



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

13331 - Resumo Expandido - Trabalho - 41ª Reunião Nacional da ANPEd (2023)

ISSN: 2447-2808

GT10 - Alfabetização, Leitura e Escrita

**DESAFIOS COM OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE UMA POLÍTICA PÚBLICA:
UMA AVALIAÇÃO DA ALFABETIZAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL**

Elaine Constant Pereira de Souza - UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

**DESAFIOS COM OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE UMA POLÍTICA
PÚBLICA: UMA AVALIAÇÃO DA ALFABETIZAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL**

Resumo: O estudo analisou o processo de avaliação de uma política para alfabetização escolar, que resultou em uma coletânea, na qual avaliou o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC. A obra, composta por 4 volumes, procura elucidar os desafios da alfabetização no Brasil, a partir dos arranjos institucionais vivenciados na política a partir de uma pesquisa documental. O estudo concluiu que avaliação se tornou original, uma vez que procurou desenvolver uma proposta qualitativa e colaborativa, superando os paradigmas que recorrem à instrumentos quantitativos com uso das avaliações em larga escala e classificação do desempenho dos estudantes. Considera-se que esta proposta de avaliação de políticas públicas poderá inspirar outras, em especial, para alfabetização escolar.

Palavras-chave: Avaliação de políticas públicas, Arranjos institucionais; Alfabetização escolar

O estudo tem como objetivo apresentar o processo avaliativo de uma política pública para alfabetização escolar ^[1] proposto pela “Rede Dialógica de Formação Continuada”, na qual houve a “Avaliação do Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)”. A avaliação foi desenvolvida nos anos de 2021 e 2022, por 26 pesquisadores de universidades brasileiras e profissionais de 17 redes de ensino, incluindo as esferas federais, municipais e

estaduais. Diante disto, indaga-se: quais foram os encaminhamentos para o processo avaliativo acerca da alfabetização “na idade certa”?

O presente estudo analisou a Coleção: *Pacto Nacional Pela Alfabetização Na Idade Certa (PNAIC): Avaliação de uma Política Educacional*, composta pelos seguintes volumes: 1. Arranjos Colaborativos para uma Política de Alfabetização; 2. Paradigmas e Bases Conceituais para Formação Continuada; 3. Rede Nacional de Formação e Alfabetização: Estudos e Pesquisas sobre o PNAIC em livros, dissertações e teses; 4. PNAIC nas trilhas das pesquisas: teses e dissertações no Brasil.

Os volumes contaram com subcoordenações nos estados brasileiros, considerando o trabalho complexo e desafiador em um país com tantas adversidades e características singulares. Para isto, houve a criação de um projeto interinstitucional com o intuito de investigar os desafios com a implementação do PNAIC (CONSTANT, MARTINIAK, LEAL, 2022).

As subcoordenações realizaram um processo avaliativo envolvendo: levantamento de base documental, institucional e bibliográfico em bancos de dados e trabalhos produzidos sobre o PNAIC; pesquisa de campo e sistematização de informações; elaboração de relatórios descritivos e analíticos dos dados; informações obtidas para elaboração de uma matriz de referência. Porém, observou-se que tais etapas se tornaram inviáveis, pois demandariam tempo para que todos se apropriarem do processo metodológico; os pesquisadores tinham interesses acadêmicos distintos e era necessária à sua aproximação com os temas de pesquisas; era fundamental delimitar as fontes primárias por temas. Este aspecto foi primordial para a adesão dos pesquisadores por subprojetos com eixos temáticos ^[2], considerando a expertise de cada profissional para a avaliação de uma política educacional, visto que implicava em um desafio, porque foi um programa marcado por um processo colaborativo com representações de instâncias educacionais (universidades públicas, secretarias de estado de educação e União dos Dirigentes Municipais de Educação), que evidenciou a importância do “direito à educação”, como também passou a exigir o desenvolvimento de uma política de formação continuada para professores, com vistas a atender uma exigência constitucional. (CONSTANT, MARTINIAK, LEAL, 2022)

A avaliação do PNAIC exigiu uma metodologia própria, pois os coordenadores de formação das universidades já mantinham parcerias com os gestores e equipes técnico-pedagógicas das redes de ensino, advindas das ações do Pró-Letramento, instituído em 2005. Logo, a avaliação do PNAIC, exigiu um “pacto” avaliativo para lidar com a proposta, porque

Imerso em um complexo campo de reflexões, disputas e conflitos sobre a alfabetização, o PNAIC engendrou o maior programa de formação de professores de alfabetização do país, abrangendo 5.450 municípios, no convulsivo período pós 2013, no qual a alfabetização foi inserida, crescentemente, em uma cena de intensos

A avaliação do PNAIC privilegiou vertentes formativas e prospectivas, distintas das previstas pelos implementadores ^[3]. A primeira incluiu a compreensão sobre o trabalho desenvolvido por universidades públicas para a Escola Básica, considerando os aspectos intrínsecos da política e das relações interinstitucionais. Já a segunda, definiu um projeto educacional, verificando os objetivos para uma determinada sociedade, respondendo necessidades, ou não, bem como se essas poderiam ser compatíveis com as exigências de um futuro próximo ou distante. (PESTANA, 1999).

