



# XIV ANPED-CO

## XIV ENCONTRO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO CENTRO OESTE

3608 - Trabalho Completo - XIV ANPED-CO (2018)

GT 08 - Formação de Professores

A SUBORDINAÇÃO DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO CONTINUADA BRASILEIRA ÀS ORIENTAÇÕES DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS: EVIDÊNCIAS PRESENTES E PERSISTENTES NO PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA

Michelle Castro Silva - SECRETARIA EXECUTIVA DE EDUCAÇÃO DO PARÁ

Agência e/ou Instituição Financiadora: CAPES

Este texto propõe analisar a proposta de formação continuada do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e sua relação com as orientações do Banco Mundial. A pesquisa fundamentou-se na abordagem qualitativa. Realizamos levantamento documental e estudo de campo. Para a coleta de dados utilizamos o questionário com questões fechadas. Os sujeitos da pesquisa foram professores de escolas públicas estaduais que atuam nos três anos iniciais do ensino fundamental. Os resultados mostram que o Banco Mundial ao determinar suas orientações, principalmente no que tange à educação, desconsidera aspectos fundamentais como a historicidade e a sociabilidade de países em desenvolvimento. Em relação à formação de professores, o PNAIC, como política de formação continuada, incorpora as orientações do Banco Mundial e articula toda a estrutura teórico-metodológica do programa à política de avaliação em larga escala do Ministério da Educação.

**Palavras-chaves:** Reformas educacionais. Formação continuada. Banco Mundial. PNAIC.

## 1 INTRODUÇÃO

O processo de acumulação capitalista, deflagrador da crise dos anos 1970/1980, consolidou mudanças na organização do trabalho humano que requereu “[...] uma nova divisão, mudanças no conteúdo, quantidade e qualidade do trabalho e novas demandas de qualificação humana” (FRIGOTTO, 1995, p. 60). Dentre os aspectos que demarcam nova organicidade ao trabalho tem-se o revolucionamento da base tecnológica, mas para seu bom aproveitamento tornou-se imprescindível mão de obra flexível e polivalente.

A fim de atender as demandas do mercado capitalista mundial foram implementadas reformas na educação. As reformas educacionais preocuparam-se em reordenar a educação e ensejaram um intenso processo de reformulação conceitual das políticas de formação de professores. De acordo com Costa (2006), as propostas de formação desenvolveram um caráter pragmático e regulatório pautados em novas exigências para atuação profissional limitada ao desenvolvimento de competências, responsabilização unilateral dos professores pela aprendizagem dos alunos e pelos resultados dos sistemas de ensino, bem como a primazia por flexibilidade no trabalho docente.

Dentro desse panorama, focalizamos a formação continuada à luz do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). O PNAIC apresenta como objetivo alfabetizar crianças, até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental (BRASIL, 2012a). Para a concretização desse objetivo as ações do PNAIC articulam quatro eixos: 1) formação continuada; 2) currículo; 3) avaliação; 4) Gestão, mobilização e controle social. Considerando a articulação desses eixos, o objetivo da pesquisa

consistiu em analisar a proposta de formação continuada do PNAIC e sua relação com as orientações do Banco Mundial (BM).

A pesquisa fundamentou-se nos pressupostos da abordagem qualitativa. A primeira etapa da pesquisa consistiu em análise documental da legislação que instituiu o PNAIC, dos cadernos de estudo entregues aos professores durante os encontros de formação e das publicações do BM que focalizam a formação de professores. A segunda etapa consistiu em estudo de campo. O *locus* foram escolas públicas estaduais. Utilizamos como procedimento o questionário com perguntas fechadas. Os sujeitos da pesquisa foram professores que trabalham nos três anos iniciais do ensino fundamental e participam da formação continuada do PNAIC. Visitamos 25 escolas e em apenas 15 dessas escolas havia professores efetivos trabalhando nos três anos iniciais. Conseguimos aplicar 30 questionários.

Os dados evidenciam que o PNAIC como política de formação continuada incorpora as orientações do BM e articula toda a estrutura teórico-metodológica do programa à política de avaliação em larga escala do Ministério da Educação (MEC).

