante no desenvolvimento do país. Assim, as políticas públicas elaboradas para esse nível de ensino começaram a ganhar maior destaque, como mencionamos na subseção anterior. Os autores explicam que o século XX é marcado pelo consenso de que o papel do Estado é prover bens e serviços públicos, tendo como objetivo a justiça social. Para Santos *et al.* (2014), isso implica na observância de dois elementos históricos: o papel do Estado na economia e o avanço da cidadania, fatos que conotam ao Estado a premissa de executor de políticas sociais.

Eles destacam que a questão da alfabetização no Brasil começa a ser atrelada a outras, ligadas ao capital, como o desenvolvimento econômico, industrial e tecnológico. Não se trata, portanto, de uma preocupação genuína com a instrução da população e a construção de sua autonomia, mas em maneiras de operacionalizá-la. O olhar sobre a relação entre a educação e o modo capitalista de produção é fundamental para a compreensão da implementação de políticas públicas voltadas para esse setor.

Nessa perspectiva, é essencial localizar a proposta de Reforma do Estado como ponto fundamental de concretização do pensamento neoliberal no Brasil. No ano de 1995, Luiz Carlos Bresser Pereira, na condição de Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, propôs o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Na apresentação do documento, FHC afirma que o Plano “procura criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais” (BRASIL, 1995, p. 6). A ideia apresentada pelo Plano era transformar a forma de administração burocrática numa “administração gerencial”, que segundo o ex-presidente, seria uma maneira mais eficiente de gerir o Estado.

Ainda segundo o documento, o país acabara de ser abalado por uma crise derivada em grande medida dos modelos altamente burocráticos da administração pública dos governos anteriores. Nas palavras de FHC,

O grande desafio histórico que o País se dispõe a enfrentar é o de articular um novo modelo de desenvolvimento que possa trazer para o conjunto da sociedade brasileira a perspectiva de um futuro melhor. Um dos aspectos centrais desse esforço é o fortalecimento do Estado para que sejam eficazes sua ação reguladora, no quadro de uma economia de mercado, bem como os serviços básicos que presta e as políticas de cunho social que precisa implementar. (BRASIL, 1995, p. 6).

A administração pública, com base no modelo gerencial proposto por essa reforma, pressupôs conceitos “atualizados” à época de administração e eficiência, enfatizava o “controle de resultados” (ação reguladora mencionada no recorte acima), a descentralização, a qualidade (por meio da profissionalização do pessoal) e a produtividade no serviço público. É interessante observar o uso termo “cliente privilegiado” no referido documento, para designar o cidadão que faz uso dos “serviços prestados pelo Estado”.

Não por acaso, esses elementos se aproximam das definições de um modelo neoliberal de condução da coisa pública. O conteúdo do Plano, apresentado por Bresser Pereira, confirma o interesse em estreitar as relações do Estado com o mercado e revela seu descontentamento com o modelo de Estado interventor (acreditamos que possamos tomar o modelo Keynesiano como referência desse tipo de Estado), que segundo ele é o grande responsável por intensificar a crise econômica nos diversos países em que se instaurou.

No Brasil, o tema adquire relevância particular, tendo em vista que o Estado, em razão do modelo de desenvolvimento adotado, desviou-se de suas funções precípuas para atuar com grande ênfase na esfera produtiva. Essa maciça interferência do Estado no mercado acarretou distorções crescentes neste último, que passou a conviver com artificialismos que se tornaram

insustentáveis na década de 90. Sem dúvida, num sistema capitalista, Estado e mercado, direta ou indiretamente, são as duas instituições centrais que operam na coordenação dos sistemas econômicos. Dessa forma, se uma delas apresenta funcionamento irregular, é inevitável que nos depararemos com uma crise. (BRASIL, 1995, p. 9).

Conforme a descrição acima, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado recusa a premissa de que o Estado deva interferir na esfera produtiva, mas centra seus esforços no que já lhe é uma sobrecarga: a área social. Verdadeiramente, o Plano prega que havia uma cobrança da parte da população por mais atenção do Estado no setor social e que ele estaria ocupado demais se preocupando com uma função que não deveria lhe tomar tempo, uma vez que tal função deveria estar designada ao controle do mercado. Isto é, o propósito era abandonar o modelo de Estado interventor e adotar o de Estado regulador.

É interessante observar que o documento afirma a ineficiência do primeiro, que se devia então ao excesso de atividades a serem cumpridas, mas também admite que o novo modelo não poderia ser o Estado mínimo, igualmente ineficiente, dado que esta opção seria utópica. O Plano define, então, que a reforma seria o caminho mais plausível a ser seguido, por pressupor o equilíbrio advindo da ação reguladora do Estado. Desta maneira, ele deixaria de ser “o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (BRASIL, 1995, p. 12).

Para Afonso (2001), esse tipo de substituição nas terminologias que definem o Estado como interventor ou regulador implica numa profunda mudança em sua atuação, além de estar intimamente relacionado com a adequação aos interesses e normas estabelecidos pelos organismos internacionais. Apesar de recair de forma diferente em cada realidade, as modificações sugeridas por essas organizações demandam, dos países sob sua influência, maior controle social ante ao discurso de modernização, conforme explica o autor a seguir:

é inegável que, com uma intensidade maior ou menor, todos os países se confrontam hoje com a emergência de novas organizações e instâncias de regulação supranacional (ONGs, Mercosul, Organização Mundial do Comércio, União Europeia), cuja influência se vem juntar a outras organizações que já não são recentes, mas que continuam a ser muito influentes (Banco Mundial, OCDE, FMI), sendo que elas têm sempre implicações diversas, entre as quais, e de acordo com o objecto deste trabalho, aquelas que directa ou indirectamente ditam os parâmetros para a reforma do Estado nas suas funções de aparelho político-administrativo e de controlo social, ou que induzem em muitos e diferentes países a adopção de medidas ditas modernizadoras que levam o Estado a assumir também, de forma mais explícita, uma função de mediação, de adequação às prioridades externamente

definidas ou, mesmo, de promoção das agendas que se circunscrevem a ditames mais ou menos ortodoxos da fase actual de transnacionalização do capitalismo e de globalização hegemónica. (AFONSO, 2001, p. 24).

Ao contrário do que Bresser preconizou no documento reformador do Brasil, em que o Estado focalizaria sua atenção no âmbito social caso permitisse mais espaço ao mercado, Afonso (2001) esclarece que, além da intensificação do controle das atividades do mercado, a regulação está justamente vinculada ao fato de Estado deixar de prover bens e serviços à população. Isto também está relacionado à perda de autonomia dos países, consequência de sua vinculação aos organismos internacionais. Dessa forma, os processos de globalização que acompanham o discurso de modernidade, são os mesmos que visam a hegemonia (acumulação capitalista e dominação). (AFONSO, 2001).

Coincidentemente ou não, há o interesse dos organismos internacionais em influenciar também nas políticas públicas desses países. Com base nos autores já mencionados ao longo deste trabalho, enxergamos pelo menos duas possibilidades que atraem esse entusiasmo: a primeira, obviamente, tem a ver com a possibilidade de expansão do campo de alcance do próprio mercado, o que oportuniza maior geração de lucro. E em segundo lugar, gera também a consolidação do pensamento neoliberal inerente às medidas exigidas por esses organismos (manutenção do *status quo*), em qualquer âmbito em que forem aplicadas.

Todavia, para além do controle exercido por agentes externos e a consequente perda da autonomia do Estado relatada por Afonso (2001), o documento da Reforma revela que é de fato intenção do Estado regulador não ter mais responsabilidade direta (por via de produção de bens) sobre os setores econômico e social. A explicação dada a essa máxima é a de que à redefinição do papel do Estado está atrelada sua condição de “instrumento de transferência de renda” e do repasse de tarefas de execução (devido à comprovada demonstração de ineficiência do modelo anterior), logo, subentende-se a aplicação de recursos em setores públicos não estatais. Por conseguinte, “reformular o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado” (BRASIL, 1995, p. 12), o que acarreta também a privatização de empresas estatais.

O documento usa o termo “publicização” para definir o processo em que ocorre a “descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica” (BRASIL, 1995, p. 12), permitindo, assim, maior participação da “sociedade civil”. Estabeleceu-se, desse modo, uma parceria

público-privado que delega os serviços nos principais campos sociais ao setor privado, contando com o financiamento e regulação do Estado.

Assim, a Reforma Educacional que acompanhou as mudanças no aparelho do Estado no Brasil durante meados de 1990 ofereceu abertura para movimentos empresariais e de instituições sem fins lucrativos para intervir de maneira direta nesse setor, incidindo até mesmo sobre as políticas públicas da área. Freitas (2012) explica que o movimento dos reformadores empresariais³⁰ na educação tem ganhado força, mas que já acontecia nos Estados Unidos e implica numa

[...] coalizão entre políticos, mídia, empresários, empresas educacionais, institutos e fundações privadas e pesquisadores alinhados com a ideia de que o modo de organizar a iniciativa privada e uma proposta mais adequada para “consertar” a educação americana, do que as propostas feitas pelos educadores profissionais. (FREITAS, 2012, p. 380).

Ele explica que o discurso dos reformadores se baseia em fortes teorias comportamentais, que se aprimoraram juntamente com outras, incluindo ciência da informação e neurociência. Este aperfeiçoamento gerou o que Freitas (2012), citando Thomas Gilbert³¹, apresentou como uma tendência para os “resultados do comportamento”, ou “performance”, em que é dado maior valor não ao próprio comportamento, mas ao que provém dele, isto sim deve ser premiado. Este pensamento é capaz de legitimar práticas de gestão empresarial como as mais adequadas na educação, pois é capaz de garantir resultados (produção) e impõe expectativas aos indivíduos quanto às suas capacidades.

A ideia ganha mais sentido na medida em que grandes empresários apoiaram no sistema educacional a visão daquilo que Freitas (2012) chama de “neotecnicismo”. O termo surge de uma nova representação do que conhecemos como Pedagogia Tecnicista³² ou tecnicismo, reformulado por Freitas (2012), de modo a encenar atualmente o foco do grupo de reformadores educacionais:

O tecnicismo se apresenta, hoje, sob a forma de uma “teoria da responsabilização”, meritocrática e gerencialista, onde se propõe a mesma racionalidade técnica de antes na forma de “standards”, ou expectativas de

³⁰ Tradução do termo *corporate reformers*. Segundo Freitas (2012), o termo foi criado pela pesquisadora americana Diane Ravitch.

³¹ Discípulo do filósofo e psicólogo Skinner, desenvolveu seu trabalho aprimorando as ideias de seu mentor sobre comportamento, chegando à discussão sobre a performance (FREITAS, 2012).

³² Termo usado por Saviani para definir a tendência pedagógica de natureza liberal, que preza por neutralidade política, ênfase na produtividade, nos métodos científicos, e racionalidade, ao modo de fazer, o que remete ainda às escolas de Ensino Técnico.

aprendizagens medidas em testes padronizados, com ênfase nos processos de gerenciamento da força de trabalho da escola (controle pelo processo, bônus e punições), ancorada nas mesmas concepções oriundas da psicologia behaviorista, fortalecida pela econometria, ciências da informação e de sistemas, elevadas à condição de pilares da educação contemporânea. Denominamos esta formulação “neotecnicismo”. (FREITAS, 2012, p. 383).

O neotecnicismo pode ser compreendido no âmbito do movimento do empresariado brasileiro, Todos pela Educação (TPE) que tem se destacado no cenário educacional do nosso país e apresenta precisamente as características elencadas anteriormente. Assim como descrevem Martins e Krawczyk (2018), o TPE age sob a justificativa de que é necessário haver uma “corresponsabilidade” entre os setores sobre a educação, além da experiência empresarial que possuem reservar indispensável contribuição na gestão do sistema educacional, reforçando sua indignação com a ineficiência do Estado em manter os alunos na escola, e com a certeza de que eles estarão melhor assistidos por intermédio de um ensino de qualidade que podem oferecer.

A relação deste movimento com o objeto desta pesquisa é direta. O PNAIC, criado em 2012, vai ao encontro com o propósito de cumprir a meta 2 estabelecida pelo movimento Todos pela Educação (TPE): “toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2019a, s/p), meta também preconizada nos documentos oficiais, os quais referenciamos na subseção anterior. Entretanto, o TPE não se trata de órgão do governo e ainda assim, apresenta sugestões, metas e exerce grande influência nas decisões políticas voltadas para a educação e, portanto, merece ser melhor localizado no contexto do PNAIC, uma vez que sua criação deriva da referida meta.

Logo, é necessário que façamos a contextualização da elaboração da meta e também do Movimento. Segundo sua própria descrição no site,

O Todos é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, plural e suprapartidária. Nosso propósito é melhorar o Brasil, impulsionando a qualidade e a equidade da Educação Básica no País. Com uma atuação focada em contribuir para o avanço das políticas públicas educacionais, buscamos criar senso de urgência para a necessidade de mudanças. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2019b, s/p).

Depreende-se daí que o TPE propõe neutralidade política e representação dos interesses da sociedade civil. De fato, todas as cinco³³ metas apresentadas pelo seu Estatuto Social

³³ A saber: “Meta 1- Toda criança e jovem entre 4 e 17 anos na escola; Meta 2- Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos de idade; Meta 3- Todo aluno com aprendizado adequado à sua série; Meta 4- Todo

Consolidado representam necessidades indiscutíveis da educação brasileira, não obstante, é preciso atentar-se para os meios ou os caminhos que se pretende percorrer para que sejam alcançadas. Diante dessa proposição, cabe destacar que o TPE é composto por um conjunto de grandes empresários de múltiplos setores, incluindo o financeiro e o industrial, que acabam por ter voz expressiva no campo educacional. Martins e Krawczyk (2018, p. 7) mencionam que o “Grupo Itaú, o Gerdau, o Pão de Açúcar, Organizações Globo, além de institutos e fundações ligadas ao mundo empresarial, como o Instituto Ayrton Senna, o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife), a Fundação Roberto Marinho, o Instituto Ethos e o Grupo Abril” são alguns dos seus principais participantes.

Dito isso, a meta que diz respeito à alfabetização é resultado de uma agenda definida pelo setor privado, no âmbito do Movimento Todos pela Educação, também incorporada pelo Governo Federal, principalmente na definição do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, ambos criados em 2007, mesmo ano do surgimento do TPE.

Martins e Krawczyk (2018) explicam que o movimento do empresariado tem buscado seu espaço no âmbito administrativo, mais especificamente nas escolas. O movimento se apresenta como interlocutor das vontades sociais para com o setor educacional e as políticas públicas voltadas a ele, garantindo, dessa forma, maior controle sobre tais políticas, objetivo que o TPE deixa nítido em suas definições. Entretanto, o Todos toma partido do desejo da sociedade de melhoria na qualidade da educação, mas coloca suas próprias regras para a execução do caminho que lhe é mais apropriado para se alcançar tal aspiração.

Assim, é notório que os preceitos do TPE condizem com os argumentos neoliberais de que o sistema educacional no Brasil estaria passando, como analisam Martins e Krawczyk (2018, p. 9), por uma crise de “qualidade, responsabilidade e gerenciamento”, logo, carece de sua ajuda. Entretanto, as referidas autoras, em sua análise sobre o Todos, apontam que a organização não pretende apenas ser interlocutora dos interesses entre sociedade civil e Estado, ela tem a intenção de inserir nesse setor a lógica da ideologia empresarial, considerando que os alunos serão os futuros trabalhadores, pautados na ênfase nos resultados e mérito pessoal (por meio de testes padronizados), responsabilização, tudo legitimado pelo discurso de corresponsabilidade pela educação. Nesse sentido, faz-se extrema a necessidade de ter bem definida a função social da escola, pois para o capital ela se torna uma ferramenta de modelagem

jovem com Ensino Médio concluído até os 19 anos; Meta 5- Investimento em educação ampliado e bem gerido” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2019a, s/p).

e formação de mão de obra qualificada para o mercado. As palavras de Freitas (2012) traduzem bem tal sentimento

É fundamental nos contrapormos a hipocrisia que prega ser possível estarmos “todos juntos pela educação”, quando os interesses hegemônicos dos empresários reduzem a educação a produzir o trabalhador que está sendo esperado na porta das empresas (Freitas, 1992). A educação de qualidade tem que ser mais que isso. (FREITAS, 2012, p. 387).

Shiroma, Garcia e Campos (2011) concordam com a hipocrisia mencionada por Freitas (2012), ao relatarem que referido movimento expressa os planos da agenda empresarial para a educação e utiliza-se de um novo discurso, que redefine o papel da “sociedade civil” nessa área. Tal discurso promove a ideia de que todos os níveis sociais, “pais, sociedade, profissionais da mídia, intelectuais, empresários, sindicalistas, estudantes” (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 225) devem unir-se e fazer a parte que lhes cabe no sentido de que juntos, seja concretizada mudança no cenário educacional. As autoras deixam claro que esse grande pacto social é um apelo do TPE a algo que nos é caro (a educação), para ratificar a atuação do Estado e, ao mesmo tempo, redirecionar “o sentido e o significado da educação pública” (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 225).

A discussão em torno deste rearranjo fomentado pelo TPE fica mais profunda, à medida que as autoras traduzem seu princípio básico - de que a sociedade monitore o progresso dos índices ou “indicadores educacionais”, para que possa cobrar do governo e de si mesma a melhoria na educação – e seu funcionamento em prol desse princípio, - que são meios midiáticos de divulgação e reforço de seus preceitos, meios pelos quais a sociedade pode ter acesso aos índices, como o portal “De olho na Educação”. E por fim, disponibiliza uma série de recomendações sobre o que se deve fazer para melhorar a educação – como formas de alcançar uma “pedagogia da hegemonia”.

O alerta se estende ao *modus operandi* que diferencia o TPE dos outros órgãos empresariais na educação, que trata da sua bem-sucedida “articulação com o Estado, como mostra a “sinergia” com o PDE, de fato pretende a difusão de uma concepção de gestão educacional baseada em princípios do gerencialismo” (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 241). Isso significa que o movimento tem obtido sucesso em empregar a lógica empresarial no contexto educacional. A seguir, analisamos os principais pontos de incidência de todos esses entraves nas duas etapas do PNAIC.

4 O PNAIC: VERSÕES, PRINCÍPIOS, POLÍTICA, PERMANÊNCIAS E RUPTURAS

Nas seções anteriores, nos aprofundamos no entendimento das influências sofridas pelo PNAIC desde sua criação e em toda sua estrutura e dimensões. O construto teórico gerado a partir dessa discussão define a base necessária para analisar os documentos com criticidade, permitindo que o olhar lançado sobre os textos de documentos oficiais não seja ingênuo, ou seja, não repouse na crença de que são neutros e livres de qualquer intencionalidade de órgãos externos ao governo e ao Estado, que não chegam a ser diretamente citados nos textos dos documentos analisados e ainda assim exercem grande influência sobre eles.

Nesta seção, objetivamos identificar permanências e rupturas do programa no período de 2012 a 2018 para efetivação dos direitos de aprendizagem das crianças em processo de alfabetização. Iniciamos fazendo a apresentação detalhada da primeira etapa do PNAIC, que consistiu na versão que vai desde o seu lançamento, em 2012, até setembro de 2016, quando é lançada a segunda etapa. Detalhar os documentos da primeira etapa nos permite analisar diferenças que à primeira vista parecem sutis, quando comparadas à segunda etapa, mas que representam mudanças significativas. Apresentaremos, então, a segunda etapa, comparando-a com a anterior e apontando as diferenças encontradas na legislação, com a ajuda dos autores elencados nas seções anteriores, para compreender em que elas implicam.

4.1 A primeira etapa do PNAIC (2012): estrutura, princípios, políticas e aspectos legais

O PNAIC é composto por uma série de documentos oficiais que o regulamentam. Tais documentos definem os papéis de cada ente federado na execução das ações e descrevem a estrutura do programa (Portaria nº 867/2012); termos de concessão de bolsas de estudo (Portaria nº 1.458/2012); delimita valores de bolsas pagas aos profissionais que atuaram no programa (Portaria nº 90/13) e também altera o texto do que podemos chamar de “primeira versão” do PNAIC (Portaria nº 1.094/2016), modificando pontos anteriormente previstos, o que analisaremos com maiores detalhes mais adiante.

Para compreender a legislação que regulamenta o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, inicialmente, é necessário voltar ao Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007, período em que Fernando Haddad era ministro da Educação e Luiz Inácio Lula da Silva o presidente do Brasil. Esse documento trata da implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE), no qual uma série de programas e ações de assistência técnica

e financeira é oferecida pelo MEC, numa tentativa de fazer valer o regime de colaboração entre a União, estados, municípios e Distrito Federal, contando ainda com a participação das famílias e comunidades (com o intuito da mobilização social), para somar esforços na melhoria da qualidade da educação. Segundo Saviani (2009, p. 3), o PMCTE é o “dispositivo legal que põe em vigência o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)”, ambos com a mesma data de lançamento.

Por meio do quadro abaixo, podemos visualizar a periodicidade em que as Portarias entraram em vigor e sobre o que cada uma dispõe, formando, assim, a primeira e a segunda etapas do PNAIC:

Quadro 3 - Documentos que representam cada etapa do PNAIC

DOCUMENTOS	REGULAMENTAÇÃO
ANTECEDENTE DO PNAIC	
Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007	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.
PRIMEIRA ETAPA DO PNAIC	
Portaria nº 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.
Portaria nº 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, na forma do art. 2º, inciso I, da Portaria MEC nº 867, de 4 de julho de 2012.
Portaria nº 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 Certa.
SEGUNDA ETAPA DO PNAIC	
Portaria nº 1.094 de 30 de setembro de 2016	Altera dispositivos da Portaria MEC nº 867, de 4 de julho de 2012, que institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e define suas diretrizes gerais; da Portaria MEC nº 1.458, de 14 de dezembro de 2012, que define categorias e parâmetros para a concessão de bolsas de estudo e pesquisa no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, e da Portaria MEC nº 90, de 6 de fevereiro de 2013, que define o valor máximo das bolsas para os profissionais da educação participantes da formação continuada de professores alfabetizadores no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa.
Documento Orientador do PNAIC 2017	Trata do novo formato do programa em 2017, dá orientação sobre as ações em todos os eixos e complementa/ regulariza pontos que a Portaria nº1.094/16 deixou para definir posteriormente.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir dos documentos oficiais do PNAIC.

Entre as ações e programas criados para o cumprimento das metas idealizadas pelo PMCTE, encontra-se o PNAIC, instituído pela Portaria nº 867 de 4 de julho de 2012, pelo então ministro da educação, Aloízio Mercadante Oliva, período em que Dilma Roussef seguia à frente da presidência do Brasil. Esse documento estabelece ações e diretrizes gerais do programa e explicita que o motivo da sua criação foi corresponder à meta 2 do Decreto nº 6.094/2007, a qual se refere à alfabetização de todas as crianças até, no máximo, os 8 anos de idade, o que corresponde ao final do ciclo de alfabetização (formado pelos 1º, 2º e 3º anos do Ensino Fundamental). É por esse primeiro documento que começaremos a análise da legislação de forma mais minuciosa, para que seja possível cruzá-lo com os demais, percebendo assim as características de cada um e as principais diferenças entre as etapas.

