

# **POLÍTICA E GESTÃO DO PROCESSO ALFABETIZADOR: UMA ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DO PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Maria Alice de Miranda Aranda  
Antonio Bosco de Lima

**Resumo:** Na ótica da política e da gestão educacional o estudo analisa a implantação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) em Municípios Brasileiros, com vistas a pontuar expectativas, dificuldades e desafios. É resultado parcial de investigação conduzida pela pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Considera-se que o PNAIC, política educacional recente, incita expectativas positivas, entretanto dificuldades destacadas indicam a necessidade de superação de desafios de várias ordens: tempo para estudo, melhorias na carreira docente, condições de trabalho, necessária articulação entre docência e gestão pedagógica, a concepção de alfabetização e avaliação. Se a gestão do PNAIC, dos espaços mais amplos até o escolar, oportunizar reflexão sobre os desafios colocados, vislumbra-se uma direção para superar contradições presentes na condução da gestão democrática da educação.

**Palavras-chave:** Gestão democrática da alfabetização. Escola pública. Política educacional.

## **Introdução**

A gestão da educação pública brasileira se constitui no movimento educacional por meio das concepções de seus gestores quanto ao entendimento de mundo, de sociedade, de sujeitos, enfim, de fundamentação resultante de estudos teóricos e práticas vivenciadas. Todavia, é determinada pela legislação a viabilização de uma “gestão democrática da educação”, compromisso constitucionalmente definido pelo Estado e pela sociedade. Entretanto, frente a uma infinidade de concepções de democracia que fundamentam formas de gestão presentes no campo educacional, é preciso estar atento. Tem-se como horizonte uma gestão democrática da educação com fundamentos em uma democracia participativa, de caráter popular, voltada para promoção humana, para uma educação de qualidade social. Entende-se que é por meio desta concepção que pode ser viabilizada uma política educacional de caráter mais universal.

A política educacional brasileira se movimenta, entre outros âmbitos e processos, por meio da gestão de Programas, Projetos, Pactos, lançados periodicamente pelo governo federal, elaborados por suas instâncias gestoras para serem implantados nos espaços locais pelos governos estaduais e municipais, também elaboradores em suas próprias instâncias. São ações traduzidas em Políticas Educacionais governamentais e que em nome do Estado buscam legitimação. Nas contradições presentes no processo educacional em decorrência do social, do político e do econômico, nem sempre tais Políticas se constituem de fato em Políticas de

Estado, historicamente tem-se constatado a prevalência da “continuidade descontínua” das mesmas, o que traduz grande desafio para os gestores educacionais empenhados na promoção humana e social, com vistas a uma sociedade democrática.

Como alerta Vieira (1992, p.13): “Sociedade democrática é aquela na qual ocorre real participação de todos os indivíduos nos mecanismos de controle das decisões”. As políticas públicas não têm funcionado como elemento de emancipação dos sujeitos, via educação, parece que os programas governamentais buscam “dar um jeito de integrar os ‘carentes’ no sistema de consumos e equipamentos, ou ao menos oferecem essa perspectiva a médio e longo prazo” (FALEIROS, 1991, p. 17, grifo no original).

É com esta compreensão que o presente estudo, resultado parcial de investigação em andamento, tem como objeto o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e como objetivo analisar sua implantação em dois Municípios Brasileiros com vistas a destacar expectativas, dificuldades e desafios.

### **O PNAIC: breve descrição**

O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) foi instituído pela Portaria nº. 867, de 4 de julho de 2012, decorre de compromisso nacional de alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, ao final do 3º ano do Ensino Fundamental (BRASIL, 2012a). Registro no Documento que o apresenta anuncia que “o Brasil está pronto para concretizar o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa [...], ação inédita que conta com a participação articulada do governo federal e dos governos estaduais e municipais” (BRASIL, 2012b, p. 13).

O PNAIC está sistematizado em cadernos e sustentado em 4 eixos: 1. Formação continuada para os professores alfabetizadores e seus orientadores de estudo; 2. Materiais didáticos; 3. Avaliações sistemáticas; e 4. Gestão, controle social e mobilização.