## **2 REFORMAS EDUCACIONAIS: AS ORIENTAÇÕES DO BANCO MUNDIAL PARA A FORMAÇÃO DE PROFESSORES**

As reformas educacionais partem de um conjunto de fatores políticos, econômicos e sociais de amplitude internacional que afetou sobremaneira os países em desenvolvimento, pois estes precisaram iniciar mudanças em sua organização administrativa, de modo a ajustarem-se política e economicamente para atender as demandas do mercado capitalista mundial (BACH; LARA, 2012). Porém, as mudanças operadas distanciaram-se de um projeto de educação para emancipação humana e deu vazão para que a política educacional brasileira se subordinasse às orientações de organismos internacionais como o BM.

De acordo com Torres (1996) o BM atua em duas linhas de frente: assessoria técnico-educativa e pesquisas na área educativa. A assessoria técnica dá-se por meio de apoio financeiro que traz consigo pacotes de reformas que abrangem desde macro políticas educativas a serem implantadas em diferentes contextos regionais, nacionais e locais à gestão da sala de aula pelo professor. Como fonte e referência de pesquisa educacional o BM é responsável por publicações que demonstram a articulação entre economia e educação e a relevância dessa articulação para o desenvolvimento do mercado “sustentável” mundial e diminuição da pobreza em países periféricos.

Os pacotes de reformas educativas do BM possuem como elementos centrais a prioridade na educação primária; a eficácia da educação, por meio de resultados escolares; a ênfase na administração/gestão; a descentralização e a autonomia financeira, cabendo ao Estado fixar padrões, garantir insumos e monitorar o desempenho; e a definição de estratégias interventivas a partir de análise econômica (SILVA et al., 2008).

As orientações para execução de tais pacotes constam em publicações voltadas exclusivamente para as reformas educacionais. Dentre essas publicações destacamos o documento Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial (1996) e o documento Aprendizagem para Todos: investir nos conhecimentos e competências das pessoas para promover o desenvolvimento (2011). Esses documentos foram publicados com 25 anos de diferença, mas é possível observar certa linearidade nas orientações.

No primeiro documento observa-se a tônica direcionada aos princípios da eficiência e da qualidade na educação. O BM orienta os países em desenvolvimento a aplicar nas políticas educacionais as mesmas estratégias administrativas de investimento, acompanhamento e avaliação padronizadas que o mercado econômico mundial adota. No segundo documento observa-se a manutenção dos princípios anteriores e a agregação de outros como inclusão, equidade e diversidade.

Tendo em conta que o panorama da educação global está mudando em níveis demográficos, econômicos e tecnológicos o BM atua por duas vias estratégicas. A primeira estratégia inclui aproveitar todas as formas e oportunidades que existem numa determinada localidade e que possam fornecer aprendizagem, seja do setor privado ou público. A segunda estratégia mantém o foco “[...] em

avaliações de sistemas, aferição de impactos e verificação da aprendizagem e de competências [...]” (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 10).

O BM ao determinar suas orientações, principalmente no que tange à educação, desconsidera aspectos fundamentais como a historicidade e a sociabilidade – marcadas pela corrupção e pelos longos períodos de total negação dos direitos básicos à população – de países em desenvolvimento.

### **3 EVIDÊNCIAS DAS ORIENTAÇÕES DO BANCO MUNDIAL NA POLÍTICA DE FORMAÇÃO CONTINUADA DO PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA**

No contexto das reformas educacionais, a reformulação das bases conceituais das políticas de formação de professores organizou-se em torno da noção de competências, ou seja, da aquisição de conhecimentos teóricos e práticos para o desenvolvimento do trabalho docente, sendo que os conhecimentos práticos se sobrepõem aos conhecimentos teóricos e reforçam o dilema teoria *versus* prática.