O texto da Portaria nº 867/12 se inicia reafirmando o compromisso, já mencionado anteriormente, de estados, municípios e DF alfabetizarem as crianças até os 8 anos de idade, e de que os resultados seriam aferidos por exames periódicos específicos, os quais compreendiam a alfabetização em língua portuguesa e em matemática. No caso dos alunos que findavam o 3º ano do Ensino Fundamental, avaliações externas anuais realizadas pelo Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira). Além disso, o documento especifica o apoio gerencial dos estados aos municípios que optassem por aderir ao Pacto, e estes, por sua vez, teriam o compromisso formalizado por um instrumento próprio colocado à disposição pelo MEC.

Está previsto nessa Portaria que as Instituições de Ensino Superior ofereceriam apoio junto aos sistemas públicos dos entes federados em todo o ciclo de alfabetização e letramento. Esse apoio tinha como características: a integração e estruturação de materiais, ações e referências curriculares e pedagógicas do MEC que pudessem colaborar nesse processo (por meio do eixo Formação Continuada de Professores Alfabetizadores); previa a gestão compartilhada de todo o programa pelos entes federados e a garantia de que se cumprissem os direitos de aprendizagem e desenvolvimento (a ser conferida por meio dos exames externos aplicados anualmente). Era obrigatório que o ente estivesse pactuado, conforme previsto no Art. 1º, para que recebesse as ações oferecidas no Pacto.

Entretanto, o documento aponta que, para aqueles entes que estivessem pactuados, mas já desenvolvessem projetos próprios voltados para a alfabetização e que devido a isso optassem por não aderir às ações oferecidas pelo Pacto, poderiam ter o apoio técnico e financeiro do MEC em seus programas, por meio do Plano de Ações Articuladas.

Em seguida, no texto legislativo, são definidos os objetivos das ações do Pacto:

- 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, p. 2).

Essas ações foram distribuídas entre os quatro eixos compreendidos pelo PNAIC: a formação continuada destinada aos professores alfabetizadores; oferecimento de materiais didáticos, literários e de tecnologias educacionais; a avaliação; controle, gestão e mobilização social. Cada um destes eixos é caracterizado separadamente ao longo do documento.

Dentro do primeiro eixo, de formação de professores alfabetizadores, é especificado que a formação era destinada aos professores que lecionavam na rede municipal das escolas participantes do programa. Também é mencionado que haveria formação e construção de uma rede de professores que seriam os orientadores de estudo, e que poderia haver concessão de bolsas de estudos para ambos, de acordo com o disposto na Lei nº 11.273 de 06 de fevereiro de 2006, a qual autoriza tal concessão para os participantes de programas voltados à formação inicial e continuada de professores no âmbito da educação básica, sendo que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é o órgão responsável por definir os valores e critérios das bolsas.

Passando para o eixo dos materiais didáticos, literários e de tecnologias educacionais, o MEC se comprometeu no documento a disponibilizar para os três primeiros anos do ensino fundamental, seus respectivos livros didáticos, as obras complementares a eles e ainda, o manual do professor, todos estes distribuídos pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Outras obras que seriam fornecidas pelo Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE): as de referência, literatura e pesquisa e obras de apoio pedagógico ao professor. Além disso, o eixo contava com a distribuição de jogos pedagógicos e tecnologias educacionais de apoio à alfabetização.

No que concerne à avaliação, o documento mostra como seria aferido “nível da alfabetização” e aconteceria da seguinte maneira: a própria rede de ensino faria a aplicação da Provinha Brasil para os alunos do 2º ano, duas vezes ao ano (uma no início e a outra no final). As redes públicas fariam o tratamento e a coleta dos dados da Provinha Brasil, que seriam realizados por meio de um sistema informatizado disponibilizado pelo Inep, que, por sua vez,

faria a análise amostral desses resultados após a aplicação da segunda prova anual e, finalmente, no terceiro ano do ensino fundamental, o próprio Inep aplicaria uma avaliação externa universal.

Em relação ao eixo que trata sobre a gestão, controle e mobilização social, a Portaria nº 867/12 traz especificações que dizem respeito a todos os entes envolvidos e as atividades que cabiam a cada uma das partes envolvidas. Nesse sentido, há um “arranjo institucional para gestão das ações do Pacto” (BRASIL, 2012a), disposto na forma de quatro organizações gestoras: um Comitê Gestor Nacional e três Coordenações no âmbito dos entes federados.

O Comitê Gestor Nacional cuidaria da coordenação e da avaliação na esfera nacional, comandado pela Secretaria Executiva do Ministério da Educação,

[...] com participação dos titulares e suplentes da Secretaria de Educação Básica (SEB), da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), do FNDE, do INEP, do Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED), da União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e representantes de outros órgãos e entidades que o Comitê julgar conveniente. (BRASIL, 2012a, p. 3).

É válido salientar a composição desse Comitê nessa primeira etapa do PNAIC, pois era composto por distintos segmentos e, portanto, representava interesses das diferentes frações da sociedade, fazendo com que o resultado das discussões e das decisões pudesse atender ou pelo menos se aproximar de um consenso em relação à sua abrangência. Veremos que, na segunda etapa do PNAIC, esse foi um ponto de mudança significativa, que acarretou prejuízos ao programa.

Já a Coordenação Institucional ficou responsável pela mobilização e por oferecer soluções para temas estratégicos no campo estadual, composta:

[...] por representante do MEC, da Secretaria de Estado da Educação, da UNDIME no estado, da União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) no estado, do Conselho Estadual de Educação, da(s) Instituições de Ensino Superior (IES) formadora(s) em atuação no estado e de outras entidades que a Coordenação julgar conveniente. (BRASIL, 2012a, p. 3).

No âmbito da Coordenação Estadual, a gestão, supervisão e monitoramento das ações do PNAIC eram incumbência de cada Secretaria de Estado da Educação (SEE), que dariam ainda o apoio aos municípios na implementação das ações. Por fim, os municípios teriam a Coordenação Municipal, a cargo das Secretarias Municipais de Educação, que teriam a mesma

tarefa das SEE, porém, em nível municipal. Portanto, teriam também o dever de estabelecer a comunicação e interlocução com esta.

Ainda no âmbito municipal, os Conselhos Municipais foram encarregados de promover conselhos escolares e toda a parte envolvendo a participação mais direta da sociedade civil com o PNAIC, como os conselhos de acompanhamento e controle social da educação e organizações da sociedade civil.

Como forma de garantir as condições necessárias para que as atividades do Pacto se desenvolvessem, era previsto que os conselhos de educação e escolares envolvidos no acompanhamento e monitoramento das ações fossem fortalecidos. Junto aos conselhos, seria também mobilizada toda a comunidade escolar e local em prol dessas ações.

No 11º artigo da Portaria nº 867/12, ficou determinada uma série de responsabilidades do MEC, a saber: aplicação das avaliações externas de Língua Portuguesa e Matemática para os alunos concluintes do 3º ano do ensino fundamental, com o intuito de aferir o nível da alfabetização; a distribuição da Provinha Brasil para que as redes de ensino municipais aplicassem-nas para os alunos ingressantes e concluintes do 2º ano do ensino fundamental; o desenvolvimento e a disponibilização de um sistema informatizado para coleta e tratamento dos resultados da Provinha Brasil para as redes de ensino; estabelecimento de parceria com as Instituições de Ensino Superior, para juntos promoverem a formação dos orientadores de estudo e dos professores alfabetizadores; a concessão de bolsas de estudo para os participantes (coordenadores e professores), como forma de apoio e incentivo à sua participação nas atividades de formação; o fornecimento dos materiais didáticos, literários, jogos e tecnologias mencionados nos artigos 6º, 7º e 8º da Portaria em questão; provocar ações de mobilização e gestão. É bem frisado no documento que somente teriam direito a tudo isso as redes de ensino que fizessem a adesão ao Pacto. As responsabilidades do MEC aqui relatadas são outro ponto importante de debate e comparação com a segunda etapa do programa. Em virtude das modificações feitas nos documentos que relatam os encargos do órgão, muitos deles foram repassados ou reduzidos.

Voltando-nos agora para os encargos das Instituições de Ensino Superior, eram previstas como de sua responsabilidade as seguintes ações: concretizar a gestão acadêmica e pedagógica dos cursos de formação; indicar quais seriam os formadores dos orientadores de estudo (aqueles que ministrariam os cursos nas redes para os professores alfabetizadores) e conseguir o local adequado e material de apoio para que essa formação acontecesse de forma presencial; emitir uma certificação àqueles que participassem e concluíssem o curso, tanto os orientadores de estudo quanto os professores alfabetizadores; apresentar relatórios parciais e finais sobre todo

o processo de execução dos cursos de formação, conforme modelo e prazos estipulados pelos planos de trabalho do MEC.

Sobre as obrigações dos Estados e do Distrito Federal, a Portaria nº 867/2012 aponta que deveriam: aderir ao PNAIC; fazer com que as escolas de sua rede participem das avaliações do Inep; aplicar aos alunos do 2º ano do ensino fundamental a Provinha Brasil e informar os resultados usando um sistema informatizado específico; estabelecer o funcionamento da coordenação institucional no âmbito do Estado ou Distrito Federal, e torná-la viável; “gerenciar e monitorar a implementação das ações do Pacto em sua rede” (BRASIL, 2012a, p. 5); indicar os coordenadores que se dedicariam às atividades do Pacto e que organizariam uma equipe para cuidar da sua gestão, até mesmo em suas unidades regionais; designar os orientadores de estudo de sua rede, e arcar com as despesas de deslocamento e hospedagem, para que estes profissionais pudessem participar dos cursos de formação; do mesmo modo era previsto que garantissem a participação dos professores alfabetizadores, custeando despesas de hospedagem e deslocamento quando necessário e sem prejuízo de sua carga horária em sala de aula; assim como os municípios, seria tarefa dos Estados e DF realizarem o monitoramento da aplicação da Provinha Brasil e da avaliação externa do Inep, bem como a entrega e utilização dos materiais de apoio à alfabetização, já mencionados anteriormente, fornecidos pelo MEC; para os municípios e escolas que apresentassem maiores dificuldades para pôr em prática as ações do Pacto e para que obtivessem bons resultados na alfabetização, a tarefa era disponibilizar apoio técnico; onde houvesse o Programa Mais Alfabetização, articulá-lo com as ações do Pacto, a fim de atender às crianças do 1º, 2º e 3º anos do ensino fundamental “como garantia de educação integral e complementação e apoio pedagógico àquelas com maiores dificuldades” (BRASIL, 2012a, p. 5).

Finalmente, o papel dos municípios é exposto no documento da seguinte maneira: a necessidade de adesão do município ao Pacto; fazer com que as escolas da rede participassem das avaliações externas aplicadas pelo Inep e aplicar a Provinha Brasil, conforme os termos de sua execução já mencionados, e apresentar seus durante sua implementação e gerenciá-las; designar coordenadores que ficariam à disposição das ações do Pacto, além de uma equipe que realizaria sua gestão, inclusive nas unidades regionais, quando houvessem; designar os orientadores de estudo que atuariam na rede, assim como prover as eventuais despesas de deslocamento e hospedagem decorrentes dos eventos de formação; prover também, quando necessário, estas despesas referentes aos professores alfabetizadores de sua rede, para que participassem dos cursos de formação, e cuidar para que não houvesse prejuízo em sua carga horária em sala de aula; em colaboração, MEC e municípios deveriam monitorar a aplicação da

Provinha Brasil e da avaliação externa, e acompanhar a entrega e utilização dos materiais de apoio à alfabetização que esta Portaria prevê; para aquelas escolas que apresentassem maiores dificuldades em atingir bons resultados na alfabetização, ou dificuldade em executar as ações do PNAIC, era dever do município disponibilizar apoio técnico; nas redes onde houvesse o programa Mais Educação, promover a articulação deste com as ações do Pacto, visando complementação e apoio pedagógico, além da garantia de educação integral às crianças do ciclo de alfabetização que apresentavam maiores dificuldades.

No Artigo de número 15, a Portaria nº 867/12 encerra suas prescrições com a afirmação de que “o MEC implementará medidas destinadas ao reconhecimento dos esforços realizados pelas escolas e de estímulo ao alcance do objetivo central de alfabetizar todas as crianças até o final do ciclo de alfabetização” (BRASIL, 2012a, p. 6). Porém, não dá maiores especificações sobre quais são estas medidas de reconhecimento e estímulo.

Por meio do quadro abaixo, podemos estabelecer, em linhas gerais, uma síntese das características principais da Portaria nº 867/12:

Quadro 4 - Síntese da Portaria nº 867 de 4 de julho de 2012

Domínio	Síntese
Formação continuada	Destinada especificamente aos professores alfabetizadores; de forma presencial e em Instituições de Ensino Superior.
Apoio técnico e financeiro do MEC	Oferecimento de materiais didáticos, literários e de tecnologias educacionais dentro deste eixo; apoio técnico e financeiro ao pactuados, inclusive aos que já desenvolvessem programas próprios de combate ao analfabetismo.
Avaliação	Avaliações externas periódicas, sendo que uma delas seria aplicada no início e no fim do 2º ano do ciclo de alfabetização, e a outra aplicada ao findar do 3º ano, que corresponde ao final do ciclo.
Controle, gestão e mobilização social	Atividades de gestão relativamente bem distribuídas entre os entes federativos; presença de órgãos que representam a diversidade e as minorias nos comitês gestores; sinaliza para a presença e mobilização da comunidade escolar.

Fonte: Elaborado pela autora a partir da Portaria nº 867/12.

A segunda Portaria que marca o que chamamos aqui de “primeira etapa” da legislação do PNAIC é a de nº 1.458, de 14 de dezembro de 2012, instituída pelo Ministro interino de Estado da Educação, José Henrique Paim Fernandes. Ela traz categorias e parâmetros para a concessão de bolsas prevista na Portaria nº 867/2012, comentada anteriormente.

A Portaria nº 1.458/12 define que o objetivo do curso de Formação Continuada de Professores Alfabetizadores (FCPA) - incluindo aqui aqueles que atuavam em salas multisseriadas e multietapa - era apoiar esses professores a inserirem em seu planejamento e de fato utilizarem o material e os referenciais curriculares e pedagógicos de maneira articulada, disponibilizados pelo MEC às redes que aderiram ao Pacto, a fim de colocar em prática suas ações. Esse material seria específico para os orientadores de estudo e para os professores alfabetizadores cursistas, com a respectiva carga horária no curso presencial de FCPA: duzentas horas anuais e cento e vinte horas anuais, incluindo em ambos os casos as atividades extraclasse.

O MEC definiria Instituições de Ensino Superior (IES) que ficariam responsáveis por ministrar o curso de FCPA aos orientadores de estudo, que, por sua vez, proveriam o que aprenderam aos professores alfabetizadores. Os recursos para a cumprimento do curso seriam direcionados diretamente às IES em seu orçamento ou transferidos via descentralizações, convênios, podendo ocorrer ainda por outras formas de transferência. A referida Portaria decide que tais recursos seriam destinados exclusivamente para as demandas dos cursos de FCPA como “aquisição de equipamentos; material de consumo; contratação de serviços; pagamento de diárias e passagens; e apoio técnico” (BRASIL, 2012b, p. 1), dentre outras finalidades.

O documento define, então, que poderiam receber bolsas, enquanto atuassem na FCPA, aqueles docentes que compunham a equipe formadora nas IES, os coordenadores das ações do Pacto em todos os entes federados, orientadores de estudo e, por fim, os professores alfabetizadores. A forma e valores dessas bolsas seriam definidos por meio de Resolução específica do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Ficou previsto o pagamento de bolsas para as funções (dentro da FCPA) de coordenador-geral da IES; coordenador-adjunto junto à IES; supervisor junto à IES; formador junto à IES; coordenador das ações do Pacto nos estados, DF e municípios; orientador de estudo; professor alfabetizador. A Portaria estabelece que o manuseio dos recursos conforme essas especificações seriam de total responsabilidade dos entes federados, sendo que o MEC, o FNDE ou algum outro órgão de controle do Governo Federal poderiam solicitar esclarecimentos ou documentos que comprovem se tais condições estavam sendo seguidas.

Para a ocupação de cada um desses cargos, definiram critérios específicos na legislação para a escolha. Para o cargo de coordenador-geral, indicado pelo dirigente máximo da IES, seria designada aquela pessoa que atendesse necessariamente a três requisitos cumulativos: “I - ser professor efetivo da IES; II - ter experiência na área de formação continuada de profissionais da educação básica; III - possuir titulação de mestrado ou doutorado” (BRASIL, 2012b, p. 2). Então, ela deveria encaminhar uma cópia assinada e homologada pelo dirigente máximo da

IES, do Termo de Compromisso de Bolsista e do instrumento comprobatório de sua designação, ao gestor nacional do curso de FCPA na Secretaria de Educação Básica/MEC, utilizando os sistemas disponibilizados pelo MEC.

Ao cargo de coordenador-adjunto, seria indicado pelo coordenador-geral da Formação na IES a pessoa que atendesse no mínimo aos três quesitos cumulativos: “I - ser professor efetivo de instituição de ensino superior; II - ter experiência na área de formação de professores alfabetizadores; e III - possuir titulação de especialização, mestrado ou doutorado” (BRASIL, 2012b, p. 2). A homologação dessa indicação seria feita por meio do Termo de Compromisso, também pelo dirigente máximo da IES. As instituições que possuíssem unidades em mais de um estado poderiam indicar até um coordenador-adjunto para cada estado.

Os critérios para a escolha do supervisor diferem um pouco dos dois anteriores, já que ocorreria por meio de processo de seleção público e transparente, desde que os candidatos atendessem aos dois pré-requisitos mínimos para a função, estabelecidos quanto à titulação, ser especialista, mestre ou doutor, e quanto à experiência, já ter trabalhado na área de formação de professores alfabetizadores. Se o candidato fosse bolsista em outro programa de formação de professores, haveria mesmo assim a possibilidade de que ocupasse o cargo, porém, não poderia receber mais uma bolsa, e deveria certificar-se de que tal fato não incorreria em falta de compromisso e dedicação para com tal Programa e/ou com as responsabilidades e pertinências de sua função (o que também vale para o cargo de coordenador das ações do Pacto nos estados, municípios e Distrito Federal).

No caso dos formadores, seriam escolhidos pelo coordenador-geral da IES, de forma pública e transparente, aqueles candidatos que apresentassem as características mínimas definidas no documento, as quais incluem: experiência na área de formação de professores alfabetizadores e ter atuado nessa função ou como professor alfabetizador por, no mínimo, dois anos; ser formado no curso de Pedagogia ou áreas afins, ou mesmo licenciatura; ser especialista, mestre ou doutor na área da educação, ou estar cursando pós-graduação nessa mesma área.

No âmbito das secretarias dos estados, municípios e Distrito Federal, seriam indicados os coordenadores das ações do Pacto dentre aqueles que atendessem preferencialmente aos critérios descritos nesta Portaria: ser funcionário efetivo da SE; possuir experiência na coordenação de programas e projetos federais; ter propriedade de conhecimento sobre os envolvidos com o ciclo da alfabetização na rede das escolas, gestores escolares e professores; ser capaz de mobilizar e se comunicar com os atores locais que apresentam envolvimento com o ciclo da alfabetização; conseguir utilizar os meios de comunicação virtuais. Entretanto, caso não fosse encontrada uma pessoa que atendesse às características mencionadas com

disponibilidade para ocupar-se da função, poderia ser indicado um profissional contratado ou com vínculo de trabalho temporário. Como ressalva, o documento traz que nenhum dirigente da educação, em qualquer âmbito dos entes federados, poderia atuar como coordenador das ações do Pacto.

Os candidatos a orientadores de estudo seriam selecionados também de forma pública e transparente dentre aqueles que no mínimo: fossem professores efetivos da rede de ensino; tivessem trabalhado como tutor no programa Pró-Letramento, e; estivessem disponíveis para a dedicação ao curso e aos professores alfabetizadores. Na possibilidade de que faltassem profissionais que atuaram como tutores no Pró-Letramento, ou por diferentes motivos, a SE justificaria no momento do cadastramento e observaria então o currículo, habilidade e experiência didática para a seleção do orientador de estudo, e passariam a valer os seguintes requisitos: ser profissional do magistério efetivo da rede; ter formação em pedagogia ou outra licenciatura, e; já trabalhar como professor ou coordenador pedagógico no ciclo de alfabetização por três anos, no mínimo, ou comprovar sua experiência na formação de professores alfabetizadores.

Sendo o candidato um coordenador pedagógico, ele somente poderia participar da Formação Continuada de Professores Alfabetizadores na condição de professor alfabetizador e para que pudesse receber a bolsa deveria lecionar em turmas dos anos iniciais do Ensino Fundamental ou em turmas multisseriadas, mas formadas por esses alunos. É exigido na Portaria que todos esses requisitos a respeito da seleção do orientador de estudo, fossem comprovados documentalmente no ato da matrícula na IES responsável pela FCPA. Era necessário ainda que o orientador permanecesse no quadro efetivo da rede em que foi alocado durante toda a duração do curso, caso contrário, teria pena de ser excluído da Formação e deveria ressarcir o valor das bolsas recebidas. Ele poderia ser substituído apenas nos casos de não cumprimento dos requisitos supracitados, ou por sua própria solicitação, fatores estes que seriam confirmados pelo coordenador das ações do Pacto, que encaminharia um documento que justificasse a substituição à IES formadora. Aquele que viesse a substituir o orientador, receberia da IES a formação necessária para o cargo, já que perdera os cursos iniciais de formação.

Por fim, o último documento que marca a primeira etapa do PNAIC é Portaria nº 90 de 6 de fevereiro de 2013, que “define o valor máximo das bolsas para os profissionais da educação participantes da formação continuada de professores alfabetizadores no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa” (BRASIL, 2013b, p. 1). Os valores pagos variam

entre os cargos, sendo que o mais alto foi o do coordenador-geral da IES (R\$ 2.000,00) até chegar ao menor valor pago, pertencente ao professor alfabetizador (R\$ 200,00).

Compreender a legislação que compõe a primeira etapa do PNAIC nos ajuda na comparação minuciosa entre ela e a segunda etapa, que marca também as alterações no próprio governo do Brasil dentro do período delimitado de 2012 a 2018. Toda a organização das funções, os pré-requisitos definidos para a seleção dos candidatos, a estruturação do curso de formação e os valores de bolsas a serem pagos a cada um dos cargos serão melhor compreendidos na próxima seção, por meio dos quadros comparativos com a Portaria nº 1.094/16 que faz alterações em todos estes aspectos.

A análise da documentação descrita acima nos permitiu compreender que a primeira etapa do PNAIC já continha traços da ideologia neoliberal, descrita por Gentili (1996), como as avaliações em larga escala a fim de verificar a qualidade da educação, o estímulo à competição via *rankings* gerados a partir dos resultados desses testes, e mesmo que não tenhamos identificado nenhum documento que demonstrasse quais seriam as medidas tomadas pelo MEC para o reconhecimento e estímulo, prometidos na Portaria nº 867/12, o fato de terem sido mencionadas já poderia indicar um fator estimulante para a competição.

Porém, tendo em vista o que Barroso (2013) desataca sobre diminuição de gastos públicos, como em custos de produção e manutenção, é preciso reconhecer que ainda assim a ideia inicial do programa apresentava maior preocupação com a qualidade dos cursos de formação disponibilizados de maneira presencial e exclusivamente por meio das Instituições de Ensino Superior, oferecia apoio técnico e financeiro aos pactuados, além de prover materiais e recursos enriquecedores que contribuiriam na qualidade das formações. Ademais, acentuaram-se na segunda etapa várias características de cunho neoliberal, como demonstrarão as comparações a seguir.