O propósito maior do PNAIC é a alfabetização em Língua Portuguesa e Matemática, denotando forte orientação para a garantia dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento nestas áreas, frente a aferição dada pelas avaliações externas. Portanto, a ênfase do PNAIC recai no Eixo 1- Formação Continuada de Professores Alfabetizadores. Para monitorar os cursos de formação continuada o MEC desenvolveu o Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SISMEC), articulado ao Programa de Ações Articuladas (PAR).

Os professores alfabetizadores e demais envolvidos recebem incentivo financeiro mensal, previsto na Portaria nº. 1.458, de 14 de dezembro de 2012 (BRASIL, 2012c). Os materiais didáticos (Eixo 2) são disponibilizados aos cursistas e escolas participantes pelo

MEC, de acordo com o número de turmas de alfabetização. O Eixo 3 trata das avaliações externas e tem o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) como responsável pela realização.

O Eixo 4, que trata da Gestão, controle social e mobilização, é composto por quatro instâncias: Comitê Gestor Nacional; Coordenação Institucional em cada estado; 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 de ensino. O quadro abaixo sintetiza as atribuições das instâncias gestoras do PNAIC.

**Quadro 1 – Atribuições das Instâncias Gestoras do PNAIC**

MEC	Estados, Distrito Federal e Municípios
Promover, em parceria com as instituições públicas de ensino superior a formação dos professores alfabetizadores e dos orientadores de estudo.	Aderir ao PNAIC.
Conceder bolsas de apoio para os orientadores de estudo e professores alfabetizadores	Gerenciar e monitorar a implementação do PNAIC.
Fornecer os materiais didáticos, literários, jogos e tecnologias.	Fomentar e garantir a participação dos professores alfabetizadores nas atividades de formação e indicar os orientadores de estudo de sua rede de ensino.
Aplicar as avaliações externas do nível de alfabetização em Língua Portuguesa e Matemática	Promover a participação das escolas nas avaliações externas realizadas pelo INEP e aplicar a Provinha Brasil.
Distribuir a Provinha Brasil.	Designar coordenadores para se dedicarem ao programa e disponibilizar assistência técnica.
Disponibilizar o sistema informatizado para coleta e tratamento dos resultados da Provinha Brasil.	Promover a articulação do PNAIC com o Programa Mais Educação.

**Fonte:** Organizado com base no Documento Sistematizador do PNAIC.

O PNAIC foi implantado nas Redes Públicas de Ensino que oferecem os anos iniciais do ensino fundamental no ano de 2012, em todo o território brasileiro, portanto, a relevância desse estudo inicial em dois Municípios brasileiros.

### **O lócus e a metodologia adotada na pesquisa**

Dois Municípios brasileiros compõem o *lócus* desta pesquisa, ambos selecionados por compor campo de pesquisa maior destes pesquisadores em projeto acadêmico. Na delimitação para este estudo buscou-se dados empíricos junto aos sujeitos envolvidos no PNAIC: Coordenadores Gerais, Formadores, Coordenações locais indicadas pelas Secretarias Municipais de Educação, Orientadores de estudo e Professores alfabetizadores. Prima-se por fazer uma breve apresentação dos dois Municípios e registra-se que os mesmos serão tratados como “Primeiro Município” e “Segundo Município”, os sujeitos da pesquisa também não serão nominalmente especificados.

O Primeiro Município está situado na Região Sudeste e o Segundo Município na Região Centro-Oeste. Com base em dados coletados no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (BRASIL, 2013) com o foco voltado para os critérios de qualidade em termos de melhor, igual ou pior em relação aos indicadores de população, de educação, de habitação, de saúde, de trabalho, de renda e de vulnerabilidade, o Primeiro Município ocupa a 71ª posição, em relação aos 5.565 municípios do Brasil, sendo que 70 (1,26%) estão em situação melhor e 5.495 (98,74%) estão em situação igual ou pior. Em relação aos 853 municípios do estado do qual é parte ocupa a 3ª posição. No mesmo viés descritivo, o Segundo Município ocupa a 599ª posição em relação aos 5.565 municípios do Brasil, sendo que 598 (10,75%) estão em situação melhor e 4.967 (89,25%) estão em situação igual ou pior. Em relação aos 78 municípios do estado do qual é parte ocupa também a 3ª posição.