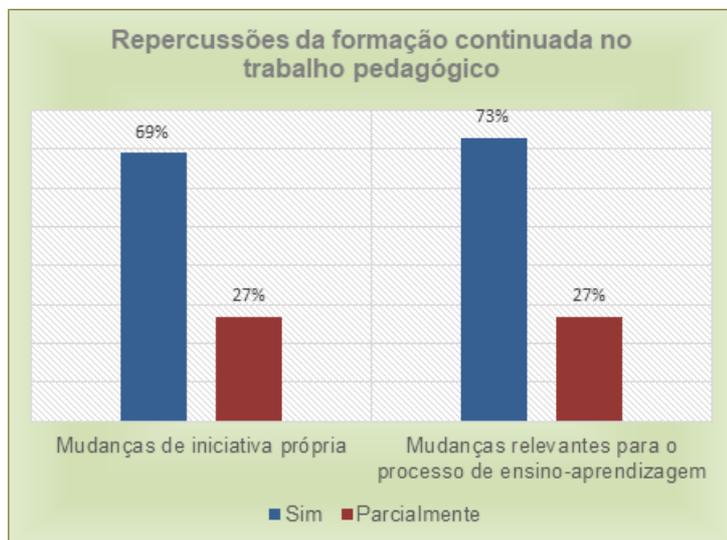
No caderno Formação do professor alfabetizador há uma lista com 12 competências/objetivos a serem adquiridas e desenvolvidas pelos professores que participam da formação continuada do PNAIC. Com base no documento introdutório dos Parâmetros Curriculares Nacionais podemos analisar essas competências em três grandes grupos: conceituais, procedimentais e atitudinais.

As competências conceituais referem-se às capacidades intelectuais do ser humano, as competências procedimentais envolvem o saber-fazer relacionados à tomada de decisões sobre ações concretas e as competências atitudinais reportam-se ao aprendizado de um conjunto de valores, normas e atitudes necessárias para o convívio em sociedade (BRASIL, 1997). Porém, sabe-se que a noção de competências está além dessa definição, *a priori*, de conteúdos de aprendizagem/formação, mas ainda assim, apresenta-se aquém de uma perspectiva crítica de educação e formação a favor da emancipação humana.

No caderno Formação do professor alfabetizador as competências conceituais estão relacionadas à aquisição de conteúdos e conceitos que auxiliem os professores nas atividades práticas desenvolvidas em sala de aula, as competências procedimentais estão relacionadas aos aspectos práticos da profissão docente, ou seja, enfatizam a prática/execução dos conteúdos e conceitos “aprendidos” durante as ações de formação e as competências atitudinais, não possuem uma definição explícita, o que não quer dizer que não existam (BRASIL, 2012a).

Implicitamente, os objetivos atitudinais, no interior da proposta de formação do PNAIC, referem-se ao comprometimento dos professores com o processo de ensino-aprendizagem dos alunos. Para tanto, houve a definição dos direitos de aprendizagem para cada uma das áreas de conhecimento, de modo que, se o professor não se comprometer, ele estará negligenciando os direitos de aprender dos alunos, haja vista que o programa é um pacto nacional e não aderir ao pacto seria o mesmo que descomprometer-se com a educação. Essa é a lógica do programa.

É possível observarmos a mobilização para aquisição e desenvolvimento das competências descritas acima a partir dos dados coletados com os questionários. Ao perguntarmos aos professores sobre as mudanças na rotina profissional, 96% afirmaram ter promovido mudanças na rotina pedagógica. Em seguida, perguntamos se as mudanças foram de iniciativa própria e se se mostram relevantes para o processo de ensino-aprendizagem. O gráfico abaixo mostra-nos o quão a aquisição de competências está modificando as práticas pedagógicas:



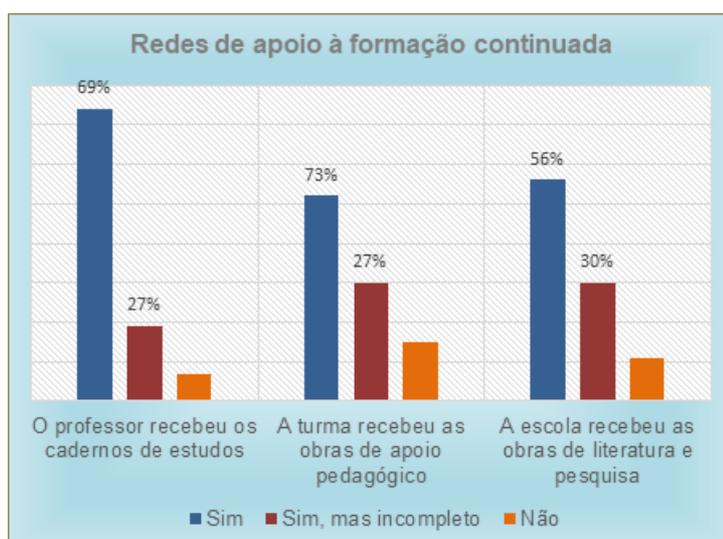
Fonte: Dados coletados *in loco*. Março, 2017.