4.2 A segunda etapa do PNAIC (2016): permanências e rupturas

A Portaria nº 1.094 de 30 de setembro de 2016 marca o que consideramos como “segunda etapa” do Pacto, pois ela modifica as portarias anteriores em questões fundamentais, que vão definir os rumos do programa, além de deixar claro mais uma vez, a já histórica descontinuidade das políticas públicas em nosso país, uma vez que as modificações são reveladas durante a alternância entre governos e conseqüentemente entre suas políticas, enquanto a educação segue carente de políticas de Estado.

O período em questão é marcado pelo drama vivenciado pela democracia no Brasil, em que a então presidenta Dilma Rousseff é afastada temporariamente pelo Senado Federal devido à análise do processo de *impeachment*, em 12 de maio de 2016. Pouco tempo depois, em agosto do mesmo ano, seu vice, Michel Temer, assume interinamente o cargo de presidente do Brasil. Dilma Rousseff sofre definitivamente o *impeachment* em 31 de agosto de 2016 e, um mês depois, é aprovada a Portaria em questão, pelo novo Ministro da Educação, Mendonça Filho, que assume concomitante ao novo presidente.

As alterações que esse documento faz nas Portarias nº 867/12, nº 1.458/12 e nº 90/13 são fundamentais para observar e melhor compreender esse movimento, que vai além de um simples repasse de cargos entre governos, pois acompanha ideais e perspectivas que influenciam diretamente no que se espera da educação e de programas como o PNAIC.

A Portaria nº 1.094/16 está organizada da seguinte maneira: primeiro, aponta todas as alterações no texto da Portaria nº 867/12, modifica e substitui termos já existentes, de acordo com o que se espera do PNAIC a partir de 2016. Após apresentar tais modificações, o documento volta em cada item modificado e apresenta novos trechos a serem acrescentados no texto já existente e/ou modificado por ela. Só então passa-se às próximas Portarias que seguirão o mesmo padrão da anterior, primeiro as alterações e depois os acréscimos no texto. Para esta análise, seguiremos essa mesma ordem, apresentando as modificações realizadas em cada item e voltando a eles posteriormente para apresentar o que lhes foi adicionado pela nova legislação.

Ao mesmo tempo em que apresentamos as modificações, buscamos analisá-las de forma crítica, amparadas pelos autores estudados nas seções anteriores, que nos dão o embasamento necessário para examinar com maior propriedade os dados expressos nos documentos. Embasadas pela explicação de Kripka, Scheller e Bonotto (2015) sobre a análise documental, optamos por classificar segmentos tomando como norte a análise de conteúdo que nos surgiram durante as leituras dos documentos. A seguir, elencamos tais categorias de acordo com o objetivo desta pesquisa de identificar as principais alterações na legislação do PNAIC, considerando suas duas etapas, evidenciando, assim, tanto as modificações no texto quanto suas possíveis significações, respaldadas nessa tarefa pelas ideias dos autores trazidos ao longo deste estudo.

4.2.1 Instâncias de formação

A primeira alteração apresentada pela Portaria nº 1.094/16 na Portaria nº 867/12 é a retirada da parceria com as Instituições de Ensino Superior (elas que eram as responsáveis por

ministrar os cursos de Formação Continuada de Professores Alfabetizadores) do texto da legislação e distribui a responsabilidade na forma de uma parceria entre “instituições formadoras” e estados, municípios e Distrito Federal. Fica previsto ainda que a formação de professores e coordenadores pedagógicos, que antes acontecia em horário extraclasse, poderá acontecer “inclusive em serviço”, nas redes públicas de ensino onde atuam estes profissionais.

É preciso que abordemos essa questão mais a fundo, pois ela serve como um alerta já de início, visto que tal alteração sinaliza para a presença minuciosa e oportuna da ideologia neoliberal ao programa, dado que Silva (2017) alerta para a possibilidade de que outros tipos de instituições tenham acesso aos cursos de formação, como instituições de nível não superior e grupos empresariais.

As alterações no plano das instituições formadoras (IF) foram a substituição das IES por estas instituições e a formação em serviço dos profissionais que atuaram e participaram das formações no PNAIC em todos os âmbitos nos entes federados, acrescentando-se o uso das unidades escolares como locais de formação, sempre que possível.

Chama a atenção o fato de as Instituições de Ensino Superior terem sido substituídas, na Portaria nº 1.094/16, pelas instituições formadoras, e de não existirem especificações no documento que definam quais são essas instituições. Somente no Documento Orientador do PNAIC 2017 ficam esclarecidas quais podem ser: “Universidades públicas, institutos federais, centros de formação de docentes regularmente instituídos e escolas alfabetizadoras e de educação infantil de referência” (BRASIL, 2017, s/p), sendo que estas últimas devem “cumprir com requisitos pré-estabelecidos pela Coordenação do Pacto junto com os parceiros estaduais/distrital/municipais” (BRASIL, 2017, p. s/p). Percebe-se, a partir desse documento, que se amplia os tipos de espaços que podem ser usados para as formações, inclusive escolas que ofereçam os primeiros anos do Ensino Fundamental, mas ao mesmo tempo desobriga que a oferta seja exclusivamente em Instituições de Ensino Superior.

Porém, simultaneamente, a Portaria nº 1.094/16 define que as formações de todos os profissionais envolvidos no processo (professores alfabetizadores, coordenadores pedagógicos, orientadores de estudos e coordenadores estaduais, Undime, regionais e locais), acontecerão preferencialmente em serviço e não em espaço apartado do ambiente de trabalho. As Instituições Formadoras terão que ajudar o Comitê Gestor Estadual para a Alfabetização e o Letramento, a encontrar escolas próximas ao local de trabalho dos professores, aptas a recebê-los para os cursos de formação.

Além disso, as IF têm a missão de nortear os professores alfabetizadores na “organização do tempo pedagógico”, isto é, uma rotina que inclua a leitura em suas atividades

diárias, de forma sistemática e que estimule novas aprendizagens, e também orientá-los atender as crianças de maneira individual, ultrapassando o material impresso e jogos pedagógicos que lhes serão disponibilizados, utilizando mídias e recursos da internet, que instiguem a criatividade dos alunos e “a autonomia, a sustentabilidade das ações, o cuidado estético e a adoção de altas expectativas a respeito dos estudantes” (BRASIL, 2016a, s/p), o que traz à tona, mais uma vez, o discurso com relação à espera de resultados apresentados pelos alunos.

Por meio do quadro a seguir, é possível visualizar com mais clareza as permanências e rupturas ocorridas nessa categoria de análise:

Quadro 5 - Síntese das principais alterações na categoria Instâncias de Formação

Domínio/ Esfera	Primeira etapa do PNAIC	Segunda etapa do PNAIC
RUPTURAS		
Local de formação continuada dos professores	Instituições de Ensino Superior	Instituições formadoras (definidas em documento orientador posterior à Portaria nº 1.094/16 como: “Universidades públicas, institutos federais, centros de formação de docentes regularmente instituídos e escolas alfabetizadoras e de educação infantil de referência” (BRASIL, 2017)
Tipo de formação	Presencial, com atividades à distância.	Preferencialmente em serviço, com atividades à distância.
Seleção dos supervisores, formadores e orientadores de estudo	As IES os selecionavam via seleção pública e transparente, com exigência de requisitos cumulativos referentes à experiência em cursos de formação de professores alfabetizadores, à formação mínima exigida para o cargo (especialização, mestrado ou doutorado, ou mesmo estar cursando um curso de pós-graduação na área da educação, no caso dos formadores).	Selecionados pela instituição formadora, por meio do coordenador-geral da Formação, obedecendo aos mesmos requisitos cumulativos, acrescentando-se ao cargo de orientador de estudos a exigência de <i>Experts</i> ou especialistas, profissionais com reconhecida experiência e “resultados educacionais de elevado padrão”
PERMANÊNCIAS		
Gestão acadêmica e pedagógica dos cursos de formação	As IES eram as responsáveis por gerir acadêmica e pedagogicamente os cursos de formação	A IF se torna responsável por gerir acadêmica e pedagogicamente os cursos oferecidos em serviço
Certificação dos cursistas	Certificar professores orientadores de estudos e os professores alfabetizadores que tenham concluído o curso de formação.	Certificar os concluintes da formação continuada em serviço

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir da Portaria nº 867/12 e da Portaria nº 1.094/16.

Fato preocupante nessa alteração diz respeito à possível precarização do ensino nos cursos de formação continuada, uma vez que ela não se dará mais nas IES, ou mesmo da própria mudança de foco do curso, perdendo de vista as particularidades inerentes à alfabetização. Trocar a formação presencial em IES para a formação em serviço e/ou à distância, nos leva inicialmente a pensar sobre qual a real intencionalidade desta mudança, e sobre suas consequências na formação continuada para professores alfabetizadores.

Para Silva (2017), este movimento de transição para outras instituições não definidas no primeiro momento, abre espaço para que instituições de nível não superior ou mesmo movimentos empresariais se infiltrem na educação, assumindo os cursos de formação de professores. Para ela, esta “flexibilização” dos locais de formação propicia que os grupos empresariais interessados na educação tornem os cursos verdadeiros treinamentos, em que os professores aplicarão técnicas de ensino e somente isso.

A crítica se estende, em especial, ao Todos Pela Educação que, como vimos, é um movimento que se autodenomina sem fins lucrativos organizado por diferentes setores da sociedade (empresas), que estabelece metas para a educação e pretende contribuir para que o Brasil as alcance, sem contudo assumir seu verdadeiro interesse. Assim,

O movimento dos empresários em torno do Compromisso Todos pela Educação e sua adesão ao PDE, contrastada com a história de resistência ativa de seus aparelhos de hegemonia e de seus intelectuais contra as teses da educação pública, gratuita, universal, laica e unitária, revela, a um tempo, o caráter cínico do movimento e a disputa ativa pela hegemonia do pensamento educacional mercantil no seio das escolas públicas. (Frigotto, 2010, p. 245)

Portanto, a retirada dos cursos de formação dos IES representa para além da possibilidade de precarização dos cursos, o sucesso das tentativas persistentes de movimentos de caráter neoliberal na educação. Ao propor que as formações aconteçam em serviço e/ou à distância, o documento corrobora tais pensamentos e, alarga o espaço entre o professor e a experiência acadêmica.

Nesse ponto, pode-se notar que, verdadeiramente, apesar de oferecer outros ambientes para que aconteçam as formações, o documento procura reforçar que ela deve ocorrer em serviço, o que implica em não se distanciar da sua prática para refleti-la, num movimento descrito por Gadotti (1998) como uma “Pedagogia da Práxis”. A práxis caracteriza-se pela relação dialética entre a teoria e a prática, em que o fazer docente é pensado distanciando-se do seu espaço, e retornando a ele após densa reflexão sobre si mesmo, munido de novos conhecimentos que o ajudarão em sua prática. Neste movimento incessante, em que o primeiro

incide no segundo e vice-versa, reside a potencialidade de evolução constante, em que o profissional tem a chance de visualizar suas falhas e se aperfeiçoar, recorrendo à “ação transformadora”.

Esta prática é igualmente enfatizada por Freire (2005, p. 141), reafirmando que

[...] os homens são seres da práxis. São seres do quefazer, diferentes, por isto mesmo, dos animais, seres do puro fazer. Os animais não “admiram” o mundo. Imergem nele. Os homens, pelo contrário, como seres do quefazer “emergem” dele e, objetivando-o, podem conhece-lo e transformá-lo com seu trabalho.
[...] Mas, se os homens são seres do quefazer é exatamente porque seu fazer é ação e reflexão. É práxis. É transformação do mundo. E, na razão mesma em que o quefazer é práxis, todo o fazer do quefazer tem de ter uma teoria que necessariamente o ilumine. O quefazer é teoria e prática. É reflexão e ação.

Ele reforça que a transformação das estruturas postas não acontecerá acaso haja pessoas do “que fazer” somente nas posições de chefia, enquanto as grandes massas são compostas apenas de indivíduos do puro fazer. É esse tipo de circunstância que revela dos poderosos uma posição de autoridade sobre os oprimidos, subjugando-os à condição de meros executores de seus desejos. É neste sentido que o trabalho intelectual do professor ao ser retirado do ambiente universitário é prejudicado, além de que reforça a ideia de a prática ter mais valor sobre a teoria, não compreendendo a relação dialética entre ambas, indispensável à construção do saber docente.

Outras informações se juntam ao texto modificado pela Portaria nº 1.094/16 no que se referem às instituições formadoras, inclusive o compartilhamento da responsabilidade de espaços (salas de aula, biblioteca ou mesmo os corredores das escolas, utilizados como lugares comuns de leitura, escrita) com o MEC. O texto de 2016 traz a necessidade de que as instituições forneçam suporte de especialistas em cada área para auxiliar o professor alfabetizador nos desafios encontrados durante o percurso. Segundo esse documento, estes profissionais da própria instituição que atuam desde fonoaudiologia, passando por literatura e dança, poderão agregar uma perspectiva interdisciplinar, que seja capaz de abranger a complexidade da alfabetização e toda a intencionalidade existente na prática pedagógica que aí age.

As novidades no texto legislativo definem ainda que as Instituições Formadoras deverão formular o Plano de Formação³⁴ (o qual é novidade da segunda etapa do Pacto) e serem as responsáveis por gerir acadêmica e pedagogicamente os cursos oferecidos, tendo sempre em vista a aprendizagem dos alunos. É tarefa dessas instituições selecionar os supervisores e

³⁴ Caracterizam-se pelas ações didático-pedagógicas definidas pelas instituições formadoras.

formadores que ministrarão os cursos, além disso deveria haver dentre os orientadores de estudo, professores alfabetizadores que atuassem na rede de ensino, que já possuíam “reconhecida experiência” e demonstravam práticas que de “resultados de elevado padrão”, para contribuir nos cursos destinados aos professores e coordenadores pedagógicos.

É importante assinalar que o processo de seleção desses profissionais (supervisores, formadores e orientadores de estudo) foi modificado pela Portaria nº 1.094/16, a qual estabeleceu que esses profissionais teriam que seguir os requisitos prévios e cumulativos de formação e experiência, porém, seriam indicados pelo coordenador-geral da Formação e deveriam apresentar, como dito anteriormente, trabalho com resultados reconhecidos em sua escola ou rede de ensino, enquanto que na primeira etapa do PNAIC, de acordo com a Portaria nº 1.458/12, a seleção de supervisores, formadores e orientadores de estudo era feita por meio de seleção pública e transparente, obedecendo a pré-requisitos referentes tanto à experiência em cursos de formação de professores alfabetizadores, quanto à formação mínima exigida para o cargo (especialização, mestrado ou doutorado, ou mesmo estar cursando um curso de pós-graduação na área da educação, no caso dos formadores).

É notória nesse trecho da legislação, em análise, uma característica predominantemente neoliberal, selecionar o “homem de sucesso” como exemplo para os demais. Esse trecho do documento vai ao encontro com o que Gentili (1998) nos mostra sobre a necessária presença do *expert* no panorama educacional. Segundo este autor, o sistema neoliberal apresenta o *expert* ou o especialista como aquela pessoa de sucesso que contribuirá grandemente para a saída da crise na qual se encontra a educação, aplicando seus conhecimentos que o levaram à notoriedade e renome. Essa pessoa seria reconhecidamente aquela que apresenta habilidade em tomar decisões importantes sob a condição de recursos escassos, que saiba manter a produtividade e a eficiência em alta. No caso do PNAIC, em que está em jogo a formação de professores, o ideal é que esta seja feita à distância, diminuindo assim, gastos com estrutura física, pessoal e material. Esses “sabichões”, como define o autor, seriam, então, os responsáveis por garantir que os ideais neoliberais cheguem até o seu destino final: professores e alunos.

Em síntese, fica a cargo das instituições formadoras certificar aqueles que tenham concluído a formação em serviço, sendo que esta formação compreenderá na sua carga horária inclusive momentos não-presenciais, com o uso de tecnologias como web conferência, minicursos à distância e mesmo as práticas desenvolvidas em sala de aula que partam de sequencias didáticas, metas e prazos definidos junto aos orientadores de estudo e professores formadores. É válido destacar que o estabelecimento de metas e prazos são uma marca desta

legislação que não existia na anterior, e estes elementos demonstram que a ideologia por trás dela ou a forma de enxergar a educação e todo o seu processo, não permaneceu a mesma.

Segundo Frigotto (2010), o próprio PDE representa bem a interpretação da política educacional no contexto da competitividade e busca de resultados, por meio do termo trazido por Saviani (2007), que em entrevista menciona o quão este documento é pautado numa “pedagogia de resultados”, isto é, o Estado é capaz de conduzir as políticas com maior regulação e descentralização, enfatizando os “processos de avaliação de resultados balizados pelo produtivismo e à sua filosofia mercantil, em nome da qual os processos pedagógicos são desenvolvidos mediante a pedagogia das competências” (FRIGOTTO, 2010, p. 245). Analisando esta passagem tendo como o ponto de referência a segunda versão do PNAIC, podemos observar um aumento das atividades avaliativas e regulatórias da produtividade dos professores. Aspecto que abordaremos a seguir.

4.2.2 Avaliação: instrumento regulatório das ações do PNAIC

Conforme dito anteriormente, a avaliação é uma peça fundamental dentro do mecanismo neoliberal. É ela quem dita se as metas foram cumpridas, e a partir deste cumprimento, são distribuídos recursos, elaboradas novas políticas e até novas metas. A avaliação dentro do PNAIC sofreu o que consideramos como um aumento quantitativo e ao mesmo tempo regulatório das ações do programa, alterações estas que são complementadas pelas que aconteceram também no eixo de gestão, sobre as quais discorreremos com mais detalhes posteriormente.

Comparando as duas versões do PNAIC, identificamos que houve alteração apenas na quantidade de atividades avaliativas a serem aplicadas nos alunos do ciclo de alfabetização, que sofreram aumento no que concerne às redes de ensino e às próprias escolas. O nono Artigo da Portaria nº 867/12, que trata sobre o eixo das avaliações, permaneceu inalterado no que tange às avaliações já existentes, entretanto a Portaria nº 1.094/16 acrescentou dois novos incisos a este mesmo artigo, ampliando o número de avaliações já existentes e passou a vigorar com este trecho acrescido na nova redação:

Quadro 6 - Quadro comparativo das alterações no Artigo 9º, que trata do eixo da avaliação

Artigo 9º na Portaria nº 867/12	Artigo 9º na Portaria nº 1.094/16
<p>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;</p> <p>II - disponibilização pelo Inep, para as redes públicas, de sistema informatizado para coleta e tratamento dos resultados da Provinha Brasil;</p> <p>III - análise amostral, pelo Inep, dos resultados registrados após a aplicação da Provinha Brasil, no final do 2º ano;</p> <p>IV - avaliação externa universal do nível de alfabetização ao final do 3º ano do ensino fundamental, aplicada pelo Inep.</p>	<p>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;</p> <p>II - disponibilização pelo Inep, para as redes públicas, de sistema informatizado para coleta e tratamento dos resultados da Provinha Brasil;</p> <p>III - análise amostral, pelo Inep, dos resultados registrados após a aplicação da Provinha Brasil, no final do 2º ano;</p> <p>IV - avaliação externa universal do nível de alfabetização ao final do 3º ano do ensino fundamental, aplicada pelo Inep;</p> <p>V - avaliações periódicas, aplicadas pelas próprias redes de ensino, a partir de instrumentos padronizados e o registro dos dados sobre a aprendizagem dos alunos em sistema adequado ao monitoramento das ações aprovadas no Plano de Gestão;</p> <p>VI - 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. (NR)</p>

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir da Portaria nº 867/12 e da Portaria nº 1.094/16.

Em conformidade com os elementos apresentados no quadro acima, somam-se dois novos incisos que acrescentam, cada um, avaliações periódicas aos alunos do ciclo de alfabetização. Uma delas aplicada pelas redes de ensino, provida de instrumentos unificados, alargando também o registro de dados sobre a aprendizagem dos alunos para efeito de um sistema de monitoramento das ações do Pacto, já aprovado no Plano de Gestão³⁵. A outra avaliação aplicada pelas próprias escolas, com o intuito de direcionar ações que cooperem no reforço pedagógico nas dimensões de leitura, escrita e matemática. Estes novos incisos no eixo da avaliação reforçam a ideia de que a Portaria de 2016 tem como um de seus principais pilares o monitoramento e a ênfase nos resultados esperados.

Conforme indicam os incisos adicionados na legislação, além das avaliações já existentes acrescentou-se mais uma sob responsabilidade das redes de ensino e outra que fica a cargo das escolas. Tal fato indica que aumentou-se a pressão sobre a esfera municipal em obter e monitorar seus resultados. Vale mencionar ainda que as avaliações externas focalizam o

³⁵ O Plano consiste em estratégias de gestão elaboradas pelos estados, municípios e Distrito Federal.

ensino da leitura, da escrita e da matemática, em detrimento das demais disciplinas escolares, além disso, devido também às avaliações externas nacionais, pode-se inferir que essas duas novas avaliações acabaram por tornar-se uma espécie de treinamento para as de âmbito nacional.

Acreditamos que essa prática tem forte impacto na rotina de sala de aula e nos alunos de primeiro ano em específico, já que a avaliação é uma novidade introduzida às crianças deste ano, isto é, os alunos mal desenvolveram as habilidades de leitura e escrita e já são submetidos a testes de aferição de qualidade e rendimento. Se consideramos que depois das modificações pela Portaria nº 1.094/16 os alunos realizassem duas provas de cada setor (as nacionais, as da rede de ensino e as da escola), uma no início e outra no fim do ano, resultaria em pelo menos 6 o número de avaliações deste tipo destinadas a alunos do ciclo de alfabetização. Isto significa tempo e esforço de alunos, professores e gestores na busca de atingir metas, reforçando o que Afonso (2009) afirma sobre sobrevalorizar os resultados, os indicadores e a racionalidade instrumental, em detrimento do contexto em que se dá a prática educativa e dos sujeitos envolvidos neste processo.

Nesse sentido, existe o reforço dado à regulação ao se analisar as modificações feitas no âmbito das responsabilidades do MEC. Nota-se que houve a permanência da sua participação nas questões das avaliações externas, tanto na distribuição da Provinha Brasil, quanto na aplicação da avaliação para aferição da aprendizagem em língua portuguesa e matemática para os alunos que finalizaram o terceiro ano do ciclo de alfabetização, representada no enxerto supracitado pela Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA. Sob a responsabilidade do MEC também estaria o apoio à gestão e o monitoramento local das ações que fossem confirmadas no Plano de Gestão.

Pode-se notar por meio de alterações nas funções do MEC que se aumentou seu caráter regulatório, ao mesmo tempo em que há repasse de suas responsabilidades para os demais entes federados. Em concordância com o que já explicitamos neste texto sobre as avaliações externas, acreditamos que esta atitude do órgão representa o papel de vigilante dos desdobramentos dos planos do capital. Assim como explica Torres Santomé (2003), para o bom funcionamento do sistema neoliberal, é preciso que haja a promoção e a vigília dos processos de globalização do capital.

A preocupação do MEC como sentinela dos resultados das políticas implementadas reside não apenas no quesito “qualidade” daquilo que está sendo implementado, mas talvez e principalmente nos recursos provenientes dessas políticas, calculados de acordo com os resultados das avaliações. Não por acaso é exigido que os professores em formação e os alunos

tenham metas a alcançar. Estas metas estão em consonância com os conteúdos que fundamentam as avaliações, conteúdos pensados para serem úteis no mercado, úteis no “fazer”, não no “que fazer”. A avaliação torna-se assim, uma importante ferramenta de seleção, que discrimina esses dois tipos de indivíduos.