O quadro a seguir amplia esta breve apresentação, sintetizando dados considerados importantes: área, população, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), ano de instalação, quantitativo de Unidades Educacionais públicas municipais, de estudantes e de Escolas que atendem aos anos iniciais do Ensino Fundamental (EF), etapa de interesse na investigação.

**Quadro 2 – Caracterização dos Municípios**

<b>Caracterização</b>	<b>Primeiro Município</b>	<b>Segundo Município</b>
<b>Área</b>	4120,92 km <sup>2</sup>	4096,35 km <sup>2</sup>
<b>IDHM 2010</b>	0,789	0,747
<b>Faixa do IDHM</b>	Alto (IDHM entre 0,7 e 0,799)	Alto (IDHM entre 0,7 e 0,799)
<b>População (Censo 2010)</b>	604.013 hab.	196.035 hab.
<b>Ano de instalação</b>	1888	1935
<b>Quantitativo de Unidades Educacionais e de Crianças Atendidas (Rede Municipal)</b>	117 Unidades e 55.000 crianças (destas Unidades 53 atendem aos anos iniciais do EF)	78 Unidades e 23.000 crianças (destas Unidades 44 atendem aos anos iniciais do EF)

**Fonte:** Quadro elaborado a partir de dados coletados no site <http://www.atlasbrasil.org.br/2013> e nos sites das Secretarias Municipais de Educação dos dois Municípios.

O Primeiro Município com uma área de 4120,92 km<sup>2</sup> e com 604.013 habitantes em relação ao Segundo Município que tem uma área de 4096,35 km<sup>2</sup> e 196.035 habitantes, sendo que o Primeiro Município foi instalado 47 anos antes do Segundo, o que explica que mesmo não tendo uma discrepância tão grande em relação à área, a diferença no quantitativo populacional é expressiva, por isso hoje considerado grande metrópole. Um ponto importante é que na questão do IDHM a diferença não é grande, enquanto no Primeiro é 0,789, o

Segundo é 0,747, numa demonstração que ambos estão situados na faixa de Desenvolvimento Humano Alto, que situa entre 0,7 e 0,799.

Cabe destacar que nos dois Municípios, segundo a mesma fonte de coleta de dados, entre 2000 e 2010, a dimensão que mais cresceu em termos absolutos foi a da Educação, sendo que para o Primeiro o crescimento foi 0,129 seguida por Longevidade e por Renda e o Segundo com crescimento de 0,170 também seguida por Longevidade e por Renda. No Primeiro Município, em linhas gerais e focando para a etapa de interesse em relação ao estudo em pauta, 65,37% dos alunos entre 6 e 14 anos estavam cursando o ensino fundamental regular no ano correto para a idade. Em 2000 eram 68,56% e, em 1991, 42,87%. Em 2010, 2,02% das crianças de 6 a 14 anos não frequentavam a escola. Cabe ressaltar que os anos esperados de estudo indicam o número de anos que a criança que inicia a vida escolar no ano de referência tende a completar. Em 2010, o Primeiro Município tinha 9,92 anos esperados de estudo, em 2000 tinha 10,26 anos e em 1991 9,34 anos.

Na mesma direção, no Segundo Município, no ano de 2010, 64,26% dos alunos entre 6 e 14 anos estavam cursando o ensino fundamental regular na série correta para a idade. Em 2000 eram 60,58% e, em 1991, 43,64%. Nota-se que, em 2010, 2,92% das crianças de 6 a 14 anos não frequentavam a escola, percentual que, entre os jovens de 15 a 17 anos atingia 20,80%. Quanto aos anos esperados de estudo, em 2010, o Segundo Município tinha 10,01 em 2000 tinha 9,66 anos e em 1991 9,35 anos.