Todavia, em estudos futuros, pretendemos evidenciar os impactos qualitativos dessas modificações para o processo de escolarização de estudantes de escolas públicas brasileiras, pois as recentes alterações na legislação que instituiu o PNAIC demonstram que houve o alargamento de sua proposta para a educação infantil (BRASIL, 2017)

A articulação da formação com o currículo dá-se por meio da disponibilização de livros didáticos, obras de referência pedagógica e curricular e tecnologias educacionais às escolas, aos professores e aos alunos, através de programas específicos como o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), o Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE) e o Programa Nacional de Tecnologia Educacional.

De acordo com Altmann (2002), para melhoria da qualidade da educação, o BM recomenda investir em insumos educacionais, sendo que a oferta de livros didáticos deve enquadrar-se como uma das prioridades de investimento, pois constituem “[...] expressão operativa do currículo e cuja produção e distribuição deve ser deixada ao setor privado [...]” (ALTMANN, 2002, p. 80). Aos professores cabe apenas realizar a escolha daqueles que atendem parte de suas necessidades pedagógicas.

O gráfico abaixo evidencia que a disponibilização de insumos, mesmo sendo prioridade, constitui uma das grandes fragilidades na educação brasileira:



Fonte: Dados coletados *in loco*. Março, 2017.

Quanto às tecnologias educacionais não nos ocupamos deste item pois, além de não constituir temática dos cadernos de estudo que compõem o material de formação do professor, nenhuma das competências/objetivos da formação faz referência ao uso das tecnologias. Esse dado confirma outra fragilidade na educação, pois das 25 escolas que visitamos apenas duas possuíam laboratório de informática, sendo que os mesmos não estavam em funcionamento por conta de defeitos nos computadores enviados pelo MEC.

Essa delimitação curricular é reforçada pelo eixo avaliação que tem como objetivo aferir os níveis de leitura, escrita e raciocínio lógico matemático dos alunos, através da Avaliação Nacional de Alfabetização a ser aplicada aos alunos do 3º ano. Existe também orientações aos sistemas de ensino estaduais e municipais para desenvolverem instrumentos próprios de avaliação da aprendizagem escolar.

De certo modo, mesmo que os resultados dessas avaliações não componham os dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, a sua aplicação força o currículo a dar ênfase às áreas que contemplam tais avaliações. A própria organização dos conhecimentos a serem trabalhados durante a formação continuada priorizam as áreas de Língua Portuguesa e Matemática que são a tônica da política de avaliação de larga escala do MEC.

O eixo de gestão, controle e mobilização social caracteriza um arranjo institucional envolvendo vários membros de secretarias do MEC e de entidades sindicais responsáveis por coordenar as ações do PNAIC. Para o controle das ações, principalmente aquelas voltadas aos professores, existe o Sistema de Informação do Pacto (SISPACTO). Perguntamos se os professores consideravam relevante para sua prática pedagógica as atividades solicitadas pelo SISPACTO e se sofriam advertências caso deixassem de preencher alguma das atividades: 96% consideram relevantes as atividades do SISPACTO e 74% informaram sofrer advertências, caso não realizem as atividades.

Quanto à mobilização social, a orientação é que sejam fortalecidos os conselhos de educação e os conselhos escolares, assim como envolver a comunidade escolar nas ações do PNAIC, principalmente aquelas relacionadas ao trabalho dos professores. Essa mobilização social sustenta-se na prerrogativa de que todos precisam se sentir integrantes da comunidade escolar, pois “quanto mais respeitada e valorizada pela comunidade, maior a possibilidade de a escola receber apoio, ajuda e ser reconhecida como espaço cuja responsabilidade deve ser partilhada por todos os atores da comunidade” (BRASIL, 2012a, p. 15).

De fato, essa prerrogativa reforça uma das orientações do BM referente ao financiamento da educação. De acordo com o Banco o Estado deve implantar mecanismos para dividir a responsabilidade pela arrecadação de recursos educacionais com a comunidade local, e um desses mecanismos é descentralizar a educação, de modo a aumentar a autonomia financeira e administrativa das instituições escolares (BANCO MUNDIAL, 1996; SILVA et al., 2008).

É possível perceber que essa orientação do BM está se concretizando no interior das escolas, pois ao perguntamos aos professores se a escola fornece os recursos materiais necessários para desenvolverem as atividades experienciadas durante os encontros de formação, apenas 22% dos professores confirmaram esse fornecimento, 48% responderam que a escola fornece os recursos materiais, mas parcialmente e 26% informaram não haver esse fornecimento. As pesquisas futuras nos levarão a questionar de que forma os professores lidam com essa carência de recursos materiais.