A avaliação permitiu conhecer os atores sociais e as instituições envolvidos nos processos decisórios da política, além de analisar as transformações do PNAIC em distintos períodos históricos, considerando as diferenças e confluências entre três arranjos institucionais, a saber: 1º: 2013 a 2015; 2º: 2016; 3º: 2017/2018. Os arranjos institucionais atribuem ao Estado a capacidade de executar seus objetivos via implementação de políticas públicas, como pressupõem a construção de práticas interativas entre os atores sociais.

As transformações sobre o PNAIC não é uma novidade no campo educacional, porque, conforme Lotta e Favareto (2016), o governo brasileiro experimenta uma variedade de arranjos institucionais na construção de políticas para um contexto territorial complexo, marcado pela diversidade. Estes compreendem regras específicas que os envolvidos estabelecem transações, sejam econômicas ou nas relações políticas e sociais, definindo a forma de coordenação de processos específicos. A forma de administrar define as formas de participação, o objeto, os objetivos e as formas de relação em processos decisórios, como os graus de autonomia nos aspectos estruturais do ambiente para as políticas públicas no país.

O arranjo institucional para o PNAIC definiu-se a partir de quatro instâncias: um Comitê Gestor Nacional; uma coordenação institucional em cada estado, composta por diversas entidades; Coordenação Estadual, responsável pela implementação e monitoramento das ações em sua rede e pelo apoio à implementação nos municípios; e Coordenação Municipal, responsável pela implementação e monitoramento das ações na sua rede (BRASIL, 2013).

Houve a pactuação entre as instâncias regionais e locais, envolvendo um Comitê Gestor e três coordenações verticais. Este arranjo garantiu a articulação e envolvimento de todos no processo de execução da política. Conforme Lotta e Vaz (2015), as experiências para pactuação são experiências recorrentes, como o caso da área da Saúde. A lógica de participação, seja por conselhos ou conferências, é frequente nos atuais arranjos de sistemas federativos, pois aumentam o nível de coordenação horizontal e vertical entre os envolvidos, como representam alternativas para responsabilização por metas, planejamentos e orientações da implementação, monitoramento e avaliação da política proposta.

As experiências com novos arranjos são tendências atuais para mudanças no formato da gestão das políticas, priorizando um modelo mais transversal, intersetorial e sistêmico, com possibilidade de uma política voltada à sua efetividade. Assim, torna-se fundamental análises sobre os arranjos institucionais implementados no campo educacional brasileiro. Este tema traz inovações nas formulações e implementações de políticas, pois são heterogêneas e dependem de motivações próprias, como das características específicas de cada política. Enfim, a análise dos arranjos de uma política evidencia os resultados quanto sua capacidade de execução e inovação, como do desempenho destes.

Isto pode ser constatado na pesquisa documental apresentada pelos “pesquisadores-avaliadores” do PNAIC para estabelecer as comparações necessárias a partir das possibilidades de composição do acervo, privilegiando os três arranjos^[4], emergindo temas, conteúdos, procedências, datas e observações relevantes, como a compreensão de alguns desafios no Brasil com a alfabetização escolar.

A pesquisa documental criou um tipo de “etnografia”, trazendo uma determinada “cultura” acerca da formação continuada, com as fontes originais que estavam sem tratamento analítico: relatórios, planos de atividades, planos de gestão e planos de formação presentes no SIMEC, em especial, no módulo do SISPACTO^[5]. Isto incluía conhecer os estudos sobre o PNAIC nos livros, teses e dissertações armazenados em diferentes plataformas ou nos acervos das Universidades, pois investigar tais fontes, elucidou os aspectos positivos e negativos a partir da percepção de diferentes autores, sendo então “coautores” de um processo avaliativo.

Para Fávero e Centenaro (2019), o campo das pesquisas em políticas educacionais está em construção, quanto à abrangência, fronteiras, métodos e epistemologias possíveis. Afirmam que a pesquisa documental é um instrumento ímpar para investigação e compreensão das políticas educacionais, pois a Educação ampliará a modalidade investigativa com documentos em formato eletrônico e/ou impresso.

Já conforme Shiroma e Evangelista (2007), diferentes documentos podem se apresentar como políticas, portanto, é fundamental investigar temáticas relacionadas às políticas públicas e ao Estado.

Um exemplo disto é o estudo sistemático, tanto qualitativo quanto integrador, priorizado pelos avaliadores do PNAIC. O grupo defende que para além dos dados estatísticos ou pela individualidade de certas práticas alfabetizadoras, é preciso um processo dialógico entre MEC, Universidade pública e Escola Básica para compreensão dos vários fatores que dificultam o ensino da Língua Portuguesa.