O atendimento às etapas da Educação Básica denominadas de Educação Infantil e Ensino Fundamental, especificamente na Rede Pública Municipal de Ensino, mostra que o Primeiro Município possui 117 Unidades Educacionais, atendendo aproximadamente 55 mil crianças de 0 (zero) a 14 (catorze) anos e o Segundo Município possui 78 e aproximadamente 23.000 crianças dentro da mesma faixa etária. Em relação aos anos iniciais do Ensino Fundamental, são respectivamente, 53 e 44 Escolas.

Segundo dados do IBGE (2010) 15% das crianças no Brasil com idade de 08 anos não estavam alfabetizadas. Na região Nordeste 25,4%; na região Norte 27,3 %; na região Centro-Oeste 9,0 %; na região Sudeste 7,8%; e na região Sul 5,6%. Segundo Dourado (2005, p. 11) “o Brasil apresenta estrutura educacional descentralizada e fortemente marcada por disparidades entre as cinco regiões [...]”, ponto que não pode ser descartado, pois influencia no processo de aprendizagem da criança. Segundo dados do INEP (2012), são números da alfabetização no Brasil: 7.980.786 alunos do 1º, 2º e 3º anos do EF, distribuídos em 400.069 turmas/salas de aula são atendidos em 108.733 escolas públicas.

Além da pesquisa documental, outros instrumentos foram utilizados na busca dos dados, a saber: visitas, conversas informais e formais, participação em formações, entrevistas e questionários. Neste último, o questionário, está à base da análise proposta para este momento de estudo. Foram distribuídos 100 (cem questionários) entre os vários segmentos participantes do PNAIC. Registra-se que para este estudo, em igual medida, utilizou-se dados que permitem analisar a implantação do PNAIC nos dois Municípios brasileiros em termos de expectativas, dificuldades e desafios.

### **A implantação do PNAIC: expectativas, dificuldades e desafios**

Decorrente de adesão feita, firmando junto ao MEC a participação no PNAIC, de acordo com os dados levantados e em foco nesta pesquisa, registra-se que o Primeiro Município está entre os 95 municípios, cuja Coordenação Geral está com Universidade Federal situada no mesmo e o Segundo Município está entre os 74 Municípios coordenados também por Universidade Federal situada na capital do estado do qual é parte. Segundo informações gerais dadas pelos sujeitos da pesquisa são coordenações que ficam a cargo de um Docente efetivo indicado pela Universidade parceira do MEC, cujo critério está baseado numa formação em Pós-Graduação voltada para as questões da alfabetização, seguido do grupo também efetivo na Universidade, formado por Coordenadores Adjuntos, Supervisores de Avaliação e Professores Formadores. Os Professores Formadores capacitam os Professores Orientadores que são os responsáveis pela Formação Continuada destinada aos Professores Alfabetizadores. Os Professores Orientadores são selecionados por Coordenador local, lotado nas respectivas Secretarias Municipais de Educação. São destaques: “fomos indicados pela relevância do nosso trabalho no município, representando as redes públicas de educação”. Outra afirmação: “Participei de uma seleção de currículos”. Seguida de outra que destaca “a vivência na alfabetização”. E ainda, “a tutoria no Pró-Letramento”.

**Quanto às expectativas**, aqui referidas ao que se espera do PNAIC, os sujeitos dos dois Municípios, de todos os segmentos envolvidos, não apresentaram discrepância. Mencionaram que visualizam uma maior aproximação da Educação Básica Pública com a Universidade; mais oportunidade de pesquisas para a Pós-Graduação com o tema da alfabetização no viés da gestão e da política educacional; o repensar da teoria e da prática da alfabetização; maior disponibilização de materiais didáticos diferenciados; melhoria nos índices solicitados pelas avaliações nacionais. Destaque de uma Formadora: “Penso que o PNAIC não é uma política isolada, pois se sedimenta a partir de pesquisas de desempenho do estudante (Provinha Brasil, Prova Brasil, por ex.), tem relação com outros programas [...] no

contexto do [...] PDE”. Depreende-se dessa afirmação que as avaliações externas são definidoras de políticas de formação continuado e nesse sentido o trabalho docente pode ser direcionado apenas para a busca de melhores resultados, prestação de contas ou para a competitividade (AFONSO, 2012), sem considerar fatores sociais e econômicos, e, ainda, a concepção de alfabetização e de avaliação num sentido democrático.