Conforme Torres (1996) a trajetória do BM no setor educativo é marcada por muitas contradições por não haver consensos quanto aos aportes conceituais, metodológicos e os resultados de seus estudos, mas ao mesmo tempo é um movimento que culminou em políticas significativas para o setor. Contudo, a significância das políticas do BM para a educação, especificamente a educação básica, limita-se a desenvolver e direcionar ações no âmbito de políticas focalizadas nos sistemas escolares, cujo propósito das ações não leva em consideração a especificidade do trabalho docente.

## **5 CONCLUSÃO**

Apoiados no referencial teórico e na análise dos dados coletados evidenciamos que o PNAIC como

política de formação continuada incorpora as orientações do BM. Essa incorporação materializa-se na articulação entre formação, currículo e avaliação, pois toda a arquitetura da proposta formativa volta-se para a política de avaliação em larga escala desenvolvida pelo MEC. Esse enquadramento configura a precarização do trabalho dos professores, a qual vem acompanhada de outros processos negativos como a desprofissionalização, a desvalorização e a desqualificação da profissão docente, fato que engessa as possibilidades de desenvolver uma formação verdadeiramente crítica e reflexiva.

## REFERÊNCIAS

ALTMANN, Helena. **Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro** Educação e Pesquisa, São Paulo, v.28, n.1, pp. 77-89, jan./jun. 2002.

BACH, Maria Regina e LARA, Ângela Mara de B. **Revisitando a reforma do Estado: os anos 1990 e as políticas em educação no início do século XXI**. ANPED SUL, 2012.

BANCO MUNDIAL. **Aprendizagem para todos: investir nos conhecimentos e competências das pessoas para promover o desenvolvimento**. Estratégia 2020 para a educação do grupo Banco Mundial. Resumo executivo. Washington, DC. 2011.

\_\_\_\_\_. **Prioridades y estrategias para la educación**: examen del Banco Mundial. Washington, DC. 1996.

BARDIN, Lurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto; Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Pacto nacional pela alfabetização na idade certa: **Formação do professor alfabetizador**: caderno de apresentação. Brasília, DF: 2012a.

BRASIL. Ministério da Educação. Pacto nacional pela alfabetização na idade certa: **Formação de professores no pacto nacional pela alfabetização na idade certa**. Brasília, DF: 2012b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Parâmetros Curriculares Nacionais**: introdução. Brasília, DF: 1997. Disponível em: <[portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/livro01.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/livro01.pdf)>. Acesso em: 08 mai. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 1.094**, de 30 de setembro de 2016. Altera dispositivos da Portaria MEC nº 867, nº 1.458, nº 90. Brasília, DF: 2016b. Disponível em: <[pacto.mec.gov.br](http://pacto.mec.gov.br)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

Brasil. Ministério da Educação. **Portaria nº 826**, de 7 de julho de 2017. Dispõe sobre o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, suas ações, diretrizes gerais e a ação de formação no âmbito do Programa Novo Mais Educação. Brasília, DF: 2017. Disponível em: <[pacto.mec.gov.br](http://pacto.mec.gov.br)>. Acesso em: 10 ago. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **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, DF: 2012d. Disponível em: <<http://pacto.mec.gov.br/documentos-importantes>>. Acesso em: 17 set. 2014.

COSTA, Edinilza Magalhães da. **As políticas de formação dos profissionais da educação e a profissionalização docente**. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Pará. Belém: PA, 2006.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1995.

MARCONI, Marina de A.; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**: planejamento, execução de pesquisa, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. 7. Ed. 2. Reimp. São Paulo: Atlas, 2009.

SILVA, Camilla Croso et al. **Banco Mundial em foco**: sua atuação na educação brasileira e na dos países que integram a Iniciativa Via Rápida na América Latina. In: HADDAD, Sérgio (org.). **Banco Mundial, OMC e FMI**: o impacto nas políticas educacionais. São Paulo: Cortez, 2008.

TORRES, Rosa Maria. **Melhorar a qualidade da educação básica?** As estratégias do Banco Mundial. In: TOMASI, Livia; WARDE, Maria Jorge; HADDAD, Sérgio. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.