Notamos nesta segunda etapa do PNAIC, o movimento descrito por Afonso (2009) em que o Estado diminui a oferta e atuação, mas aumenta seu caráter regulador, atuando por meio da determinação de metas, diretrizes, direitos de aprendizagem. Desta forma, o órgão representante do Estado estabelece suas exigências quanto ao padrão de ensino esperado das escolas, incluindo o currículo, para que estejam alinhados aos interesses do mercado. Segundo este autor, a avaliação externa, no caso a ANA, representa a ferramenta por meio da qual será verificado se os propósitos estabelecidos chegaram ao seu destino final. Os resultados, expostos em índices, estimulam a competitividade entre as escolas, garantindo que a máquina do capital e do mercado, continue a pleno vapor, ganhando cada vez mais espaço.

Não podemos nos esquecer que por meio das avaliações externas é calculado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que determina a nota esperada como resultado desses exames nas escolas e estimula a competição entre elas, a responsabilização e a meritocracia. É pertinente que reiteremos neste ponto as declarações de Dardot e Laval (2016) a respeito da competição incutida nos propósitos neoliberais diretamente relacionados a índices como esse, gerados mediante a realização de avaliações em larga escala. Os autores ressaltam que a competição é um fundamento essencial ao neoliberalismo, tanto que essa ideologia deseja a competição como um princípio central na vida social e individual dos indivíduos. Lembremos ainda de que Spencer considera a competição como um fundamento essencial na seleção dos melhores entre os melhores, fato bastante conveniente ao ideário neoliberal e ao mercado. Na situação em análise, o foco é dado à instauração dessa mesma lógica que rege o mercado sobre as escolas.

Tal fato expressa o controle que o Estado exerce sobre o que a escola ensina, ao mesmo tempo em que pressiona (responsabiliza) e promove a competição entre os estabelecimentos, tornando-os concorrentes. A divulgação dos resultados de maneira pública faz com que se estabeleça um ranking entre as escolas, isso encoraja pais e alunos a presumir qual escola é melhor diante dos números. Desta forma, há uma hierarquização dos estabelecimentos de ensino que levam pais e alunos a se tornarem clientes, seguindo a melhor “oferta” (AFONSO, 2009). Uma das grandes questões envolvidas em tornar a educação um produto, é que os consumidores de educação levam em consideração o número de um índice que nem sempre corresponde necessariamente com a “qualidade” do ensino de determinada escola, visto que há

de se considerar que muitos fatores não são contemplados pelas avaliações, como os externos à escola.

Tudo isso está intimamente ligado à liberdade de escolha, ou à “liberdade de realização pessoal” aludida por Merquior (2014), conceito muito caro à corrente de pensamento neoliberal por expressar a necessidade de o indivíduo em poder escolher aquilo que lhe apraz. Ao fornecer à população um “cardápio” com o ranking das escolas por meio de um índice, obedecendo à ordem de resultados nas avaliações, a política do programa propicia um “mercado” educacional. Bianchetti (2001) lembra o conceito de Hayek sobre o individualismo ou o “homem individual” numa perspectiva neoliberal, em que defende o respeito pelas escolhas e a apreciação das preferências individuais de maneira absoluta, mesmo que signifique parecer egoísmo o ato natural de favorecer a si próprio em detrimento do coletivo.

Entendemos que a regulação atua em consonância com a avaliação, no sentido de tornar completo o mecanismo de definição e alcance de metas. A regulação é representada nos documentos em análise, para além da avaliação, principalmente pelo eixo da gestão, ideia que desenvolveremos a seguir.

4.2.3 Gestão, mobilização e controle: alterar, desmontar para regular?

Sobre o eixo da gestão, mobilização e controle, no Art. nº 10, algumas mudanças foram observadas no sentido da ruptura com a originalidade do programa. O “arranjo institucional” que caracterizava a organização do eixo e o subdividia em um Comitê Gestor Nacional, e coordenações nos diversos âmbitos (institucional, estadual e municipal), deixa de existir e dá lugar aos “Comitês de Gestão Nacional, Estadual e do Distrito Federal”. Basicamente, resume-se a gestão, controle e mobilização em duas esferas: federal e estadual. A ruptura à qual nos referimos inicialmente se encontra na composição destes Comitês, pois há a retirada da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi) e da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) do Comitê Gestor Nacional, órgãos que se encarregariam de levar a discussão do ensino de uma forma mais global. É possível visualizar com mais clareza essas alterações no quadro abaixo:

Quadro 7 - Alterações no eixo “gestão, mobilização e controle” e no comitê de âmbito nacional

Domínio	Primeira etapa do PNAIC	Segunda etapa do PNAIC
Esferas que compõem eixo	Arranjo Institucional: Comitê Gestor Nacional; Coordenação Institucional; Coordenação Estadual e Coordenação Municipal.	Comitês de Gestão Nacional, Estadual e do Distrito Federal: Comitê Gestor Nacional; Comitê Gestor Estadual para a Alfabetização e o Letramento.
Domínio	Primeira etapa do PNAIC	Segunda etapa do PNAIC
Total de esferas	4	2
Composição do Comitê de âmbito nacional	Presidido pela Secretaria Executiva do Ministério da Educação, com participação dos titulares e suplentes da Secretaria de Educação Básica (SEB), da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), do FNDE, do Inep, do Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED), da União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e representantes de outros órgãos e entidades que o Comitê julgar conveniente;	Segue quase a mesma composição, porém sem a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) e a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi).

Fonte: Elaborado pela autora a partir da Portaria nº 867/12 e da Portaria nº 1.094/16.

Segundo o site do MEC, a Secadi tinha o papel de orientar as políticas públicas educacionais voltadas para o acesso e permanência do estudante, oferecidas pelo Estado, para que elas englobassem,

[...] o tema do reconhecimento das diferenças que supõe o enfrentamento a todas as formas de preconceito e discriminação; assegurar a adequada trajetória escolar nos sistemas de ensino e consequente redução da evasão e do abandono; reconhecer a equidade como premissa para as políticas educacionais, condição para sua universalização e o efetivo exercício do direito à educação.

A atuação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI/MEC), transversal às demais unidades do Ministério da Educação, promove a articulação e convergência das agendas para garantir o direito de todos à educação, com qualidade e equidade. (PORTAL DO MEC, 2019, s/p).

A remoção dessa secretaria das tramitações do PNAIC representou uma grande perda para o programa, uma vez que as ações desta secretaria se voltavam para a formação inicial e continuada dos profissionais atuantes na educação, para o desenvolvimento de materiais que atenderiam de forma didática e paradidática, atuava no aprimoramento da infraestrutura física

e tecnológica das instituições de ensino, preocupava-se com a indução de ações destinadas não somente à alfabetização, como também à elevação da escolaridade de jovens e adultos, supervisionava a frequência dos alunos que se encontram em situação de fragilidade social, e ainda estabelecia o diálogo institucional, visando a implementação de diretrizes do Conselho Nacional de Educação (CNE) voltadas ao público e à temática desta Secretaria.

A Secadi se apresentava (até janeiro de 2019, quando o Decreto nº 9.005 foi revogado e a referida Secretaria “desmembrada”) como aquela que olhava pelos interesses das minorias excluídas da sociedade, pelos que não tem voz ativa e/ou representatividade nas decisões sobre as políticas que as afetam. Ela transitava desde temas de raça, cor, etnia, origem, até as de posição econômica e social, percorrendo ainda a orientação sexual, o gênero e as deficiências.

Conforme a própria descrição da Secadi no Portal do MEC (2019, s/p): “Educação de qualidade se traduz por meio de três eixos fundamentais: o reconhecimento da diversidade, a promoção da equidade e o fortalecimento da inclusão de todos nos processos educativos” (PORTAL DO MEC, 2019, s/p). É inegável que a participação deste órgão nas decisões do PNAIC traria consigo um peso e um teor humanitário que talvez fossem deixadas de lado se não fossem suas contribuições, visto que tais grupos sociais são historicamente excluídos da escolarização no nosso país, e a possibilidade de ter suas especificidades educacionais representadas significaria um avanço expressivo na democracia, justiça social e equidade. O trabalho desenvolvido pela Secadi seria imprescindível para que as instituições de ensino se tornassem mais inclusivas e verdadeiramente ricas em diversidade sociocultural, abertas e acessíveis a todos, sem qualquer distinção.

A Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), outro órgão retirado do Comitê Gestor Nacional do PNAIC, foi criada em 2011 a partir de uma exigência da CONAE (Conferência Nacional da Educação) de 2010 sobre o MEC, para que fosse instituído o Sistema Nacional de Educação (SNE). Com a aprovação do Plano Nacional de Educação em junho de 2014 pela Lei nº 13.005, o SNE deveria ser instituído pelo poder público até dois anos depois desta publicação. É tarefa da Sase colaborar para que haja edificação de consensos ou acordos relacionados com o SNE. Segundo o Portal do MEC (2019, s/p),

As iniciativas neste sentido variam desde a inclusão destes temas em fóruns nacionais, regionais e estaduais de diversas organizações que discutem política educacional no Brasil, até o estímulo à produção de estudos acadêmicos sobre o assunto, passando também pela ampliação das possibilidades de diálogo e pactuação entre gestores sobre diferentes aspectos e temas importantes para a educação brasileira (cooperação federativa, financiamento, avaliação, planejamento articulado, valorização dos

profissionais da educação, fortalecimento das instâncias colegiadas, gestão democrática, enfim).

Essa descrição traduz bem a importância que se pode estabelecer entre esta Secretaria e as ações do Pacto, pois ambos devem convergir no sentido de fazer valer o regime de colaboração entre os entes federados, tendo em vista que se trata de um programa de alcance nacional e dependente da articulação entre as partes envolvidas. A Sase tem o dever de estimular esta cooperação federativa, ajudando a sanar as lacunas que existem, neste âmbito nas políticas públicas, já que só assim é possível a construção de um SNE e, além disso, cumpre assistência técnica aos entes federados para ajudá-los em suas políticas de valorização dos profissionais da educação e a viabilidade das mesmas.

A retirada dessas duas Secretarias acarreta num prejuízo de qualidade, valor e eficiência nas ações do Pacto. A importância que ambas exerceriam em tornar o programa mais atento para as questões de diferenças existentes entre cada canto do país, entre os próprios alunos do ciclo de alfabetização, principal finalidade de todo o esforço, e simultaneamente um passo maior seria dado na direção do Sistema Nacional de Educação, pois este tem o compromisso de levar em conta os aspectos trazidos à tona pela Secadi. Entende-se aqui o trabalho das duas secretarias como complementares entre si, já que uma completa e torna mais amplo o encargo da outra.

Como foi demonstrado no quadro 7, a Portaria nº 1.094/16 também extinguiu e substituiu as coordenações institucional, estadual e municipal, pelo “Comitê Gestor Estadual para a Alfabetização e o Letramento”, criando a segunda esfera dentro do eixo de gestão, controle e mobilização social: a estadual. Nela, cada estado teve um Comitê formado por titulares e suplentes da Secretaria de Estado da Educação, da Undime, por representantes das então instituições formadoras, e mais os representantes de outros órgãos e entidades que o Comitê ponderasse apropriado.

Por meio do quadro 8 que virá a seguir, fica claro que a substituição das três coordenações por um único comitê não ocorreu exclusivamente com a intenção de condensar nomenclatura e responsabilidades em apenas um órgão, pois nelas houve total remodelação. Elas apontam para transformações significativas de cunho ideológico, isto porque muda-se o enfoque das atribuições do Comitê, “amenizando” a participação das demais esferas (a institucional e a municipal) na gestão e dando maior importância às avaliações, aos resultados e ao seu acompanhamento.

Quadro 8 - Substituição das coordenações pelo Comitê de âmbito Estadual

Domínio	Primeira etapa do PNAIC	Segunda etapa do PNAIC
Extinção das coordenações e centralização da gestão no Estado	Coordenação Institucional, Coordenação Estadual e Coordenação Municipal	Comitê Gestor Estadual para a Alfabetização e o Letramento
Responsabilidades de cada instância	Coordenação Institucional: responsável pela mobilização e a proposição de soluções para temas estratégicos, no âmbito do estado.	Comitê Gestor Estadual para a Alfabetização e o Letramento: 1. por identificar os resultados das escolas da rede da UF na Avaliação Nacional da Alfabetização - ANA, Provinha Brasil, Prova Brasil e outras avaliações conduzidas pelas unidades federadas, municípios ou pelas próprias escolas; 2. pelo estabelecimento de metas de desempenho dos alunos; 3. pelo acompanhamento, pela aprovação e pelo monitoramento das estratégias de gestão dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, denominadas Plano de Gestão, e das ações de apoio didático-pedagógico organizadas pelas instituições formadoras, denominadas Plano de Formação, que integrarão o Plano de Gestão, no seu compromisso solidário de elevar a qualidade do processo de alfabetização e letramento dos estudantes; 4. por decidir os casos de substituição dos coordenadores estaduais, Undime, regionais e locais.
	Coordenação Estadual: responsável pela gestão, supervisão, monitoramento no âmbito da rede estadual e pelo apoio à implementação das ações do Pacto nos municípios;	
	Coordenação Municipal: responsável pela gestão, supervisão, monitoramento das ações do Pacto no âmbito da rede municipal e pela interlocução com a coordenação estadual.	

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir da Portaria nº867/12 e da Portaria nº1.094/16.

A extinção das coordenações mencionadas acima indica que a centralização da gestão nos estados é um fator a ser examinado, já que o MEC repassa algumas das responsabilidades que eram suas para este setor e retira grande parte da autonomia dos municípios, que passam também a responder aos estados. A Portaria de 2016 acrescentou ao Artigo 10 (que trata do eixo da gestão, controle e mobilização social) o inciso VI, que previa o “fortalecimento das estruturas estaduais e regionais de gestão do programa, bem como de sua capacidade de prestar assistência técnica a redes municipais” (BRASIL, 2016a, s/p). Neste inciso, é evidente que os municípios receberiam ajuda técnica, enquanto a gestão ficaria a cargo das estruturas estaduais e regionais. Entretanto, a Portaria acrescentou a este mesmo artigo o parágrafo primeiro, que diz:

Os Comitês Gestores Estaduais e as equipes municipais e estaduais de coordenadores locais, regionais e estaduais representam instância de gestão compartilhada entre estados e municípios, responsáveis pelo estabelecimento de metas a serem alcançadas em cada escola e pelo monitoramento e avaliação das ações voltadas à alfabetização das crianças do 1º ao 3º ano do ensino fundamental. (BRASIL, 2016a, s/p).

A preocupação que explicitamos anteriormente sobre a centralização da gestão nas instâncias federal e estadual são contrariadas por esse trecho, que versa sobre a gestão compartilhada entre estados e municípios, que eram conjuntamente responsáveis por estabelecer as metas para as escolas, pelo monitoramento e pela avaliação das ações do PNAIC, e sobre a formação continuada de todos os perfis de coordenadores, direcionada especificamente à gestão e coordenação das ações desenvolvidas pelo programa.

Portanto, ao compararmos os dois trechos notamos que pode haver uma contradição no próprio texto legislativo, demonstrando a necessidade de analisar seu contexto com mais profundidade para compreendermos se foi realmente intenção desta legislação que houvesse compartilhamento da gestão entre estados e municípios, ou se essa função deveria ficar a cargo unicamente dos estados.

De acordo com a descrição das atribuições do Comitê Gestor Estadual para a Alfabetização e o Letramento, acrescenta-se aos encargos dos estados o acompanhamento dos resultados das avaliações externas e o segundo item citado neste trecho não existia na primeira Portaria, de conduzir a aprendizagem dos alunos ao patamar estipulado em metas, o que pode acarretar, por exemplo, à primazia de determinados conteúdos em detrimento de outros, julgados como não tão importantes, pelos que prescrevem estas metas. Fato este que poderia transparecer nas rotinas em sala de aula, devido ao foco nas avaliações e a cobrança dos professores alfabetizadores para o cumprimento de tais metas. Desse modo, fica mais evidente a diferença entre as Portarias (a nº 867/12 que representa a primeira etapa do PNAIC, e a nº 1.094/16 que representa a segunda etapa), em que esta última acrescenta um caráter altamente regulatório e grande foco nas avaliações e aferição de resultado, além de estimular o estabelecimento de metas.

Vale ponderar sobre o sistema de sanções e a inculcação sobre merecimento correlacionado com resultados obtidos e metas cumpridas, típico do funcionamento e forma de pensamento neoliberal, ocultamente presente neste discurso. É preciso estar atento ao que os autores Rocha, Santos e Oliveira (2018), alertam como discursos de valorização profissional do professor, mas que verdadeiramente incutidas nestas políticas residem a “responsabilização e

práticas gerencialistas e performativas” (ROCHA; SANTOS; OLIVEIRA, 2018, p. 13). Tais práticas são complementares ao mecanismo das avaliações, que mencionamos na subseção anterior, e com o aprofundamento da responsabilização dos municípios e escolas pelos seus resultados. Isto significa também o Estado mínimo em recursos, mas forte no controle dos resultados e na fiscalização das ações.

É importante ressaltar a relevância dada à gestão neste novo documento, esta é uma qualidade fundamental presente nas prescrições do Banco Mundial para as políticas públicas dos países que são a ele adeptos. De maneira geral, a gestão é um traço basilar do pensamento neoliberal, como mencionamos nas seções anteriores, em que Gentili (1996) deixa claro a afirmação neoliberal - que parte da segunda metade do século XX - a educação dos países periféricos passa por uma crise diagnosticada pelos neoliberais como de “eficiência, eficácia e produtividade”. Assim, é atribuída à má gestão da escola sobre seus recursos, o seu próprio fracasso, sob a afirmação de que não faltam recursos, nem melhores salários e nem mesmo a estrutura física, o que falta às escolas verdadeiramente é uma boa gestão daquilo que ela já possui.

A esse respeito, Moreira e Silva (2016) evidenciam a preocupação do Banco Mundial em meio às suas determinações para o setor educacional, descritas no documento “*Prioridades y estrategias para la educación*” de 1996, relatando que a má gestão das escolas é fator determinante em seu fracasso, e por isso seria um quesito a ser melhorado por intermédio de uma reforma urgente e claro, baseada em suas recomendações.

Torres (1996) apresenta tais recomendações como o “pacote” de macro políticas, oferecido pelo BM aos governos, que tem gastos demasiados com assuntos secundários (salários, currículo, construções) quando a gestão deveria estar em primeiro plano. Entretanto, mais uma vez citando a sua opinião sobre o assunto, a autora expressa a verdadeira face deste “pacote”, assinalando que o BM acaba por piorar a situação de países mais pobres, uma vez que as macro políticas desconsideram suas particularidades, e imprimem a eles o entendimento de que somente sua fórmula funciona, o que evidentemente não é verdade.

É oportuno abrir um espaço na discussão sobre o Comitê em análise (Comitê Gestor Estadual para a Alfabetização e o Letramento) para refletir sobre a presença do termo “letramento” presente em sua nomenclatura, já que é ele responsável pelo Plano de Gestão, caracterizado pelas estratégias de gestão feitas pelos estados, municípios e Distrito Federal e o Plano de Formação, que são as ações didático-pedagógicas definidas pelas instituições formadoras, sendo que este último será parte integrante do primeiro. Ambos os Planos devem

ser aprovados e acompanhados pelo Comitê Gestor Estadual para a Alfabetização e o Letramento.

O fato importante a ser destacado aqui é o uso do termo “letramento” acompanhando a palavra alfabetização, termo este também utilizado na Portaria nº 867/12, porém com menos frequência se comparado à Portaria nº 1.094/16 e é carregado de significado. Ademais, o termo acompanha a definição do Comitê que tem a responsabilidade de aprovar e acompanhar os referidos Planos que nortearam as ações do Pacto.

Segundo Soares (2003) esses termos são indissociáveis, embora expressem cada um as suas especificidades. Ela define o letramento como parte indispensável à aprendizagem das primeiras letras, do sistema de escrita. Segundo ela, o que define o letramento como tal, são as práticas sociais de leitura e escrita que permeiam o processo de ensino e aprendizagem da escrita e leitura formal e é indispensável pensar a alfabetização sob esta concepção quando se deseja que haja maior criticidade e envolvimento dos alunos em assuntos pertinentes e verdadeiramente relevantes na sociedade em que vivem, mesmo (e talvez principalmente) no período de alfabetização. Portanto, o uso do termo nesta Portaria tem bastante peso no que diz respeito às considerações feitas por Soares (2003) sobre o processo da alfabetização e do letramento.

Mas não quer dizer necessariamente que o emprego do termo nos documentos oficiais, gere sua manifestação na prática. Se observadas as modificações já mencionadas e os prejuízos elencados por elas, há de se questionar se o que se pretende com elas é realmente um avanço na qualidade da alfabetização e letramento, ou responder às prescrições de determinado campo ideológico, neste caso o neoliberalismo, que tem grande poder de discurso e persuasão, mas que funciona de maneira diferente na realidade, quando analisado mais profundamente em suas engrenagens.

Nesse sentido, lembremo-nos da análise feita por Gentili (1996), em que o discurso da ideologia neoliberal tem como um de seus objetivos tornar-se consenso entre as massas, pois com seu poder de persuasão ela consegue demonstrar total conhecimento das questões por meio de diagnósticos (representados no PNAIC e na educação de uma maneira geral, pelas avaliações em larga escala), e apresentar as estratégias e possíveis soluções para qualquer crise. Sendo assim, observamos que ao mesmo tempo em que a palavra “letramento” passou a ser mais usada na segunda etapa do PNAIC, houve também a retirada da especificidade do programa que era direcionado diretamente e somente aos professores alfabetizadores, o que demonstra mais uma possível contradição na legislação.

Voltando a discussão sobre o eixo, entendemos que a divisão das responsabilidades entre os entes federativos está correlacionada à gestão, posto que os Comitês federal e estadual compartilham responsabilidades sobre ela, além de que as funções desempenhadas por cada ente federativo refletem a forma de pensar o Pacto e pôr em execução suas ações. Por isso, passaremos agora a esta análise.

4.2.4 Divisão de responsabilidades entre os entes federativos

Para analisar as responsabilidades de cada ente e as implicações das alterações sofridas, é preciso que voltemos ao Art. 2º da Portaria nº 1.094/16, que institui as ações do Pacto e estabelece a parceria entre o MEC, as instituições formadoras e os sistemas de ensino. Este artigo diz respeito à responsabilidade compartilhada entre todos os profissionais e instituições envolvidos no programa, e dá ênfase nas ações do Pacto voltadas para a aprendizagem dos estudantes das séries iniciais. Os professores, coordenadores pedagógicos, gestores escolares, gestores públicos e as instituições formadoras, compartilhariam a responsabilidade de agir em prol dos estudantes, para que estes alcancem a meta desejada de estarem alfabetizados³⁶ até os oito anos de idade no máximo, que é o direito da criança.

Um trecho importante a ser destacado nesses novos elementos adicionados ao texto da Portaria, ainda no Art. 2º é que “As ações do Pacto serão conduzidas e monitoradas no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, reforçando a responsabilização das redes de ensino pelo desenvolvimento das atividades e resultados do programa” (BRASIL, 2016a, s/p). Ao reforçar o termo “responsabilização” voltado especificamente para as redes de ensino, há aí um forte indício de que o compartilhamento de responsabilidade recai de forma diferente sobre cada ente federado. Este trecho dá a entender que estados e Distrito Federal terão sobretudo a tarefa de “monitoramento”, enquanto as redes de ensino, já no âmbito dos municípios, e os profissionais que agem neste setor, serão os principais responsáveis pelo desenvolvimento das atividades na prática e portanto, serão responsabilizados pelo resultado (sucesso ou fracasso) do PNAIC.