Há ainda a expectativa de que o PNAIC não entre no rol de outras políticas historicamente marcadas pela “continuidade descontínua”, pois, “avaliamos grande impacto da realização do programa, principalmente em municípios que não possuem sistema próprio de formação continuada de professores”. Foi ponto destacado o grande quantitativo de materiais didáticos disponíveis, principalmente lembrando que muitas escolas sofrem a carência dos mesmos. Sobre o material (Cadernos do PNAIC) que fundamenta a formação continuada, cabe destaque feito por uma Coordenadora Geral:

Entendo ser o PNAIC um programa ‘de massa’, uma política pública para todo o país [...]. Assim, entendo que o material foi produzido da melhor forma possível, buscando atender as necessidades nacionais, mas a Universidade tem o papel de tentar articular necessidades gerais com as específicas em seu planejamento, bem como gerar articulação com as possibilidades de ação nos municípios, ou o programa estará fadado ao fracasso. Assim, não é um programa prescritivo, mas gera possibilidades de realização de um trabalho de qualidade. Dá-me esperanças ter um programa tão grande e com perspectivas de continuidade, com um bom financiamento, coisa que realmente nunca havíamos vivenciado [...].

Dourado (2007) analisa a constituição e a trajetória histórica das políticas educacionais no Brasil, bem como e os processos de organização e gestão da educação básica nacional e pontua que esses processos são marcados “hegemonicamente pela lógica da descontinuidade, por carência de planejamento de longo prazo que evidenciasse políticas de Estado em detrimento de políticas conjunturais de governo” (p. 925).

Em que pese à análise do autor, no geral, as expectativas são apresentadas com uma conotação de muita euforia pelos Professores Alfabetizadores, como exemplos: “Estou encantada com a proposta do PNAIC. O material elaborado traz o estudo de uma teoria fundamentada em pesquisa e [...] uma prática estimulante [...]”. “PNAIC, para mim, é sinônimo de oportunidade de estudo, troca de experiência e conscientização da importância de se utilizar materiais não estruturados e estruturados [...]”. Ou ainda: “Importantíssimo, principalmente pela perspectiva de enfrentamento da necessidade de formação continuada nos municípios, gerando uma ‘cultura’ dessa formação baseada nas questões conceituais, em perspectiva de atualização dos professores, e de questões postas por sua própria prática”.

**Quanto às dificuldades,** são destaques mencionados no geral pelos segmentos: a questão do tempo para estudo e para o planejamento das ações encaminhadas nas formações;

a catalogação, a conservação e a disponibilização pela escola dos materiais recebidos; a preocupação com as avaliações em larga escala destinadas às crianças, que além da Provinha Brasil, também a Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), focando para Língua Portuguesa e Matemática. E atrelado a estas foi unânime o destaque para a ausência da gestão administrativa e pedagógica da escola nas formações do PNAIC, representados pela Direção Escolar e Coordenação Pedagógica. Ponto visível colocado em relação à Direção Escolar: “Figura excluída pelo programa, mas de grande importância para sua implementação”. E quanto ao Coordenador Pedagógico: “Talvez fosse o maior responsável pelo sucesso ou fracasso do PNAIC se houvesse sido incluído no programa. Acho o maior erro conceitual do programa essa exclusão”. E ainda: “O PNAIC simplesmente anulou este ATOR do processo, o coordenador não participa da formação, há uma dicotomia entre o fazer da escola e o fazer da formação” (grifo no original). E mais, “[...] o Coordenador Pedagógico é o mediador das ações na escola, articulador do Projeto Político Pedagógico, [...] está entre o Diretor e o Professor por fazer a ponte para que o ensino e a aprendizagem aconteçam nas salas de aula”.