A avaliação do PNAIC não é uma iniciativa recente, porque, desde 2014, houve uma proposta de seminários avaliativos regionais e um nacional, em Brasília, que não se efetivaram. Os seminários foram postergados e no governo de Michel Temer houve modificações em vários ministérios, inclusive da Educação, que afetou drasticamente o

programa, impossibilitando a avaliação e agregando mais dois arranjos institucionais até 2018.

Sabe-se que, boa parte dos participantes do PNAIC se mantiveram de 2013 a 2018, acompanhando o “caminhar” da política. As Universidades e os profissionais das redes municipais adquiriram uma vasta experiência com o processo formativo de professores para lidar com a alfabetização. Tal fato contribuiu na proposta de avaliação participativa, representando a luta pela consolidação de um projeto nacional em prol da alfabetização, marcada por imprecisões e disputas, mas, principalmente, por diálogos interinstitucionais.

A avaliação nacional do PNAIC tornou possível a reinvidicação de análises mais colaborativas sobre um “Pacto pela Alfabetização”. Isto foi fruto de uma ampla pesquisa documental, na qual superasse paradigmas de avaliação de políticas que privilegiam o desempenho dos estudantes em provas oficiais e a produção de dados estatísticos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação. Manual do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC): o Brasil do futuro como começo que ele merece. *Brasília: MEC, SEB*, 2013.

BRASIL. *Ministério da Educação*. Rede Nacional de Formação Continuada. Orientações Gerais: objetivos, diretrizes e funcionamento. *Brasília, MEC*, 2005.

CAMPOS. R.G M. *O Programa de Formação de Professores Alfabetizadores – PROFA - e suas implicações pedagógicas*. Dissertação de Mestrado. Goiânia, 2006.120 f.

CONSTANT, E; MARTINIAK, V. L.; LEAL, T. F. *Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC): avaliação de uma política educacional*; Volume 1. Rona Editora: Rio de Janeiro, 2022.

FÁVERO, A. A.; CENTENARO, J. B. A pesquisa documental nas investigações de políticas educacionais: potencialidades e limites. *Revista Contrapontos*, Itajaí, SC., v. 19, n. 1, p. 170-184, ago. 2019.

LEHER, R. Alfabetização: um ato político em prol da cultura da humanidade. In: CONSTANT, E.; MARTINIAK, V. L.; LEAL, T. F. *Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC): avaliação de uma política educacional*; Volume 1. Rona Editora: Rio de Janeiro, 2022.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista Sociologia e Política*, v.24, n.57, p.49-65, mar.2016.

LOTTA; VAZ, J. C. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. *Revista do Serviço Público*. Brasília

66(2), 171-194, abr/jun 2015.

MORTATTI, M. do R. L. Alfabetização no Brasil: conjecturas sobre as relações entre políticas públicas e seus sujeitos privados. *Revista Brasileira de Educação* v. 15 n. 44 maio/ago. 2010

PESTANA, M. I. G. de S. Avaliação Educacional: o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. In: RICO, E. M. (org.) *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez/Instituto de Estudos Especiais, 1999.

SHIROMA, E. O.; EVANGELISTA, O. Professor: protagonista e obstáculo da reforma. *Revista Educação e Pesquisa*, v. 33, nº 3, setembro/dezembro. São Paulo: CEDES, 2007.

[1] O estudo toma como referência a expressão utilizada por Mortatti (2010). A alfabetização escolar é aquela que acontece em lugar apropriado e preparado, para isto: o espaço escolar, caracterizando-se dever do Estado e direito constitucional assegurado às crianças.

[2] Os subprojetos foram subdivididos, a saber: documentos legais; diferentes paradigmas de formação continuada para professores e alfabetização escolar; Materiais de formação no âmbito nacional; Materiais e práticas de formação produzidos pelas Universidades; Publicações oriundas das ações no âmbito do PNAIC; teses, dissertações, monografias e artigos sobre o PNAIC.

[3] A proposta oficial previa diferentes abordagens para avaliação: avaliações contínuas em sala de aula, conduzidas pelos professores, utilizando instrumentos de avaliação e registro de aprendizagem; aplicação da Provinha Brasil, no início e no final do 2º ano do ciclo de alfabetização; aplicação da prova do Sistema de Avaliação Nacional de Avaliação – ANA (realizada pelo Inep); avaliação externa da formação no Pacto, desenvolvida por IES contratada (UFAL e UFPE) e aplicada em um Sistema de Monitoramento; avaliação interna do MEC sobre o processo formativo do Pacto no SisPacto.

[4] A avaliação do PNAIC iniciou no ano de 2020, no período da pandemia da Covid-19 e da necessidade de isolamento social.

[5] Esse sistema armazenou dados desde 2013 até o terceiro arranjo do PNAIC. O SIMEC ainda é uma plataforma utilizada pelo MEC para proporcionar transparência às ações desenvolvidas pelo Ministério.