É interessante analisar tal fator dentro da perspectiva em que vem se apresentando a Portaria nº 1.094/16, de isenção ou pelo menos da diminuição de responsabilidades do MEC e/ou seu repasse, acrescentando-se a isto o aprofundamento do caráter regulatório e de

³⁶ O documento (Portaria nº 1.094/16) considera como alfabetizado o aluno que demonstra saber escrever e ler com fluência e dominar os fundamentos da matemática adequados à sua idade.

monitoramento das ações implementadas na rede, que acabam por ficar a cargo dos municípios, assim como mostra o quadro a seguir:

Quadro 9 - Alterações no Artigo 11 que trata das responsabilidades do MEC

Domínio	Primeira etapa do PNAIC	Segunda etapa do PNAIC
Mais profissionais participando das formações e reforça a preferência pelas unidades escolares como espaços de formação	IV – promover, em parceria com as Instituições de Ensino Superior (IES), a formação dos orientadores de estudo e dos professores alfabetizadores nas redes de ensino que aderirem às ações do Pacto;	IV – promover, em parceria com as instituições formadoras, a formação em serviço dos coordenadores estaduais, Undime, regionais e locais, dos orientadores de estudo, dos coordenadores pedagógicos e dos professores nas redes de ensino que aderirem às ações do Pacto, considerando, sempre que possível, unidades escolares como espaços de formação;
Ampliação da oferta de bolsas	V – conceder bolsas de apoio para incentivar a participação dos orientadores de estudo e dos professores alfabetizadores nas atividades de formação nas redes de ensino que aderirem às ações do Pacto;	V – conceder bolsas de estudo aos coordenadores estaduais, da Undime, regionais e locais do Pacto e aos orientadores de estudo, coordenadores pedagógicos e professores das redes públicas participantes da Formação Continuada;
Reforço no monitoramento das ações	VII - fomentar as ações de mobilização e de gestão.	VII - apoiar a gestão e o monitoramento local das ações aprovadas no Plano de Gestão.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir da Portaria nº 867/12 e da Portaria nº 1.094/16.

O quadro apresenta as alterações no texto de três incisos do Artigo 11. O primeiro deles é o inciso IV, que inicialmente substitui as IES pelas Instituições Formadoras e indica que a formação em serviço é posta como norma a todos os que agora seriam participantes. Isto indica que o MEC estabelecerá parceria com as Instituições Formadoras na promoção dos cursos nesta modalidade, o que no mínimo reforça o que foi dito na subseção sobre as IFs, em que as formações deveriam acontecer “preferencialmente em serviço”, embora ainda houvesse aí pelo menos aparentemente, uma margem de escolha. A alteração no inciso expressa também que a preferência deveria ser dada às unidades escolares como locais em que ocorreriam as formações de todos os profissionais compreendidos por elas.

O assunto tratado no inciso V trata-se de um ponto positivo que merece ser ressaltado nestas mudanças. Ele se refere à ampliação da oferta de bolsas, que se deu também devido ao aumento da quantidade de profissionais incluídos nas formações. Não houve aumento nos

valores, como mostraremos com maiores detalhes na subseção dos recursos ao analisarmos as alterações na Portaria nº 90/13. Vale adiantar apenas que aumentaram-se as funções, mas os valores máximos a serem pagos a cada profissional permaneceram inalterados.

Por fim, há duas alterações importantes no inciso VII. A primeira delas é o reforço do monitoramento das ações do Pacto por meio do Plano de Gestão, visto que a legislação anterior não previa tal monitoramento. Isto tende a facilitar a entrada dos padrões exigidos pelas agências internacionais, em virtude do interesse do Estado em manter as ações alinhadas a esses padrões. Ao mesmo tempo em que acirra o controle, o MEC retira de si a responsabilidade de ser o “promotor” de ações de mobilização e de gestão, passando a ser “apoiador”. Note-se que a escolha das palavras num texto legislativo não é tomada por acaso, dado que esta simples troca de “fomentar” por “apoiar”, pode significar o distanciamento do órgão de responsabilidades que antes eram suas e simultaneamente, exclui o termo “mobilização” que se refere à participação ativa da comunidade escolar nas decisões e gestão do processo educativo.

No documento de 2016, o Ministério também se isenta de responsabilidades financeiras, como deixa claro a comparação do artigo 4º nas duas Portarias:

Quadro 10 - Alteração no artigo 4º que trata do apoio técnico e financeiro do MEC

Domínio	Primeira etapa do PNAIC	Segunda etapa do PNAIC
Retirada do apoio técnico e financeiro do MEC aos programas já em desenvolvimento pelas redes de ensino.	Art. 4º Os entes governamentais que aderirem ao Pacto e optarem por não participar das ações mencionadas por já desenvolverem programas próprios de alfabetização em seus sistemas de ensino poderão contar com apoio técnico e financeiro do MEC, por meio do Plano de Ações Articuladas - PAR, para implementação dos mesmos.	Art. 4º - O MEC poderá oferecer apoio técnico e financeiro aos estados, por meio do Plano de Ações Articuladas - PAR, para ações do programa.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir das Portarias nº 867/12 e Portaria nº 1.094/16.

Quando passa a valer o texto de que o MEC poderá oferecer estes recursos aos estados, necessariamente para as ações do PNAIC via Plano de Ações Articuladas (PAR), retira-se toda a ajuda e incentivo à mobilização dos entes a manterem seus próprios programas em vigor. Entretanto, a Portaria acrescenta um novo texto que permite aos “entes federados que aderirem ao Pacto na perspectiva de formação em serviço e que desenvolverem programas próprios de alfabetização em seus sistemas de ensino poderá propor a integração das ações e dos materiais de formação” (BRASIL, 2016a, s/p), isto é, estes programas poderão utilizar-se das ações e dos materiais disponibilizados pelo MEC para integrar as suas práticas, porém não poderão contar

com o apoio técnico nem financeiro de que contam aqueles que aderiram integralmente ao programa.

Os cortes em investimentos públicos por parte da União é uma regra prevista pelo ideário neoliberal e as mudanças na legislação do PNAIC ocorrem em consonância com tais preceitos, assim como ressaltamos nas palavras de Gentili (1996), no projeto neoliberal não há necessidade de mais investimento, mas de melhor gestão dos recursos que já existem. Relacionamos a isto também os cortes com as despesas públicas ocorridos durante o governo Temer, que apresentou propostas que caminhavam nesta direção, como por exemplo a Proposta de Emenda Constitucional nº 55 (PEC 55)³⁷, proposta no mesmo ano em que se iniciou a segunda etapa do PNAIC, e que previa o congelamento dos gastos públicos por até 20 anos, incluída aí a educação.

Ainda no que tange ao Art. nº 11 que traz as responsabilidades do MEC, por meio de um parágrafo único apenas uma nova incumbência é adicionada às suas tarefas: a de contribuir para que diferentes espaços sejam organizados nas escolas, podendo ser em salas de aula, na biblioteca ou mesmo nos corredores das escolas, que sejam utilizados como lugares comuns de leitura, escrita e que conseqüentemente, serão aproveitados no processo de alfabetização e também por alunos fora do ciclo, que possam ter contato com estes ambientes. A proposta de estabelecer tais espaços comuns de leitura na escola é um avanço em relação à legislação anterior, e totalmente positiva em seu intento de contribuir com a alfabetização e com a formação de leitores na escola em todos os anos, pois instiga a curiosidade do aluno e a oportunidade de usufruir de um novo ambiente escolar, conjuntamente ao incentivo à leitura.

Porém, compreendemos que as reformas feitas no âmbito das responsabilidades do MEC tenderam a ser mais negativas do que positivas para o programa, visto que o órgão acirra o monitoramento das ações e conseqüentemente a regulação passa ser uma marca característica. Ele também exime-se de encargos e tarefas, repassando-as aos demais entes federativos, e estes por sua vez, também ampliam os mecanismos de fiscalização e controle, como analisaremos agora.

Assim como na estância estadual, os municípios deveriam acrescentar à sua adesão ao Pacto, participar da construção do Plano de Gestão, além de selecionar os profissionais que

³⁷ A PEC 55 propôs que fosse estabelecido um teto para os gastos públicos para os próximos 20 anos, começando a partir de sua aprovação, a fim de controlar as contas públicas. A ideia é limitar as despesas de maneira que o gasto anual será o mesmo do ano anterior, corrigido pela inflação. A medida pode ser revista em dez anos, mas a previsão inicial é de que as áreas de educação e saúde sejam as que mais sintam o impacto da nova disposição, mesmo que as modificações nestas áreas somente começariam a valer em 2018. A PEC 55 foi aprovada em dezembro de 2016.

atuariam como orientadores de estudo e arcariam com as suas despesas de deslocamento e hospedagem para que participassem das formações. Estas são as únicas modificações no plano municipal.

Já no estadual, acrescenta-se às tarefas dos estados e DF, a coordenação e monitoramento do processo de elaboração, execução e avaliação do Plano de Gestão do Estado; utilizar os resultados das avaliações externas (ANA, Provinha Brasil) para elaborar metas para cada escola, buscando colaborar para que ao findar o 3º ano do Ensino Fundamental a maioria dos alunos apresente domínio na leitura e escrita e nos fundamentos da matemática, esperando-se que alcancem ao menos o nível 3 da ANA e se possível, estejam alfabetizados antes mesmo do fim do ciclo. Para aqueles estudantes que se encontram ainda nos níveis 1 e 2 da ANA, os estados e DF deveriam organizar atendimento especial, e a mesma ajuda seria ofertada àqueles alunos que demonstrassem alguma dificuldade, mesmo que estes não tivessem feito a Avaliação Nacional da Alfabetização. Essas modificações foram reunidas no quadro abaixo:

Quadro 11 - Alterações no Artigo nº 13, que trata das funções dos estados e DF

Domínio	Primeira etapa do PNAIC	Segunda etapa do PNAIC
Acrescenta-se o Plano de Gestão	I - aderir ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa;	I - aderir ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e elaborar, ouvida a seccional da Undime do estado, Plano de Gestão, no qual deverão constar estratégias de monitoramento das ações do Pacto e de avaliação periódica dos estudantes;
Troca da coordenação institucional pelo Comitê Gestor Estadual	IV - instituir e viabilizar o funcionamento da coordenação institucional no âmbito do Estado ou Distrito Federal;	IV - instituir e viabilizar o funcionamento do Comitê Gestor Estadual no âmbito do Estado ou Distrito Federal;
Aumento da regulação sobre a execução e os resultados das ações do PNAIC	V - gerenciar e monitorar a implementação das ações do Pacto em sua rede;	V - gerenciar e monitorar a implementação, execução e resultados das ações do Pacto em seu estado;
Investimento na formação	VII - indicar orientadores de estudo de sua rede de ensino e custear o seu deslocamento e a sua hospedagem para os eventos de formação;	VII - selecionar orientadores de estudo de sua rede de ensino e custear o seu deslocamento e a sua hospedagem para os eventos de formação.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir das Portarias nº 867/12 e Portaria nº 1.094/16.

Conforme o quadro, as modificações estão distribuídas por quatro incisos, modificando-os de acordo com as inclinações da nova legislação. No primeiro deles, é demarcada a nova responsabilidade dos estados e DF para com o Plano de Gestão, que deveria ser elaborado com a participação da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), o que

pressupõe a participação da esfera municipal no processo de elaboração deste documento, mas nada é mencionado sobre a participação da esfera federal. Os Planos de Formação e de Gestão precisavam ser validados pelo Comitê Gestor Estadual para a Alfabetização e o Letramento. Com a instauração do Comitê Gestor Estadual, toda a atuação em torno da implementação, monitoramento, e resultados das ações do programa, passaram a ser voltadas para o contexto estadual.

Outro ponto importante acrescentado a este inciso e ao próprio Plano de Gestão é que este deve conter “estratégias de monitoramento das ações do Pacto e de avaliação periódica dos estudantes” (BRASIL, 2016a, s/p). Assim como reafirma o inciso V, o compromisso desta nova versão do PNAIC demonstra que a tarefa dos estados e DF está em consonância com as demais categorias de análise em enraizar a lógica da vigilância e da busca de resultados via exames periódicos.

A intensificação da inspeção sobre as ações do PNAIC, bem como sobre todos os processos envolvidos pelo programa, refletem uma forma específica de gerir o processo, acreditamos que a forma chamada por Gewirtz e Ball (2011) como “novo gerencialismo” possa se adequar ao que descrevemos até aqui. Os autores caracterizam o novo gerencialismo como uma prática que preza pelo sucesso competitivo por meio da flexibilização de mecanismos de controle e da motivação pela busca da excelência, assim sendo,

Para o novo gerente da educação, uma boa administração envolve implementação tranquila e eficiente de objetivos situados fora da escola, dentro dos limites também estabelecidos fora da escola. Não é papel do novo gerente questionar ou criticar esses objetivos e limites. O discurso do novo gerencialismo na educação enfatiza os propósitos instrumentais de escolarização – aumento dos padrões e desempenhos conforme mensurados pela avaliação dos resultados, nível de frequência e destino dos egressos – e está frequentemente articulado a um vocabulário da empresa, excelência, qualidade e eficiência. (GEWIRTZ; BALL, 2011, p. 199).

As práticas novo-gerencialistas na educação descrita pelos autores, são reconhecidas por serem autoritárias, por prezar pela racionalidade técnica em detrimento da racionalidade substantiva, pelas “decisões instrumentalistas guiadas pela eficiência, custo-eficácia”, além de reforçar a competitividade. A avaliação em larga escala, inclinação tão presente na segunda etapa do PNAIC, portanto, materializa os dados instrumentais valorizados por esta vertente e os converte em discurso de eficiência e qualidade.

Tal intensificação pode ser observada similarmente nos novos trechos que não existiam na primeira versão do Pacto e agora expressam claramente em três incisos o foco na fixação de

metas a partir dos resultados da ANA e da Provinha Brasil, além do controle sobre todas as etapas do Plano de Gestão do Estado, em conformidade com o que salienta o quadro 12.

Quadro 12 - Novos incisos acrescentados ao Artigo nº13 que trata das funções dos estados e do DF

Domínio	Portaria nº 1.094/16
Responsável pelo Plano de Gestão do Estado	XII - coordenar e monitorar o processo de construção, execução e avaliação do Plano de Gestão do Estado;
Domínio	Portaria nº 1.094/16
Estabelecimento de metas a partir dos resultados das avaliações em larga escala	XIII - estabelecer metas para cada escola, a partir da análise do boletim da ANA 2014, da Provinha Brasil ou de outros instrumentos de avaliação próprios, buscando que o maior número possível de estudantes termine o 3º ano com fluência na leitura, domínio do Sistema de Escrita Alfabética e dos fundamentos da Matemática, alcançando, pelo menos, o nível 3 da ANA;
Apoio à organização de atendimento especial aos alunos que apresentaram dificuldades	XIV - apoiar a organização de atendimento especial aos estudantes que se encontrem nos níveis 1 e 2 da ANA e a todos que apresentem dificuldades, independentemente de terem realizado a avaliação, buscando a consolidação da alfabetização, quando possível, antes mesmo do 3º ano.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir da Portaria nº 1.094/16.

Segundo exposto pelo quadro 12, apesar de haver de fato o foco nas metas e resultados dos instrumentos avaliativos, é preciso reconhecer que o inciso XIV apresenta uma iniciativa importante no sentido de contribuir com a aprendizagem dos alunos que demonstram mais dificuldade, mesmo que este não tenham participado da Avaliação Nacional da Alfabetização. Este é um ponto favorável se pensarmos sob a perspectiva de um instrumento avaliativo que se preocupa com a aprendizagem, e não apenas com o resultado. Neste sentido, o modelo de avaliação mediadora proposto por Hoffmann (2009) expressa as possibilidades de um instrumento avaliativo que permite ao aluno ter várias possibilidades e oportunidades para se expressar, permitindo ao professor maior proximidade e entendimento de suas dificuldades, para então poder intervir com precisão.

A grande crítica da autora com relação aos métodos tradicionais de avaliação baseada na classificação por resultados, como as que foram propostas pelo PNAIC, é de que esta avaliação não contribui de maneira significativa nem para a formação do discente, nem para que os docentes verifiquem suas falhas enquanto práticas de ensino. Assim sendo, os alunos são condicionados a decorar conteúdos e a serem submissos cognitivamente, posto que o objetivo central é tirar boas notas. Por sua vez, os professores não são capazes de reconhecer as

falhas no processo de aprendizagem e as verdadeiras dificuldades dos estudantes, a avaliação fechada não os permite possibilidades de investigação mais aprofundada e individualizada.

Mesmo acrescentando o inciso XIV, o qual indica uma postura pró-ativa em relação à recuperação dos educandos que têm dificuldades e que, dentre eles, mesmo com os que não tenham realizado os exames da ANA, é preocupante a insistência do programa em análise nesse tipo de avaliação, pois revela que não foi sua verdadeira finalidade favorecer o avanço na vertente de uma avaliação mediadora.

4.2.5 Formação continuada de professores: investir para alfabetizar todas as crianças até os 8 anos de idade

Neste ponto da análise é preciso que retornemos à essência do programa, que foi criado com o objetivo de responder à meta dois do plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto nº 6.094/2007) e meta cinco do PNE (Lei nº 13.005/2014) que estabelecem a alfabetização de todas as crianças até os 8 anos de idade. São modificados aspectos especificamente ligados à alfabetização, como o texto da Portaria nº 867/12 em seu Art. 6º, inciso I, sobre os eixos compreendidos pelas ações do Pacto definia “formação continuada de professores alfabetizadores”, e com a nova Portaria passa a ser apenas “formação continuada” em 2016. Este fato pode significar ao mesmo tempo, que o programa perde parte da sua essência de ser voltado especificamente para a alfabetização, mas por outro lado fica mais amplo, contemplando não somente os professores alfabetizadores como outros profissionais e professores que não atuam no ciclo. Foi observado também que o MEC deixou de oferecer apoio técnico e financeiro aos entes governamentais que já desenvolvem programas próprios voltados para a alfabetização e que não fizeram por este motivo, adesão ao PNAIC, desestimulando-os a continuar como já demonstramos anteriormente.

Entendemos que todas as mudanças que ocorreram no programa e que foram analisadas até aqui, refletem diretamente em seu cerne que é a formação continuada de professores com foco na alfabetização. As modificações que mencionamos acima representaram perdas significativas ao programa, uma vez que atuam necessariamente em sua especificidade, fazendo com que a cada modificação a qualidade e o propósito inicial do curso de formação de professores fiquem mais distantes. Em concordância com estes fatos, seguem as modificações no Artigo 7º que trata sobre o eixo formação de professores e apontam para a confirmação e reforço de tudo o que foi posto anteriormente.

Quadro 13 - Alteração no Art. 7º que trata da formação de professores

Domínio	Primeira etapa do PNAIC	Segunda etapa do PNAIC
Formação preferencialmente em serviço e inclusão dos coordenadores no curso	I - formação dos professores alfabetizadores das escolas das redes de ensino participantes das ações do Pacto;	I - formação, inclusive em serviço, dos professores alfabetizadores e coordenadores pedagógicos das escolas das redes públicas de ensino participantes das ações de alfabetização;

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir da Portaria nº 867/12 e Portaria nº 1.094/16.

A primeira modificação foi feita no sentido de incluir os coordenadores pedagógicos nos cursos de formações além de reafirmar que eles ocorreriam preferencialmente em serviço, como mostra o quadro 13. Entendemos a inclusão desses profissionais nos cursos de formação como uma mudança positiva trazida por essa legislação, pois em seu trabalho eles atuam diretamente com os professores, logo, sua profissionalização e capacitação representam melhora também no suporte à prática dos docentes.

Este inciso também retorna à questão da formação inclusive em serviço, reforçando a predileção da Portaria nº 1.094/16 para que ela assim ocorra. Os outros dois acréscimos ao referido artigo na Portaria de 2016 coadunam com esta primeira alteração, incluindo mais profissionais no eixo de formação e retirando a coordenação-geral do programa da responsabilidade das Instituições de Ensino Superior, conforme demonstra o quadro 14.

Quadro 14 - Novos trechos acrescentados ao Art. 7º que trata da formação de professores

Domínio	Portaria nº 1.094/16
Inclusão dos coordenadores estaduais, Undime, regionais e locais no eixo de formação	III – formação dos coordenadores estaduais, Undime, regionais e locais participantes das ações de formação em serviço de professores alfabetizadores e coordenadores pedagógicos.
Desobriga a IES de ficarem a cargo da coordenação-geral da formação	Parágrafo único - A coordenação-geral da formação no âmbito do Pacto poderá ficar a cargo de uma instituição de ensino superior pública ou de centros de formação de professores regularmente constituídos pelas redes de ensino.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir da Portaria nº 1.094/16.

Dois novos acréscimos foram feitos ao eixo da formação continuada de professores: um deles versa sobre a formação também dos coordenadores estaduais, Undime, regionais e locais, responsáveis por parte da referida formação em serviço, e o outro acréscimo feito num parágrafo único diz que “a coordenação-geral da formação no âmbito do Pacto poderá ficar a

cargo de uma instituição de ensino superior pública ou de centros de formação de professores regularmente instituídos pelas redes de ensino” (BRASIL, 2016a, s/p). Voltam à cena as Instituições de Ensino Superior, porém, apenas como uma possibilidade e não como regra.

É interessante observar alguns apontamentos de Silva (2017) sobre as duas versões da legislação do Pacto, no que concerne à formação de professores. Ela estabelece uma breve comparação da segunda com a primeira etapa do PNAIC, em que esta é definida pelo período de vigência das portarias de nº 867/2012 e nº 1.458/2012, sob as quais havia maior preocupação com a qualidade da formação oferecida aos professores, já que havia o compromisso de parceria com as Instituições de Ensino Superior (IES) e pré-requisitos mais exigentes para a seleção de tutores e coordenadores que atuariam nas ações do programa. Embora a segunda etapa do PNAIC tenha sido institucionalizada para, dentre seus objetivos, sanar fragilidades percebidas na primeira, as mudanças foram bem mais profundas, e recebem algumas críticas da autora.

Uma crítica importante se refere à “desintelectualização” dos processos de formação dos professores presentes nas Reformas Educacionais e à crescente noção de “competência”, que esconde atrás da ideia de *expert* a verdadeira “desprofissionalização” do professor, segundo ela. Esta crítica se assenta a partir da segunda etapa do PNAIC, com a Portaria nº 1.094/2016 que, conforme explica a autora, atende às expectativas e exigências dos organismos internacionais, que recomendam cortes de gastos e acabam por adequar o programa ao que ela define como a “política de avaliação em larga escala que o MEC vem desenvolvendo nesse cenário de reformas e contrarreformas” (SILVA, 2017, p. 98).

Dessa maneira, o distanciamento da formação do professor alfabetizador dos IES afasta-o do espaço universitário e contribui de forma negativa na experiência formativa oferecida a ele. O que a portaria estabelece é que sejam “instituições formadoras” as responsáveis por este trabalho, mas por não definir quais serão estas, deixa aberta a possibilidade de que instituições de nível não superior e mesmo grupos empresariais tomem a formação de professores, o que implica o risco de “reduzir formação continuada a ações de treinamento em que os professores tornem-se meros aplicadores de técnicas de ensino” (SILVA, 2017, p. 98).

Aqui se encerram todas as alterações e acréscimos feitos no texto da Portaria nº 867/12, referentes à formação de professores e a todas as categorias de análise elencadas anteriormente, reformulando-a conforme se pode constatar pelas comparações, sob um olhar diferente daquele que regia a primeira versão. De uma maneira geral, esse novo documento demonstra foco nas avaliações, tanto externas como internas, é mais centrado em resultados, no estabelecimento e alcance de metas, o que acarreta maior cobrança principalmente dos professores e alunos para alcançá-las.

Em contrapartida, o PNAIC sofre mudanças importantes na estrutura do curso de Formação Continuada de Professores, o qual antes era especificamente voltado aos alfabetizadores, com a retirada das Instituições de Ensino Superior como sede dos cursos ministrados aos orientadores de estudo e o repasse dessa tarefa a Instituições Formadoras não especificadas no documento, o que sugere uma depreciação na qualidade dos cursos de formação, além de práticas reducionistas da atividade docente, como lembrou Silva (2017).

Para dar continuidade e complementar o que foi posto até aqui, relembramos que a Portaria nº 1.094/16 que representa a segunda etapa do PNAIC, modifica todas aquelas que configuram a primeira etapa. Passaremos então às alterações feitas em mais uma delas, a Portaria nº 1.458/12 que define categorias e parâmetros para a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa àqueles profissionais que atuam no Pacto, portanto intimamente ligada à categoria de análise de formação continuada de professores. Este documento sofreu várias alterações importantes para adequar-se ao novo perfil da Portaria de 2016. A primeira delas é retratada no quadro 15:

Quadro 15 - Alteração no Art. 1º da Portaria nº 1.458/12 que trata do objetivo do PNAIC

Domínio	Primeira etapa do PNAIC (Portaria nº 1.458/12)	Segunda etapa do PNAIC (Portaria nº 1.094/16)
Estabelece a formação em serviço, inclui os coordenadores nos cursos de formação e determina o cumprimento de metas	Art. 1º - A Formação Continuada de Professores Alfabetizadores tem como objetivo apoiar todos os professores que atuam no ciclo de alfabetização, incluindo os que atuam nas turmas multisseriadas e multietapa, a planejarem as aulas e a usarem de modo articulado os materiais e as referências curriculares e pedagógicas ofertados pelo MEC às redes que aderirem ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e desenvolverem as ações desse Pacto.	Art. 1º - A Formação Continuada ofertada no âmbito do programa Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa será realizada preferencialmente em serviço, nas escolas com classes de alfabetização, e tem como objetivo apoiar os professores alfabetizadores e coordenadores pedagógicos a planejarem suas ações e adotarem estratégias didático-pedagógicas que permitam aos estudantes de 1º a 3º anos alcançarem os objetivos de aprendizagem estabelecidos para o Ciclo de Alfabetização.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir da Portaria nº 1.458/12 e Portaria nº 1.094/16.

A primeira mudança realizada pela Portaria nº 1.094/16 é feita no objetivo da Formação Continuada de Professores. Comparando-o com o objetivo do documento anterior, sabemos que há agora a especificação de que a Formação ocorrerá de preferência em horário de serviço e alcançará além dos professores alfabetizadores, também os coordenadores pedagógicos, e por fim os coordenadores estaduais, Undime, regionais e locais. Observamos que se manteve a participação dos professores que lecionavam em classes multisseriadas e multietapa nos cursos, o trecho abaixo expresso num parágrafo único acrescentado ao Artigo 1º, relata qual passou a ser o público-alvo da formação:

- I - os professores alfabetizadores que atuam no ciclo de alfabetização, incluindo os que atuam em turmas multisseriadas e multietapa;
- II - os coordenadores pedagógicos em efetivo exercício no 1º, 2º ou 3º ano ou em turmas multisseriadas ou multietapa; e
- III - os coordenadores estaduais, Undime, regionais e locais, responsáveis pela gestão e monitoramento das ações do Pacto em suas redes. (BRASIL, 2016a, s/p).

Alguns pontos declarados nessa primeira alteração já foram analisados em seções anteriores nesta pesquisa, como a inclusão dos coordenadores pedagógicos nos cursos de formação, a determinação de que a formação ocorra em serviço e o estabelecimento de metas e prazos para alunos e professores, além das implicações destas variações trazidas pela nova legislação. Porém, com um olhar mais atento neste primeiro artigo, notamos que a transformação se deu de maneira mais profunda.

Ademais, chamamos a atenção para a troca entre os termos “planejarem suas aulas” que passou a ser “planejarem suas ações” no que diz respeito à atuação dos professores e coordenadores, o que conota um modelo mais técnico, focado em metas e na adoção de estratégias que permitam alcançá-las, padrão seguido até então pela Portaria da segunda etapa do Pacto. Outro aspecto relevante relacionado à mudança desses termos é o que vem na sequência: “usarem de modo articulado os materiais e as referências curriculares e pedagógicas ofertados pelo MEC” na primeira etapa, trecho substituído por “adotarem estratégias didático-pedagógicas que permitam aos estudantes de 1º a 3º anos alcançarem os objetivos de aprendizagem estabelecidos para o Ciclo de Alfabetização”.

À primeira vista pode parecer que a simples troca dos termos não tem expressividade suficiente para influenciar mudanças significativas no programa. Todavia, com um olhar mais atento, Silva (2017) relata que as alterações estabelecidas na segunda etapa do PNAIC apontam cada vez mais para o que ela chama de “política de avaliação em larga escala”, principal objetivo das reformas e contrarreformas que o MEC tem implementado na educação nacional. Segundo ela, estas políticas estão cada vez mais em conformidade com as prescrições da agenda internacional, em especial o BM, e apostam no estabelecimento de metas e prazos, escondidos sob o conceito ambíguo das “competências” a serem desenvolvidas nos cursos de formação, e pelos professores em sala de aula com os alunos, atendendo aos direitos de aprendizagem.

Por conseguinte, a autora sinaliza para a “desintelectualização” do professor alfabetizador que, afastado do ambiente universitário, presta-se a cumprir metas para elevar os índices de qualidade da educação, aferidos pelas avaliações em larga escala, e ainda se torna

alvo de responsabilização sobre esses resultados. A formação em serviço passa a ser um verdadeiro treinamento para fazer com que os alunos se saiam bem nestes exames.

Laval (2019) explica sobre a “ideologia da profissionalização” na França, em que este processo na escola provém da confusão entre a linguagem da economia e a da escola, junto com movimentos empresariais, que desejam uma escola “a serviço da economia” (LAVAL, 2019, p. 87), o que altera significativamente a função da escola. A profissionalização é mais uma consequência do neoliberalismo, à medida em que representa a materialização do seu ideário dentro das escolas e da educação como um todo, em todos os níveis e carreiras escolares.

Essa ideologia, que transforma a política educacional em uma política de adaptação ao mercado de trabalho, é um dos principais caminhos para a perda de autonomia da escola e da universidade. Obviamente ela é apresentada em geral como um caminho de modernização do sistema escolar, ou até mesmo como o caminho real da democratização. Mas é sobretudo uma reabilitação da empresa, quando não uma estigmatização pura e simples da educação pública. (LAVAL, 2019, p. 87).

De maneira semelhante, observamos na segunda etapa da legislação do PNAIC traços desta mesma ideologia na França retratada por Laval (2019), pois as modificações feitas apontam para a perda de autonomia nas escolas e a formação docente proposta neste novo formato, isto é, a formação em serviço e também à distância, indicam que a profissionalização é consequência em qualquer país em que se instale o sistema neoliberal. Esses traços são identificados repetidamente na nova legislação do PNAIC, assim como provam estas alterações no Art. 2º da Portaria nº 1.458/12:

Quadro 16 - Alterações no Art. 2º da Portaria nº 1.458/12 que trata da modalidade e duração do curso

Domínio	A modalidade presencial deu lugar em parte à formação à distância e a outras modalidades; a duração do mínimo de horas exigidas pelo curso diminuiu; inclui metas e prazos a serem atendidos pelos professores e coordenadores cursistas
Legislação	
Primeira etapa do PNAIC (Portaria nº 1.458/12)	Art. 2º - A Formação Continuada de Professores Alfabetizadores utilizará material próprio a ser fornecido pelo MEC a todos os orientadores de estudo e professores alfabetizadores cursistas e será ofertada de forma presencial, com duração de: I - duzentas horas anuais, incluindo atividades extra-classe, para os orientadores de estudo; e II - cento e vinte horas anuais, incluindo atividades extra-classe, para os professores alfabetizadores.

Domínio	A modalidade presencial deu lugar em parte à formação à distância e a outras modalidades; a duração do mínimo de horas exigidas pelo curso diminuiu; inclui metas e prazos a serem atendidos pelos professores e coordenadores cursistas
Legislação	
Segunda etapa do PNAIC (Portaria nº 1.094/16)	Art. 2º - A formação continuada orientada para a aprendizagem das crianças será ofertada em serviço, incluindo na carga horária dessa formação não somente momentos presenciais, mas atividades mediadas por tecnologias, tais como webconferência e minicursos on-line, e as que o professor desenvolver em sala de aula com os alunos, a partir de sequências didáticas, metas e prazos acordados com os orientadores de estudos e os professores formadores, com duração mínima a ser definida pelo MEC em Documento Orientador das ações de formação continuada de professores alfabetizadores.
Segunda etapa do PNAIC (Documento Orientador de 2017)	As oficinas ofertadas aos diferentes grupos de participantes terão um total mínimo de 100 horas, a serem cumpridas até dezembro de 2017. Além de oficinas presenciais, poderão compor a carga horária da formação de professores e coordenadores: (1) atividades aplicadas em sala de aula; (2) estudos de materiais on-line; (3) grupos de estudos colaborativos organizados nas escolas ou conjunto de escolas; e (4) outras estratégias didáticas previamente planejadas.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir da Portaria nº 1.458/12, da Portaria nº 1.094/16 e do Documento Orientador – PNAIC em Ação 2017.

Ficou definido, então, que, na segunda etapa do PNAIC, as formações aconteceriam não mais somente de forma presencial (agora em serviço), mas inclusive com a assistência de recursos tecnológicos com aulas à distância e via web conferência, atividades on-line sempre acompanhadas de metas e prazos a serem determinados pelos orientadores de estudos e os professores formadores. Reforça-se que o MEC especificaria a duração dos cursos em Documento Orientador posterior, o qual demonstramos no quadro 16. Há um parágrafo reservado a esclarecer que as práticas em sala de aula seriam avaliadas por meio da observação de coordenadores locais, regionais, professores, supervisores ou orientadores, e se acaso não fosse possível realizar esta observação, os professores poderiam apresentar uma filmagem, ou mesmo uma avaliação memorial de sua atuação.

Sobre a duração do curso, antes definida na Portaria nº 1.458/12 como duzentas horas anuais para os orientadores de estudo, e cento e vinte horas anuais para os professores alfabetizadores, incluindo em ambos os casos as atividades extraclasse, a Portaria nº 1.094/16 apresenta que seria estabelecido uma nova duração mínima para o curso, que seria decidida pelo MEC num documento orientador posterior, logo, não fica imediatamente definido a mudança no período de duração dos cursos.

Essa mudança só foi apresentada no ano seguinte, por meio do terceiro elemento apresentado no quadro 16, o Documento Orientador – PNAIC em Ação 2017 que apresenta as formações configuradas em oficinas e divididas entre os três segmentos: o PNAIC Educação Infantil, o PNAIC 1º ao 3º ano do Ensino Fundamental e o Novo Mais Educação. No documento

é esclarecido que a carga horária destas oficinas teria um total mínimo de 100 horas, a serem cumpridas até dezembro de 2017. Logo, constata-se que a previsão de duração dos cursos diminuiu e além de ser menor, não precisaria necessariamente acontecer de forma presencial.

No Documento Orientador – PNAIC em Ação 2017, ficaram definidas mais quatro modalidades que validariam as horas do curso: as atividades aplicadas pelos professores em suas salas de aula; estudos de conteúdos on-line, incluindo Recursos Educacionais Abertos³⁸; a participação em grupos de estudos como auxiliares, formados nas escolas ou conjunto de escolas; e ainda a possibilidade de estratégias didáticas distintas, planejadas de maneira antecipada. Todas essas possibilidades abrem um leque mais amplo de possibilidades e espaços de formação que não existiam na primeira etapa, entretanto, não deveriam substituir a formação presencial, o ideal é que fossem complementares a ela.

Vale reforçar que além de a previsão de duração mínima dos cursos ter diminuído e com as alterações sofridas em toda a estrutura de funcionamento e programa, foram restabelecidas as exigências quanto à formação dos profissionais que atuariam no programa. Nos referimos brevemente a elas na categoria de análise das Instâncias de Formação, mas faremos agora uma análise mais detalhada dessas alterações. Numa síntese comparativa do que expressa o quadro 17 entre as duas etapas do Pacto, notamos que de um modo geral esses requisitos ficaram menos exigentes dentre algumas funções na segunda etapa.

Quadro 17 - Modificações nos requisitos do processo de seleção dos profissionais que atuaram nos cursos de formação

Domínio	Primeira etapa do PNAIC (Portaria nº 1.458/12)	Segunda etapa do PNAIC (Portaria nº 1.094/16)
Coordenador-geral (não houveram modificações)	-----	-----
Coordenador-adjunto	I - ser professor efetivo de instituição de ensino superior; II - ter experiência na área de formação de professores alfabetizadores; e III - possuir titulação de especialização, mestrado ou doutorado.	I - ser professor efetivo da instituição formadora; II - ter experiência na área de formação de professores alfabetizadores e na área de gestão;
Supervisor	Escolhidos em processo de seleção público e transparente, respeitando-se os pré-requisitos estabelecidos para a função quanto à formação e à experiência exigidas.	Selecionados pelo coordenador-geral da Formação, respeitando-se estritamente os pré-requisitos estabelecidos para a função quanto à formação e à experiência exigidas.

³⁸ De acordo com a definição da Unesco mencionada pela Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), “Recursos Educacionais Abertos (REA) são materiais de ensino, aprendizado e pesquisa, em qualquer suporte ou mídia, que estão sob domínio público, ou estão licenciados de maneira aberta, permitindo que sejam utilizados ou adaptados por terceiros”.

Domínio	Primeira etapa do PNAIC (Portaria nº 1.458/12)	Segunda etapa do PNAIC (Portaria nº 1.094/16)
Formador	<p>Selecionados pelo coordenador-geral da IES, em processo de seleção público e transparente, respeitando-se os pré-requisitos estabelecidos para a função quanto à formação e à experiência exigidas, dentre candidatos que reúnam, no mínimo, as seguintes características cumulativas:</p> <p>I - ter experiência na área de formação de professores alfabetizadores; II - ter atuado como professor alfabetizador ou formador de professores alfabetizadores durante, pelo menos, dois anos; III - ser formado em pedagogia ou áreas afins ou ter licenciatura; e IV - possuir titulação de especialização, mestrado ou doutorado ou estar cursando pós-graduação na área de educação.</p>	<p>Selecionados pelo coordenador-geral da Formação, em processo de seleção público e transparente, respeitando-se os pré-requisitos estabelecidos para a função quanto à formação e à experiência exigidas, dentre candidatos que reúnam, no mínimo, três das seguintes características:</p> <p>I - ter experiência na área de formação de professores alfabetizadores; II - ter atuado como professor alfabetizador ou formador de professores alfabetizadores durante, pelo menos, dois anos; III - ser formado em pedagogia ou áreas afins ou ter licenciatura; IV - possuir titulação de especialização, mestrado ou doutorado ou estar cursando pós-graduação na área de educação; e IV - possuir titulação de especialização, mestrado ou doutorado em Educação ou estar cursando pós-graduação na área de Educação.</p>
Coordenadores estaduais, regionais e locais	<p>Indicado pela respectiva secretaria de educação e deverá ser selecionado, preferencialmente, dentre aqueles que atendam às seguintes características cumulativas:</p> <p>[...] II - ter experiência na coordenação de projetos ou programas federais;</p>	<p>Os coordenadores estaduais, regionais e locais do Pacto, indicados pela respectiva Secretaria de Educação, e o coordenador Undime, de livre indicação do presidente da Undime estadual, deverão atender às seguintes características cumulativas:</p> <p>[...] II - ter experiência na coordenação de projetos ou programas;</p> <p>Novos incisos: VI - ter experiência no ciclo de alfabetização; VII - ter experiência em gestão e supervisão pedagógicas; e VIII - conhecer os níveis de proficiência na Avaliação Nacional da Alfabetização - ANA das escolas de sua rede de ensino.</p>
Orientador de estudo	<p>II - ter sido tutor do Programa Pró-Letramento;</p>	<p>II - ter participado de programas de formação continuada de professores nos últimos três anos ou ser professor alfabetizador com resultados reconhecidos na escola e na rede de ensino onde atua;</p>

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir da Portaria nº 1.458/12 e da Portaria nº 1.094/16.

Mantiveram-se as exigências quanto à formação e experiência do coordenador-geral da formação, e por isso não incluímos este cargo no quadro 17. Os coordenadores-adjuntos, que tinham como requisito cumulativo a titulação em especialização, mestrado e/ou doutorado. Por meio das reformulações dessa Portaria, as titulações não lhes são mais exigidas, eles precisam

ter somente experiência em formação de professores e na área de gestão, o que também é novidade. As instituições formadoras poderão designar até dois coordenadores-adjuntos, um para cada área (alfabetização e gestão).

Para o cargo de supervisor, mudou a forma de seleção, que passou de processo de seleção público à escolha do coordenador geral da Formação, porém mantiveram-se os pré-requisitos quanto à formação. A respeito deste cargo também foi redefinido em um parágrafo único que os supervisores se articulariam com a equipe de gestão local e regional, com o objetivo de assegurar que professores e alunos tivessem atendimento integrado, o que não era previsto na legislação anterior.

Já no caso dos formadores, a escolha para a função continuou sendo feita pelo coordenador geral da Formação por meio do processo de seleção público. Uma das diferenças encontradas foi que na primeira etapa era exigido que todas as atribuições quanto à formação e experiências fossem atendidas, mas na segunda etapa basta que sejam atendidas pelo menos três delas. No entanto, acrescentou-se mais um inciso com um novo requisito, exigindo titulação de especialização, mestrado ou doutorado em Educação ou que o candidato à vaga estivesse cursando pós-graduação na área de Educação.

A Portaria nº 1.094/16 volta a reforçar que para a função de formador, deveriam ser considerados os professores alfabetizadores que lecionassem nas escolas que apresentavam bons índices de alfabetização para juntar-se ao quadro. Este fato é uma novidade bastante frisada nesta Portaria e que chama a atenção pelo fato de destacar e incentivar o compartilhamento de práticas que comprovadamente têm dado certo, além de destacar a presença e importância de se levar o índice da escola em consideração no momento da escolha.

Cabe destacar que dentre tantos pontos e mudanças, este é um dos que poderiam à primeira vista ser tomados como positivos, pois o reconhecimento de que se pode aprender e melhorar tendo como ponto de partida experiências exitosas de professores alfabetizadores atuantes nas redes, seria reconhecer a importância do trabalho desenvolvido por estas pessoas e embora cada realidade exija que se flexibilize as práticas, o conhecimento prático é indispensável para a formação continuada. Porém, sabemos que não se trata de mero reconhecimento de boas práticas. Basta lembrarmos a percepção de Gentili (1998) a respeito do conceito neoliberal de valorização do “homem de sucesso” e da presença imprescindível do *expert* no cenário educacional, representando aqueles que têm as habilidades necessárias para lidar com qualquer problema e obter êxito.

Sobre os coordenadores estaduais, regionais e locais do Pacto, continuaram a ser indicados pela respectiva Secretaria de Educação e incluiu-se nesta sessão o coordenador

Undime, de livre indicação do presidente da Undime estadual, todos eles deveriam atender às mesmas exigências quanto à experiência e habilidades indispensáveis ao cargo, que incluem experiência na coordenação de programas e projetos, no trato com as pessoas envolvidas para sua mobilização, sendo que apenas no caso no representante da Undime, não seria preciso que fosse um funcionário efetivo da Secretaria de Educação.

Entretanto, ficou estabelecido que “o coordenador local deve ser professor efetivo cadastrado no censo escolar disponível no momento da constituição da turma de professores alfabetizadores ou ser servidor da carreira dos profissionais da educação básica instituída no âmbito do estado/município” (BRASIL, 2016a, s/p), o coordenador estadual devia responder apenas a este último requisito, sendo que é de livre indicação do Secretário Estadual de Educação, e por fim, para o coordenador regional carece que seja servidor efetivo da equipe da Secretaria Estadual de Educação, e esteja vinculado à regional de ensino do estado.

Ainda sobre a função dos coordenadores, o documento afirma que além das condições definidas na Portaria anterior, ficou acrescido que deveriam apresentar experiência no ciclo de alfabetização, em supervisão pedagógica e gestão, além de conhecer bem os níveis de proficiência na ANA (Avaliação Nacional da Alfabetização), daquelas escolas que fazem parte da sua rede de ensino. É importante destacar o parágrafo sexto, também acrescido ao Art. 9º, que apresenta o papel dos coordenadores:

Os coordenadores estaduais, Undime, regionais e locais representam a instância de gestão compartilhada (estado e município) responsável pelo diagnóstico das escolas, pelo estabelecimento de metas do nível de habilidades em Leitura, Escrita e Matemática a ser alcançado até o final do ano letivo, pelo acompanhamento da evolução dos alunos e pelo monitoramento e avaliação da formação em serviço dos professores, em parceria com as instituições formadoras. (BRASIL, 2016a, s/p).

É notória a responsabilidade delegada aos coordenadores, visto que são eles os chamados a estabelecer a comunicação entre os estados e municípios, a traçar as metas para cada escola a partir do diagnóstico elaborado por eles próprios, a serem alcançadas durante o ano letivo. Além de seu dever para com os alunos e seus resultados, há a avaliação dos professores em serviço e o monitoramento desta formação. De certa forma, é como se o coordenador definisse o que deve acontecer no PNAIC e como deve acontecer, pois, ao definir as metas a serem alcançadas e avaliar se alunos e professores estão em consenso com o que está previsto, o coordenador desempenha papel crucial do desenvolvimento do programa, bem como detém o poder de decisões que indicarão por onde ele deve caminhar. Estes coordenadores

participarão de um curso de formação continuada, focado na gestão e coordenação das ações implementadas pela rede de ensino que, segundo o documento em análise, contribuirá para melhorar a alfabetização e o letramento dos estudantes das séries iniciais do ensino fundamental.

Quanto aos orientadores de estudo, no lugar ter sido tutor do programa Pró-Letramento, entra a participação em programas de formação continuada de professores durante os últimos três anos ou pode ser um professor alfabetizador que tenha destaque na rede ou escola onde leciona, por seus resultados positivos. Se acaso não houver na rede um profissional que se enquadre nestes quesitos, a secretaria deverá considerar para a escolha do orientador, o currículo, experiência e habilidade didática e para este mesmo cargo, é permitido que os coordenadores pedagógicos sejam selecionados. A substituição do orientador de estudos será feita somente se por um professor alfabetizador cursista do programa, o que não era especificado na Portaria anterior.

4.2.6 Recursos, materiais e pagamento de bolsas

Analisaremos, nesta parte do texto, as alterações na Portaria nº 90/13 que trata da definição do valor máximo das bolsas oferecidas aos profissionais da educação participantes da formação continuada no âmbito do PNAIC, juntamente com as mudanças nas demais Portarias que compõem a primeira etapa e que lhe são complementares, principalmente o que diz respeito ao eixo materiais didáticos, literatura e tecnologias educacionais, e também os aspectos relativos ao pagamento de bolsas.

A princípio, evidenciamos as definições acrescentadas pela legislação da segunda etapa do programa, representada pela Portaria nº 1.094/16, que acrescenta os Artigos 11A, 11B, 11C, 11D e 11E à Portaria nº 1.458/12 para apresentar as especificações de cada profissional, quais deles teriam direito a receber as bolsas de estudos, participar da Formação Continuada e por fim, de que maneira poderiam acontecer substituições caso fossem necessárias.

O primeiro deles (Artigo 11A) traz definições sobre o que se considera como professor alfabetizador e assim ter direito a receber a bolsa. Para sê-lo o profissional deveria atender aos dois requisitos definidos como cumulativos:

- I - Estar cadastrado no Censo Escolar disponível no momento da constituição da turma de professores alfabetizadores; e

II - Estar no exercício da função docente em turmas do 1º, 2º, 3º ano do Ensino Fundamental e/ou nas classes multisseriadas que possuem alunos desses anos. (BRASIL, 2016a, s/p).

No caso de haver disponibilidade para participar da Formação, um professor regente atuante de uma dessas turmas, mas que não estivesse computado no Censo Escolar, poderia constituir a turma, porém, não teria direito à bolsa de estudo ou pesquisa. O Artigo 11B trata exatamente das mesmas prescrições, porém, com relação ao coordenador pedagógico.

No Art. 11C, ficam esclarecidos em que situações poderiam ser substituídos os participantes da Formação. Excetuando-se os professores e coordenadores pedagógicos, que não deveriam ser substituídos, os demais profissionais o seriam se: não cumprissem o disposto na Portaria; por pedido e vontade própria do participante desde que fundamentada; por decisão da Administração Pública, igualmente fundamentada. O orientador de estudos poderia ser substituído por motivo de insatisfação da sua turma de professores alfabetizadores, que o avaliariam. O coordenador local fundamentaria a decisão de substituí-lo perante processo administrativo em que fosse assegurado contraditório e ampla defesa, e o participante teria, então, um prazo de cinco dias para apresentar sua defesa. O mesmo vale para os coordenadores estaduais, Undime, regionais e locais, mudando apenas que, para estes profissionais, a decisão deveria ser fundamentada pelo Comitê Gestor Estadual.

O próximo Artigo acrescentado pela Portaria nº 1.094/16, de número 11D, afirma que nenhum dos dirigentes (definidos como diretores escolares, secretários estaduais ou municipais de educação e aqueles que possuem cargos públicos eletivos) da educação de qualquer instância federativa poderia ser designado a ocupar lugar no programa, seja qual fosse. Os acréscimos feitos pelo documento terminam no Artigo 11E, por meio do qual o MEC reconheceria como participante do PNAIC apenas aqueles que estivessem adequadamente cadastrados no SisPacto, que é o Sistema de Monitoramento do Curso de Formação vinculado ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (SisPacto). Por meio desse sistema, “o coordenador local, o orientador de estudo e os professores inserem dados sobre as ações do PNAIC por eles realizadas, em consonância com a função de cada um” (MELLO, 2017, p. 206), assim, o SisPacto foi um sistema que contribui para o controle e monitoramento das ações do PNAIC em todas as instâncias.

É válido observar que as bolsas concedidas aos profissionais não seriam mais de apoio, denominação usada na Portaria nº 867/12 para incentivar sua participação no curso, passando a ser definidas como bolsas de estudo, concedidas somente àqueles profissionais que participaram dos cursos e que foram cadastrados no SisPacto. E apesar das alterações no que

tange à centralidade do programa no professor alfabetizador (fato que implica ao mesmo tempo a perda na essência do Pacto, mas amplia a formação a outros níveis e profissionais), inicialmente a Portaria nº 1.094/16 não apresentou alterações quanto à distribuição dos materiais didáticos, livros literários, jogos e todo o material com conteúdo que tem a alfabetização como foco.

Entretanto, no oitavo tópico do Documento Orientador encaminhado aos estados e municípios sobre as ações e funcionamento do PNAIC 2017, que trata do Material Didático, está registrado que, no ano de 2017, o MEC não encaminharia material, sob a justificativa de que nessa edição do programa haveria “flexibilidade e respeito à autonomia das redes” e, portanto, elas poderiam “dar continuidade a programas e materiais próprios, podendo, caso desejem, aderir ao Pacto com a manutenção de seus projetos” (BRASIL, 2017, s/p). É bastante claro que há uma contradição entre os documentos e, por ser posterior, este último provavelmente retrata o que por fim ficou estabelecido para esse eixo, isto é, o corte de fornecimento do material de apoio pelo MEC.

Como falamos anteriormente, a política de corte de gastos é um aspecto bastante presente na ideologia neoliberal, pois, a ideia de que o Estado deve abster-se de responsabilidades sociais que o deixam “pesado”, inclui sobremaneira a redução das despesas com políticas públicas. Tal tendência está presente também nas ações das organizações internacionais, assim como menciona Torres Santomé (2003), é de interesse destas organizações que o Estado diminua os gastos públicos, uma vez que o sucateamento de um setor tende a abrir portas para que o mercado encontre ali um espaço propício aos negócios.

É cognoscível que o MEC, como órgão representativo da instância federal, acompanhou essa tendência, porquanto apresentou-se na segunda etapa do PNAIC com maior repasse de responsabilidades e cortes de gastos, o que tem implicações diretamente sobre os recursos fornecidos ao programa. Contudo, esta etapa demonstrou em determinados momentos, contrastes entre os próprios documentos que a compõem, inclusive no que se refere ao corte de gastos. As contradições podem ser observadas principalmente no que diz respeito aos recursos oferecidos pelo MEC, visto que o órgão não sugeriu inicialmente nenhuma alteração ao eixo de materiais didáticos, literatura e tecnologias educacionais (apresentado pela Portaria nº 867/12), acrescentando a ele apenas um parágrafo único, como comprova o quadro a seguir:

Quadro 18 - Alterações no Artigo 8º que trata do eixo materiais didáticos, literatura e tecnologias educacionais

Domínio	Primeira etapa do PNAIC	Segunda etapa do PNAIC
Definição do Art. 8º	<p>Art. 8º O eixo materiais didáticos, literatura e tecnologias educacionais caracteriza-se pela disponibilização pelo MEC, para as escolas participantes, de:</p> <p>I - livros didáticos de 1º, 2º e 3º anos do ensino fundamental, e respectivos manuais do professor, a serem distribuídos pelo Programa Nacional do Livro Didático - PNLD;</p> <p>II - obras pedagógicas complementares aos livros didáticos distribuídos pelo Programa Nacional do Livro Didático - Obras Complementares;</p> <p>III - jogos pedagógicos para apoio à alfabetização;</p> <p>IV - obras de referência, de literatura e de pesquisa distribuídas pelo Programa Nacional Biblioteca na Escola - PNBE;</p> <p>V - obras de apoio pedagógico aos professores, distribuídas por meio do PNBE;</p> <p>VI - tecnologias educacionais de apoio à alfabetização.</p>	Sem alterações
Acréscimo no texto da Portaria nº867/12 (Parágrafo único)	-----	Parágrafo único - O MEC poderá apoiar financeiramente as instituições formadoras, na produção de recursos educacionais abertos destinados à formação continuada de professores, assim como os sistemas públicos de ensino dos estados e do Distrito Federal, na impressão e distribuição desses recursos didáticos, desde que pré-qualificados, conforme regramento a ser estabelecido pelo próprio MEC.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir da Portaria nº 867/12 e da Portaria nº 1.094/16.

Ao eixo materiais didáticos, literatura e tecnologias educacionais, acrescenta-se o que se pode considerar, até certo ponto, como um avanço com relação à Portaria nº 867/12: o apoio financeiro que o MEC poderá oferecer às instituições formadoras na produção de Recursos Educacionais Abertos (REA) voltados à formação continuada de professores, e ainda aos sistemas públicos de ensino estaduais e do Distrito Federal na impressão e distribuição desse material, desde que o mesmo tenha sido pré-qualificado pelo MEC. Os REA representam um avanço, no sentido de que permitem que o material didático, literário ou resultados de práticas e pesquisas estejam disponíveis na forma de mídia, de maneira aberta ao público, o que permite seu uso e reaproveitamento por terceiros. Os REA poderiam ser uma alternativa para que o programa tivesse disponível conteúdo de qualidade, além daqueles já utilizados nos anos

anteriores, que segundo o Documento Orientador do PNAIC 2017, seriam tomados para compor o acervo de suporte aos participantes.

Entretanto, voltando às contradições, os REA seriam na verdade uma solução encontrada pelo MEC mediante o fato de que ele deixa de oferecer recursos técnicos e financeiros às redes que já possuíam seus próprios programas voltados à alfabetização na idade certa (modificação feita na Portaria nº 867/12), e também corta, por meio do Documento Orientador no ano de 2017, os recursos materiais que eram previstos na Portaria nº 1.094/16, mesmo que não tenha sido feita nenhuma alteração nesse sentido na Portaria nº 867/12, como demonstramos anteriormente por meio do quadro 18. Assim, podemos inferir que, além das responsabilidades repassadas às demais unidades federativas, o Ministério tomou medidas em que se exime de parte dos gastos com o programa.

As modificações feitas na Portaria nº 1.458/12 definem os profissionais que teriam direito a receber bolsas, na forma e valores definidos em resolução específica do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), delimitando os participantes contemplados pelo pagamento de bolsas da Formação Continuada, que são: coordenador-geral e coordenador-adjunto da Formação, supervisor, formador, coordenador estadual e Undime, coordenadores regional e local das ações do Pacto, orientador de estudo, coordenador pedagógico, e professor alfabetizador, ampliando o número de profissionais beneficiados pelo pagamento de bolsas de estudos no âmbito do PNAIC.

A Portaria 1.094/16 que fez estas alterações, se encerra fazendo as modificações no último documento, a Portaria nº 90/13, que define o valor máximo das bolsas a serem pagas aos profissionais da educação participantes da Formação Continuada. Não foi feito nenhum corte no que já era previsto com relação aos valores pagos a cada função, ao contrário disso, o que muda são os valores pagos a determinadas funções, acrescenta-se o orientador pedagógico e o coordenador Undime na folha de pagamento. Se antes haviam nove funções beneficiadas pela bolsa, a nova Portaria previa que a partir de 2016 fossem onze, a saber:

Quadro 19 - Funções beneficiadas e valores das bolsas de estudo nas duas etapas do PNAIC

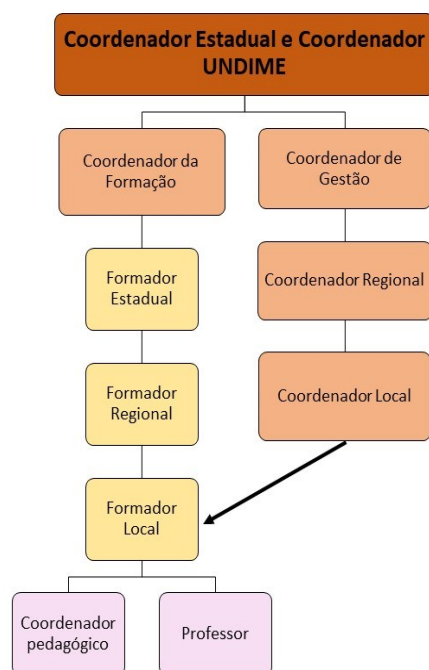
Primeira etapa do PNAIC		Segunda etapa do PNAIC	
R\$ 2.000	Coordenador-geral da Instituição de Ensino Superior	R\$ 2.000	Coordenador-geral da Formação
R\$ 1.400	Coordenador-adjunto da IES	R\$ 1.400	Coordenador-adjunto da Formação
R\$ 1.200	Supervisor da IES	R\$ 1.200	Supervisor
R\$ 1.100	Formador da IES	R\$ 1.100	Formador
R\$ 765	Coordenador das ações do Pacto nos estados	R\$ 2.000	Coordenador estadual
R\$ 765	Coordenador das ações do Pacto no Distrito Federal	R\$ 2.000	Coordenador Undime

Primeira etapa do PNAIC		Segunda etapa do PNAIC	
R\$ 765	Coordenador das ações do Pacto municípios	R\$ 1.400	Coordenador regional das ações do Pacto
R\$ 765	Orientador de estudo	R\$ 1.200	Coordenador local das ações do Pacto
R\$200/mês	Professor alfabetizador	R\$ 765	Orientador de estudo
		R\$200/mês	Coordenador pedagógico
		R\$200/mês	Professor alfabetizador

Fonte: elaborado pela pesquisadora a partir da Portaria nº 90/13 e da Portaria 1.094/16.

Numa comparação entre as duas etapas, é possível notar pelo quadro 19 a inclusão do coordenador pedagógico (recebendo o mesmo valor do professor alfabetizador), e mantiveram-se todos que eram relacionados às IES (com mudanças apenas na nomenclatura), desde o Coordenador geral da formação até os formadores, recebendo os mesmos valores que recebiam na Portaria de 2013. Por meio do organograma³⁹ abaixo, pode-se visualizar melhor a hierarquia das funções, diante dos valores estabelecidos

Figura 2 - Organograma da hierarquia do curso de Formação na segunda etapa do PNAIC



Fonte: Elaborado pela pesquisadora a partir do Documento Orientador das Ações - PNAIC em ação 2017.

³⁹ Fizemos um recorte do organograma que aparece no Documento Orientador das Ações - PNAIC em ação 2017 para fazer este. Porém a nomenclatura de determinadas funções que aparecem no organograma, não corresponde à nomenclatura das Portarias usadas para fazer o quadro 19 (como o coordenador de gestão, formador local, formador regional). Mesmo com a não correspondência de nomenclatura entre os documentos, o organograma permite visualizar a organização hierárquica das funções.

A partir dos coordenadores estaduais, aconteceram mudanças nos valores pagos e o acréscimo das referidas funções. Tanto eles quanto todos os demais coordenadores (que incluiria agora o novo coordenador Undime e coordenadores regional e local das ações do Pacto) tiveram aumento nos valores de suas bolsas, porém receberiam agora valores diferentes entre si, sendo que os coordenadores Undime que não existiam na primeira versão, receberiam o valor de dois mil reais, assim como os estaduais, que passaram a receber dois mil reais (R\$1.235,00 a mais do que o previsto pela Portaria precedente), o regional receberia mil e quatrocentos reais (R\$635,00 a mais) e o local ganharia mil e duzentos reais de bolsa (R\$435,00 a mais). No caso do orientador de estudo o valor pago permaneceu inalterado, assim como o dos professores alfabetizadores que continuariam a receber duzentos reais por mês. Os coordenadores pedagógicos se enquadrariam no mesmo padrão dos professores alfabetizadores, recebendo valor mensal equivalente.

Por fim, acrescenta-se à Portaria nº 90 de 2013, três parágrafos que discorrem sobre as condições para receber as bolsas. Basicamente, é esclarecido que elas seriam pagas via FNDE diretamente aos participantes, e que estes não poderiam receber cumulativamente bolsas de estudo ou pesquisa via FNDE de outros programas de formação que estivessem embasados na Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006 (“autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica”) (BRASIL, 2006, s/p). A última ressalva feita é a de que embora as bolsas fossem pagas durante todo o período de duração do curso, elas poderiam ser pagas por período menor do que o previsto ou mesmo serem interrompidas, desde que esta interrupção viesse acompanhada de justificativa.

Fazendo uma breve comparação entre os documentos analisados (Portarias nº 867/12, nº 1.458/12, nº 90/13 e a que altera todas elas, a nº 1.094/16), percebe-se que as mudanças feitas em todas as Portarias caminharam em conformidade entre si e elucidam características semelhantes, em que: há maior regulação e controle das ações operacionalizadas nos vários segmentos da Federação, via avaliações e análise de seus resultados; foco na formação em serviço e também à distância, dando prioridade às Instituições Formadoras, em detrimento à formação presencial realizada em Institutos de Educação Superior; a inclusão dos coordenadores pedagógicos (o que pode ser considerado como avanço com relação à anterior que não os incluía) na formação; reforça o estabelecimento e cumprimento de metas por alunos e profissionais atuantes no programa; gradual e crescente retirada de responsabilidades e cortes de gastos do MEC. Todas essas mudanças seguiram um padrão que, não por acaso, acompanha a lógica do pensamento neoliberal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Objetivando a conclusão deste trabalho, resgatamos aqui seus objetivos e levantamos algumas considerações sobre o caminho percorrido na tentativa de respondê-los e o que pudemos apreender por meio das análises.

Tivemos como objetivo específico desta pesquisa situar o PNAIC como uma política inserida no contexto de intervenção das agências internacionais na educação brasileira. Para tanto, trouxemos na segunda seção do texto a discussão do neoliberalismo sob uma visão a nível macro (mundial) e micro (Brasil), como forma de contextualizar o quadro social, político e econômico em que se inserem as políticas públicas nos países de capitalismo periférico. Foi preciso resgatar as raízes do pensamento neoliberal para, então, assimilar suas variações ao longo dos anos e de que maneira essa ideologia afeta as várias esferas sociais e políticas, com implicações inclusive no âmbito do PNAIC.

Resgatamos o conceito de liberdade individual, fundamento que perpassa em grande medida as variáveis desse pensamento. A defesa das vontades individuais tem sido uma bandeira bastante convincente levantada por essa corrente de pensamento e que tem mantido seu discurso contemporâneo mesmo com o passar do tempo, pois a partir dela justifica-se muitos outros elementos ligados a essa corrente de pensamento, assim como a competição, a exploração da força de trabalho, a meritocracia etc.

Dito isso, os estudos levantados pela pesquisa nos permitiram enxergar nos organismos internacionais uma vertente aprimorada do ideal neoliberalista, que se dedica à propagação e interiorização dos preceitos neoliberais tanto em nível macro quanto micro. Uma vez que atingem todo o globo de maneiras distintas (incidindo necessariamente sobre setores cruciais dos países de capitalismo periférico), entendemos que possuem o poder de tomar decisões primordiais que deveriam, em nossa visão, pertencer ao Estado de forma mais autônoma, considerando sua realidade e tomando-a como ponto de partida. Ao contrário disso, constatamos um Estado vassalo, refém de metas e prazos estipulados, conforme ditam os interesses das agências financiadoras das políticas públicas no Brasil.

Sendo assim, o PNAIC, como uma política de formação continuada de professores das séries iniciais inserida nesse contexto, refletiu as nuances do mundo neoliberal em sua legislação, ora com determinadas características mais amenas, ora mais acentuadas, em conformidade com a tendência das matrizes governamentais que se alternaram no período em análise (2012 a 2018), tanto que a legislação do programa pôde ser dividida em duas etapas que demonstraram a existência dessas sutilezas.

Percebemos, então, que, no Brasil, considerando o período em questão, a alternância do governo de Dilma Rousseff filiada ao Partido dos Trabalhadores (PT), para o governo de seu vice Michel Temer, ligado ao então Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB, que voltou em 2017 à sigla originária, MDB – Movimento Democrático Brasileiro) ocasionou a intensificação dos traços neoliberais presentes no programa, dadas as características do partido, considerado de centro. Mesmo que o PT tenha destoadado do que dele foi esperado desde o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, tentando fazer com que os dois lados (mercado e proletariado) conversassem, notava-se que havia ainda uma preocupação com o âmbito social ainda no governo de Dilma Rousseff. Quando Temer assumiu a presidência, quase imediatamente aconteceram modificações na legislação do PNAIC e, conforme comprova a análise deste trabalho, as características de uma forma neoliberal de conduzir as políticas públicas são demasiadamente acentuadas e se tornaram mais evidentes na segunda etapa do Pacto.

Logo, verificamos que efetivamente as características observadas na segunda etapa do programa vão ao encontro com as prescrições de organismos internacionais, com especial influência do grupo Banco Mundial, que não apenas financia políticas educacionais de países de capitalismo periférico, como também define metas, prazos, e padrões esperados desses Estados aos quais foram concedidos financiamentos. O BM segue, portanto, a lógica neoliberal e a opera de forma exitosa sobre as políticas educacionais. As modificações que sucederam a primeira etapa do PNAIC refletem sua consonância com tais determinações, já que as reformulações feitas na legislação seguem o padrão esperado por elas, ou seja, redução dos gastos públicos, a presença de *experts* ou especialistas exaltada como exemplo a ser seguido, o repasse de responsabilidades, o estabelecimento de metas, o incentivo à competição por meio de índices, enfim, todas aquelas características que a pesquisa e a comparação entre os dois períodos da legislação nos evidenciaram.

Todos esses elementos são congruentes com uma forma empresarial de gestão. Com o intuito de alcançar o segundo objetivo específico desta pesquisa - identificar o PNAIC no histórico de políticas e programas voltados a resolver o analfabetismo no Brasil –, pudemos estabelecer uma relação direta do programa com o Movimento Todos Pela Educação, constituído por um movimento empresarial com grande influência nas políticas educacionais brasileiras. Uma parceria público-privado, já prevista na Reforma do Estado em 1995, que deu abertura para que esferas sociais como educação e saúde fossem “comandadas” pelo setor privado, utilizando-se de recursos públicos. Constatamos que o TPE não apenas reforça a ideia da lógica da empresa sendo aplicada à educação (sistema de recompensa, competição, metas,

índices ou indicadores de qualidade), como também reafirma o que Gentili (1996) chamou de consenso a respeito da naturalização e legitimação do pensamento neoliberal, mesmo nas camadas menos abastadas da sociedade.

Sabemos que a ideia de qualidade para os organismos internacionais, bem como para os movimentos empresariais, está intimamente ligada à obtenção de resultados mensuráveis por meio de avaliações externas, traduzindo conhecimento em números que pouco correspondem às reais potencialidades dos alunos. Isso porque esse sistema de avaliação em larga escala desconsidera quaisquer aspectos que fujam às habilidades básicas requisitadas pelo mercado. Dessa forma, prioriza conteúdos e disciplinas (português e matemática) em detrimento de outros (como filosofia e história), que também foram focos das ações do Pacto. Consideramos que esses exames exercem uma forte pressão sobre as escolas e seus resultados, uma vez que é por meio deles que se definem políticas e financiamento. O mérito dessa questão é que o PNAIC, mesmo sendo um programa voltado para a formação de professores alfabetizadores, também gerava resultados que eram contabilizados mediante avaliações de larga escala.

Vimos, por meio das análises e comparação entre as legislações, que as modificações feitas nos documentos tiveram alguns pontos negativos e outros positivos. Tomamos como pontos positivos a inclusão do coordenador pedagógico nos cursos de formação, pois entendemos que o trabalho do professor se dá em parceria com multiprofissionais, que atuam conjuntamente visando o mesmo fim. O coordenador é quem auxilia diretamente nesse trabalho e sua constante formação foi um reconhecimento necessário e louvável nessa segunda etapa do programa. O trabalho conjunto também é possibilitado por meio do uso dos REA, que foi previsto também pela legislação de 2016, e que seu uso apropriado permite que múltiplos usuários construam material de qualidade e o adequem às realidades experimentadas por cada profissional em suas especificidades, o que requer, porém, certo conhecimento e domínio na área de tecnologias educacionais.

Consideramos como negativo o agravamento das características neoliberais até aqui descritas, que já estavam presentes no programa. A preocupação com a qualidade do curso de formação dos professores seria o aspecto crucial no sucesso do programa, já que esta é sua definição, e, no entanto, a segunda etapa do programa sugere que a formação seja retirada das Instituições de Ensino Superior. Ora, como se espera que o professor possa adquirir mais conhecimento e ferramentas inovadoras que o ajudem em seu trabalho de alfabetizar, se dele é retirada a possibilidade de ter acesso aos lugares onde se produz o conhecimento? Não nos parece lógico que a formação em serviço e/ou a distância, com duração menor do que a prevista anteriormente, substitua à altura a qualidade de um curso oferecido dentro do ambiente de

educação superior. Do mesmo modo que exigências quanto à formação e capacitação de formadores e orientadores de estudo passam a ser menos rígidas.

Outro fator que consideramos negativo e que foi intensificado pelas modificações na legislação foram as avaliações em larga escala. Acreditamos que esse tipo de abordagem para a verificação da consolidação dos conhecimentos seja pouco produtivo ou relevante, uma vez que produz muito mais resultados para os índices do que de fato apontam um caminho eficiente de intervenção nas dificuldades dos alunos, considerando que são casos específicos, que deveriam ser trabalhados pontualmente. Entendemos que os resultados apontados nesses indicadores têm a missão primordial de estabelecer uma relação de competição entre escolas e redes de ensino, que incentivam o treinamento em língua portuguesa e matemática para alcançar bons números, perdendo nesse processo a valorização das demais áreas do conhecimento, tão enriquecedoras na formação de um cidadão de pensamento autônomo e crítico.

Além disso, o aumento das avaliações em larga escala sugere também o aumento da regulação. Esse atributo é notadamente defendido pela ideologia neoliberal e infere na descentralização de ações que, por meio das análises, nos pareceu como uma tentativa do MEC de repassar suas responsabilidades. O órgão também adere a medidas de diminuição de gastos, deixando de oferecer apoio técnico e financeiro às redes que já possuíam seus próprios programas, possivelmente exitosos, além de deixar de fornecer material de apoio que incluía bibliografia didática, de literatura e tecnologias, o que obviamente prejudicou não só o PNAIC, mas atrasou principalmente o objetivo maior que é aniquilar o analfabetismo no Brasil.

Dessa forma, observamos que, desde 1915, programa após programa, persiste o analfabetismo no Brasil. A ineficiência dos programas é apontada pelos dados de 2017 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os quais demonstram que havia até esse ano 7,0% da população brasileira, ou seja, 11,5 milhões de pessoas ainda analfabetas no país. Cabe nos indagarmos se, assim como menciona Saviani (2007), referindo-se ao PDE como mais uma política educacional que visa alcançar resultados por meio de uma “pedagogia de resultados” ou “pedagogia das competências e da qualidade total” se o PNAIC foi mesmo uma política que, ainda que de forma ambígua, tenha contribuído para a melhoria da qualidade da alfabetização no Brasil, ou se apenas serviu ao sistema capitalista como mais um campo próspero aos negócios, como uma forma eficiente de produzir mão de obra qualificada, tornando, assim, o intuito da meta cinco do PNE (2014) uma utopia.

O que torna essas alterações tão intrigantes é imaginar que o objetivo inicial de melhorar a situação do ensino no primeiro nível do Ensino Fundamental e ter as crianças alfabetizadas até os oito anos de idade vai se tornando um desafio mais complicado e a responsabilidade fica

totalmente a cargo do desempenho do professor que atua nessa etapa. Ele que conta com uma formação continuada cada vez mais superficial e que corre o risco de não contribuir tanto como se espera para que tal mudança no quadro educacional ocorra efetivamente. Esse treinamento de profissionais tem tudo a ver com o que é prescrito pelas agências multilaterais para os países de capitalismo periférico e é, sobretudo uma forma de controle não somente político-econômico, mas ideológico, fato que reforça cada vez mais a submissão e dependência desses países ao capital externo.

Entendemos que a análise dos pontos cruciais do PNAIC, que acompanham a tendência neoliberal de conduzir as políticas públicas nos países de capitalismo periférico, se faz crucial para refletir sobre as possibilidades de atuação do professor, de forma autônoma e de contribuição para uma formação crítica dos seus alunos, na condição de um profissional totalmente imerso no sistema. Essa reflexão nos leva a confiar nas palavras de Gadotti (1998, p. 29):

Tenho sido identificado desde 1978 com a pedagogia do conflito, expressão que cunhei naquele ano, referindo-me a uma pedagogia inspirada no marxismo. Conflito é uma categoria que continuo utilizando como essencial em toda pedagogia: o papel do pedagogo é educar e educar supõe transformar e não há transformação pacífica. Ela é sempre conflituosa. É sempre ruptura com alguma coisa, com preconceitos, com hábitos, com comportamentos, etc.

Na esperança de que estudos como este possam contribuir, mesmo que minimamente, para instigar o conflito necessário a toda transformação, a urgência de assumir esse risco é o que nos torna educadores. Não nos é possível estar neutros diante do rompimento imprescindível às práticas neoliberais e suas consequências desastrosas na educação, até nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Romper é condição essencial do nosso processo de aprendizagem, como educadores e também como pesquisadores.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, políticas educacionais e obsessão avaliativa. **Revista Contrapontos**, Itajaí, v. 7, n. 1, p. 11-22, 2009. Disponível em: <http://www6.univali.br/seer/index.php/rc/article/view/888>. Acesso em: 24 ago. 2019.

AFONSO, Almerindo Janela. Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 75, p. 15-32, 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302001000200003&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 25 jul. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302001000200003>

BARROSO, Alfredo. O neoliberalismo contra o estado-providência. **Revista Estudos do Século XX**, Coimbra, n. 13, p. 84-97, 2013. Disponível em: https://digitalis.uc.pt/pt-pt/artigo/o_neoliberalismo_contra_o_estado_provid%C3%Aancia. Acesso em: 25 jul. 2020. http://dx.doi.org/10.14195/1647-8622_13_5

BERGO, Antônio Carlos. **Darwinismo social e educação no Brasil**. 1993. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1993. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/253766>. Acesso em: 26 mar. 2020.

BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo Neoliberal e políticas educacionais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

BOEING, Rosiani Fabricia Ribeiro. **As políticas de combate ao analfabetismo no Brasil**. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2016.

BOEING, Rosiani Fabricia Ribeiro *et al.* Políticas e programas de erradicação do analfabetismo no Brasil nas últimas quatro décadas. *In*: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 12., 2015, Curitiba. **Anais** [...]. Curitiba: PUCPR, 2015. p. 8400-8414. Disponível em: https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2015/21016_8895.pdf. Acesso em: 25 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. 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. Brasília: Presidência da República, [2007]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm. Acesso em: 25 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 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: Presidência da República, [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6755.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.755%2C%20DE%2

029%20DE%20JANEIRO%20DE%202009.&text=Institui%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de,continuada%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.. Acesso em: 28 jul. 2020.

BRASIL. **Documento Orientador PNAIC 2014**. Brasília: DAGE/SEB/MEC, [2014]a.

BRASIL. **Documento Orientador PNAIC 2015**. Brasília: MEC/SEB, 2015b.

BRASIL. **Documento Orientador PNAIC 2017**. Brasília: MEC/SEB, 2017. Disponível em: http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/doc_orientador/doc_orientador_versao_final.pdf. Acesso em: 25 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2014]b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 28 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.273, de 06 de fevereiro de 2006**. Autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica. Brasília: Presidência da República, [2006]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11273.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.273%2C%20DE%206%20DE%20FEVEREIRO%20DE%202006.&text=Autoriza%20a%20concess%C3%A3o%20de%20bolsas,professores%20para%20a%20educa%C3%A7%C3%A3o%20b%C3%A1sica.. Acesso em: 25 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, [1996]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 28 jul. 2020.

BRASIL. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Avaliação no Ciclo de Alfabetização: reflexões e sugestões**. Brasília: MEC/SEB, [2012]d. Disponível em: <http://www.serdigital.com.br/gerenciador/clientes/ceel/material/107.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2020.

BRASIL. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: Interdisciplinaridade no ciclo de alfabetização**. Brasília: MEC, 2015a. Disponível em: http://pacto.mec.gov.br/materiais-listagem/item/download/14_7bbc6c42393beeac1fd963c16d935f40. Acesso em: 25 jul. 2020.

BRASIL. **Pacto pela Alfabetização na Idade Certa: o Brasil do futuro com o começo que ele merece**. Brasília: MEC, [2012]c. Disponível em: http://www.pacto.proex.ufu.br/sites/pacto.proex.ufu.br/files/files/pacto_livreto_manual.pdf. Acesso em: 25 jul. 2020.

BRASIL. **Plano diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995.

BRASIL. **Portaria nº 1.094, de 30 de setembro de 2016**. Altera dispositivos da Portaria MEC nº 867, de 4 de julho de 2012, que institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e define suas diretrizes gerais; da Portaria MEC nº 1.458, de 14 de dezembro de 2012,

que define categorias e parâmetros para a concessão de bolsas de estudo e pesquisa no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, e da Portaria MEC nº 90, de 6 de fevereiro de 2013, que define o valor máximo das bolsas para os profissionais da educação participantes da formação continuada de professores alfabetizadores no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Brasília: Ministério da Educação, [2016]a.

Disponível em:

http://www.lex.com.br/legis_27193497_portaria_n_1094_de_30_de_setembro_de_2016.aspx.

Acesso em: 25 jul. 2020.

BRASIL. Portaria nº 1.403, de 9 de junho de 2003. Institui o Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores. Brasília: Ministério da Educação, [2003]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/p1403.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2020.

BRASIL. Portaria nº 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, na forma do art. 2º, inciso I, da Portaria MEC nº 867, de 4 de julho de [2012]b. Brasília: Ministério da Educação, [2012]b. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_24064036_portaria_n_1458_de_14_de_dezembro_de_2012.aspx. Acesso em: 25 jul. 2020.

BRASIL. Portaria nº 1.472, de 6 de maio de 2004. Institui o Sistema Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica. Brasília: Ministério da Educação, [2004].

BRASIL. Portaria nº 482, de 07 de junho de 2013. Dispõe sobre o Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB. Brasília: Presidência da República, [2013]a. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30677986/do1-2013-06-10-portaria-n-482-de-7-de-junho-de-2013-30677978. Acesso em: 28 jul. 2020.

BRASIL. Portaria nº 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: Ministério da Educação, [2012]a. Disponível em: http://www.lex.com.br/doc_23490618_portaria_n_867_de_4_de_julho_de_2012.aspx. Acesso em: 8 jan. 2019.

BRASIL. Portaria nº 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 Certa. Brasília: Ministério da Educação, [2013]b. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30294657/do1-2013-02-07-portaria-n-90-de-6-de-fevereiro-de-2013-30294653. Acesso em: 2 dez. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional no 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2016]b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 28 jul. 2020.

BRASIL. Resolução nº 12, de 8 de maio de 2013. Altera dispositivos da Resolução CD/FNDE nº 4, de 27 de fevereiro de 2013, que estabelece orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e pesquisa para a Formação Continuada de Professores

Alfabetizadores, no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Brasília: Ministério da Educação, [2013]c. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30549954/do1-2013-05-10-resolucao-n-12-de-8-de-maio-de-2013-30549950. Acesso em: 2 dez. 2019.

BRASIL. **Resolução nº 4, de 27 de fevereiro de 2013**. Estabelece orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e pesquisa para a Formação Continuada de Professores Alfabetizadores, no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Brasília: Ministério da Educação, [2013]d. Disponível em: <http://www.fnede.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4306-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-4,-de-27-de-fevereiro-de-2013>. Acesso em: 2 dez. 2019.

CECHINEL, André *et al.* Estudo/análise documental: uma revisão teórica e metodológica. **UNESC**, Criciúma, v. 5, n. 1, p. 1-7, 2016. Disponível em: <http://periodicos.unesc.net/criaredu/article/view/2446>. Acesso em: 28 jul. 2020. <http://dx.doi.org/10.18616/ce.v5i1.2446>

CELLARD, André. A análise documental. *In*: POUPART, Jean *et al.* (orgs.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Tradução de Ana Cristina Nasser. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295-316.

CHIZZOTTI, Antônio. A pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais: evolução e desafios. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 16, n. 2, p. 221-236, 2003. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37416210>. Acesso em: 28 jul. 2020.

DA SILVA, Roberta. Reflexões sobre os desafios da gestão municipal das ações de formação continuada de professores do Programa Alfabetização na Idade Certa - PAIC: um estudo de caso com um município do interior cearense. **Olhares: Revista do Departamento de Educação da Unifesp**, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 102-118, 2015. Disponível em: <https://periodicos.unifesp.br/index.php/olhares/article/view/390>. Acesso em: 8 nov. 2019. <https://doi.org/10.34024/olhares.2015.v3.390>

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. O Governo empresarial. *In*: DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. 1. ed. São Paulo: Editora Boitempo, 2016. p. 271-320.

FERREIRA, Livia Andrade. **Intencionalidades e influências das avaliações em larga escala no trabalho de docentes de duas escolas da rede municipal de Uberlândia - MG**. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/22722>. Acesso em: 29 nov. 2019. <http://dx.doi.org/10.14393/ufu.di.2018.1349>

FERRERO, Emília; TEBEROSKY, Ana. **Psicogênese da língua escrita**. Porto Alegre: Artmed, 1985.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

FREITAS, Luiz Carlos de. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Sociedade e Educação**, Campinas, v. 33, n. 119, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v35n129/0101-7330-es-35-129-01085.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2019. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000200004>

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 46, p. 235-254, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782011000100013&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 25 jul. 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782011000100013>

GADOTTI, Moacir. **Pedagogia da Práxis**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso**: simulacro e imposição da reforma educacional do neoliberalismo. Petrópolis: Vozes, 1998.

GENTILI, Pablo. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. *In*: SILVA, Tomaz Tadeu da; GENTILI, Pablo. (orgs.). **Escola S.A.:** quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. Brasília: CNTE, 1996. p. 9-49. Disponível em: <http://static.recantodasletras.com.br/arquivos/4002523.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2019.

GEWIRTZ, Sharon; BALL, Stephen John. Do modelo de gestão do “Bem-Estar Social” ao “novo-gerencialismo”: mudanças discursivas sobre gestão escolar no mercado educacional. *In*: BALL, Stephen John; MAINARDES, Jefferson. **Políticas educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011. p. 193-221.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. Ed. Loyola, 2008.

HOFFMANN, Jussara Maria Lerch. **Avaliação mediadora**: uma prática em construção da pré-escola à universidade. Porto Alegre: Editora Mediação, 2009.

KRIPKA, Rosana Maria Luvezute; SCHELLER, Morgana; BONOTTO, Danusa de Lara. Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização. **Revista de investigaciones UNAD**, Bogotá, v. 14, n. 2, p. 55-73, 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/318353446_La_investigacion_documental_sobre_la_investigacion_cualitativa_conceptos_y_caracterizacion/fulltext/59658281aca27227d78c662c/La-investigacion-documental-sobre-la-investigacion-cualitativa-conceptos-y-caracterizacion.pdf. Acesso em: 25 jul. 2020. <https://doi.org/10.22490/25391887.1455>

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa**: o neoliberalismo em ataque ao ensino público. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

LINO, Claudia de Souza. Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) no contexto do Pacto Nacional Pela Alfabetização Na Idade Certa (PNAIC): apontamentos de uma pesquisa. **Associação Brasileira de Alfabetização**, Duque de Caxias, 2014. Disponível em: <http://abalf.org.br/wp-content/uploads/2015/02/avalia%c3%87%c3%83o-nacional-da>

alfabetiza%3%87%3%83o-ana-no-contexto-do-pacto-nacional-pela-alfabetiza%3%87%3%83o-na-ida.pdf. Acesso em: 25 jul. 2020.

LUZ, Iza Cristina Prado da; FERREIRA, Diana Lemes. Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: formação, avaliação e trabalho docente em análise. *In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO DA ANPAE*, 26., 2013, Pernambuco. **Anais** [...]. Pernambuco: ANPAE, 2013. p. 1-13. Disponível em: <https://anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/IzaCristinaPradodaLuz-ComunicacaoOral-int.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2020.

MARTINS, Erika Moreira; KRAWCZYK, Nora Rut. Estratégias e incidência empresarial na atual política educacional brasileira: O caso do movimento ‘Todos Pela Educação’. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 31, n. 1, p. 4-20, 2018. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0871-91872018000100002&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 13 nov. 2019. <http://dx.doi.org/10.21814/rpe.12674>

MARTINS, Maria Artemis Ribeiro. **Pacto nacional pela alfabetização na idade certa (PNAIC): a educação como legitimação e dominação social**. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/16426>. Acesso em: 25 jul. 2020.

MATOS, Sidney Tanaka S. Conceitos primeiros do neoliberalismo. **Revista Mediações**, Londrina, v. 13, n. 1-2, p. 192-203, 2008. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/3314>. Acesso em: 25 jul. 2020. <http://dx.doi.org/10.5433/2176-6665.2008v13n1/2p192>

MELLO, Ângela Rita Christofolo de. Alfabetização matemática em MT: Análise dos dados do Simec/SisPacto. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 20, p. 203-218, 2017. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/629>. Acesso em: 06 jul. 2019. <https://doi.org/10.22420/rde.v11i20.629>

MELO, Adriana Almeida Sales de; SOUSA, Flávio Bezerra de. A agenda do mercado e a Educação no governo Temer. **Germinal – Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v. 9, n. 1, p. 25-36, 2017. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/21619/14336>. Acesso em: 28 jul. 2020. <http://dx.doi.org/10.9771/gmed.v9i1.21619>

MERQUIOR, José Guilherme. **O Liberalismo: Antigo e Moderno**. Tradução de Henrique Araújo Mesquita. 3. ed. rev. e aum. São Paulo: É Realizações Editora, 2014.

MOREIRA, Jani Alves da Silva; SILVA, Renata Valério da. Políticas para a formação de professores e as recomendações do Banco Mundial: interfaces com o contexto atual da formação de professores alfabetizadores no Brasil. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 11, n. 1, p. 37-61, 2016. Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa>. Acesso em: 24 mar. 2020. <https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v.11i1.0002>

MORTATTI, Maria do Rosário Longo. Alfabetização no Brasil: conjecturas sobre as relações entre políticas públicas e seus sujeitos privados. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, p. 329-341, 2010. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782010000200009&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 28 jul. 2020.
<https://doi.org/10.1590/S1413-24782010000200009>

NEGRÃO, João José de Oliveira. O governo FHC e o neoliberalismo. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 1, p. 103-111, 1996. Disponível em:
http://www4.pucsp.br/neils/downloads/v1_artigo_negrao.pdf. Acesso em: 25 jul. 2020.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: ruptura e permanência. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 197-209, 2009. Disponível em:
<https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19491/11317>. Acesso em: 25 jul. 2020.

PORTAL DO MEC. Governo Federal – Ministério da Educação. **Portal do MEC**, Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/>. Acesso em: 12 jun. 2019.

ROCHA, Juliano Guerra; SANTOS, Sônia Maria dos; OLIVEIRA, Marília Vilela de. Fragmentos históricos da formação continuada do alfabetizador no Brasil. In: SANTOS, Sônia Maria dos; ROCHA, Juliano Guerra. (orgs.). **História da alfabetização e suas fontes**. 1. ed. Uberlândia: EDUFU, 2018. p. 11-22.

SAAD-FILHO, Alfredo; MORAIS, Lécio. **Brasil: neoliberalismo versus democracia**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

SANTOS, Paula R. Amorin *et al.* Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC-2012): Uma análise dos resultados parciais, das potencialidades e das fragilidades. In: ENCONTRO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUDESTE, 11., 2014, São João del-Rei. **Anais [...]**. São João del-Rei: Universidade Federal de São João del-Rei, 2014. p. 1-10. Disponível em: <https://anpedsudeste2014.files.wordpress.com/2015/07/maisa-colombo-edilene-c-weffort-lourenc3a7o-de-oliveira-gislaine-de-oliveira-prodomo-costa-paula-renata-amorin-santos-lc3bacia-maria-gomes-corrc3aaa-ferri-ivone-tambelli-schmidt.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2019.

SAVIANI, Dermeval. Entrevista concedida por e-mail à repórter Juliana Monachesi. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 abr. 2007.

SAVIANI, Dermeval. **PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise crítica da política do MEC**. Campinas: Autores Associados, 2009.

SAVIANI, Dermeval. Política educacional brasileira: limites e perspectivas. **Revista de Educação PUC-Campinas**, Campinas, n. 24, p. 7-16, 2008. Disponível em:
<http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/reveducao/article/view/108>. Acesso em: 25 jul. 2020.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SHIROMA, Eneida Oto; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso; CAMPOS, Roselane Fátima. Conversação das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento

Todos pela Educação. *In*: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson. (orgs.). **Políticas Educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011. p. 222-248.

SICSÚ, João; DE PAULA, Luiz Fernando; MICHEL, Renaut. Por que novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 27, n. 4, p. 507-524, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572007000400001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 25 jul. 2020.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572007000400001>

SILVA, Michelle Castro. **A profissionalização docente no âmbito da formação continuada do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**: da valorização à precarização do trabalho de professores. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2017. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br:8080/jspui/handle/2011/9499>. Acesso em: 25 jul. 2020.

SINGER, André. A (falta de) base política para o ensaio desenvolvimentista. *In*: SINGER, André; LOUREIRO, Isabel (orgs.). **As contradições do lulismo**: a que ponto chegamos? 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016. p.21 - 54.

SINGER, André. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 102, p. 39-67, 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002015000200039&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 25 jul. 2020.
<https://doi.org/10.25091/s0101-3300201500020004>

SÓ BIOLOGIA. A Teoria de Darwin. **Virtuous Tecnologia da Informação**, Porto Alegre, 2020. Disponível em: <https://www.sobiologia.com.br/conteudos/Seresvivos/Ciencias/bioselecaonatural2.php>. Acesso em: 26 mar. 2020.

SOARES, Magda B. Por uma alfabetização até os oito anos de idade. **Todos pela Educação**, São Paulo, 2010.

SOARES, Magda. Letramento e alfabetização: as muitas facetas. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 25, p. 5-17, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782004000100002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 25 jul. 2020.
<https://doi.org/10.1590/S1413-24782004000100002>

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Estatuto Social Consolidado. **Todos pela Educação**, São Paulo, 2019a. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/home>. Acesso em: 14 nov. 2019.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Página inicial. **Todos pela Educação**, São Paulo, 2019b. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/home>. Acesso em: 14 nov. 2019.

TORRES SANTOMÉ, Jurjo. **A educação em tempos de neoliberalismo**. Tradução de Cláudia Schilling. Porto Alegre: Artmed, 2003.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. *In*: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio. (orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. Tradução de Mónica Corullón. São Paulo: Cortez/Ação Educativa/PUC-SP, 1996. p. 125-193.

UNESCO. **Declaração mundial sobre educação para todos e plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem**. Jomtien: UNESCO, 1990. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000086291_por. Acesso em: 27 set. 2019.

UNESCO. **Educação para todos: o compromisso de Dakar**. Brasília: UNESCO, CONSED, Ação Educativa, 2001. Texto adotado pelo Fórum Mundial de Educação. Dakar, Senegal – 26 a 28 de abril de 2000. Inclui o Marco Regional de Ação de Santo Domingo. Janeiro, 2001.

VEIGA, Robson Antônio dos Reis; SILVA, Marcelo Soares Pereira da. Qualidade e políticas educacionais: a perspectiva gerencial e a qualidade social da Educação. *In*: CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; SILVA, Marcelo Soares Pereira da; CHAVES, Vera Lúcia Jacob. (orgs.). **Plano de Ações Articuladas: propostas, cenários e desafios**. Campinas: Mercado das Letras, 2017. p. 23-46.