Quanto a esta afirmação relacionada à figura do Coordenador Pedagógico, o Segundo Município, desde os primeiros momentos de implantação do PNAIC, teve a preocupação quanto a inserção desse profissional de educação, conforme explicação elaborada por uma Orientadora de Estudo:

O lugar do Coordenador Pedagógico é fundamental, não só no acompanhamento da participação dos professores alfabetizadores [...] nas atividades de formação, mas também no acompanhamento às execuções dos trabalhos. **O Município [...] inovou ao possibilitar aos coordenadores a participação na formação, com bolsa paga pela SEMED. No entanto, a participação foi mínima diante do quadro de Coordenadores da REDE.** Entendo que a participação do Coordenador é importante [...] para ampliar a comunicação desse profissional com os professores alfabetizadores [...] (grifos nossos).

Está aí um ponto que denota a consequência de uma gestão centralizada, o Estado intervém, mas sempre com lacunas. Azevedo (2003, p. 38) analisa que a política pública “é tudo o que um governo faz e **deixa de fazer**, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões” (grifos nossos). No caso do PNAIC está uma dessas omissões: a ausência da gestão escolar nos encaminhamentos. Se a centralidade do programa é garantir direitos sociais negados historicamente pela via da alfabetização é preciso observar que a gestão da alfabetização das crianças “[...] **é um processo complexo [...] que envolve ações especificamente humanas** [...] caracterizando-se como dever do Estado e direito constitucional do cidadão” (MORTATTI, 2010, p. 329, grifos nossos). Entende-se que sendo uma ação especificamente humana, um profissional da relevância do Coordenador Pedagógico não pode ser excluído da formação no programa. Ele está citado, mas observe-se a conotação:

Os coordenadores pedagógicos das escolas que oferecem um ou mais anos do ciclo de alfabetização e que estejam em exercício na escola, poderão participar do curso de formação, na condição de orientador de estudo ou de professor alfabetizador (**se estiver lecionando**) e, na respectiva condição, receber a bolsa de estudo (BRASIL, 2012, p. 28, grifo nosso). □

Lück (2009, p. 95) tece uma análise merecedora de reflexão quanto ao critério delineado no PNAIC: “A gestão pedagógica é de todas as dimensões da gestão escolar, a mais importante, [...] diretamente envolvida com o foco da escola que é o de promover aprendizagem e formação dos alunos [...]. Constitui-se [...] dimensão para a qual todas as demais convergem”.

**Quanto aos desafios**, de início, foram abordados dois pontos: a meta explícita de “alfabetizar todas as crianças até os 8 anos de idade” e a afirmação de que esta é a “idade certa”. Faz-se destaque para a seguinte explicação elaborada por um dos Coordenadores do PNAIC: “Não existe idade certa, mas considero que um ciclo de 3 anos seja suficiente para alfabetização em condições normais, com um processo bem conduzido”. Na mesma direção: “Alfabetizar até os 8 anos de idade é uma meta, não pode ser uma regra. É um objetivo voltado para a gestão requerendo compromisso e delimitação conjunta entre equipes pedagógicas, professores e professoras [...]”. Também é elucidativa a seguinte afirmação:

[...] creio que o termo ‘Alfabetização pela Idade Certa’ foi adotado politicamente, com a intenção de chamar a atenção da importância de se alfabetizar até os 08 anos de idade, para mostrar a população de que isto está sendo cobrado e que devemos objetivar tal garantia. Se formos analisá-lo isoladamente, fora do contexto das políticas públicas, pensando somente no processo de ensino e aprendizagem, nós, profissionais da educação, sabemos que devemos considerar a diversidade e que cada educando é um sujeito individual.

De outro modo e articulando também ao desafio das avaliações externas:

Penso que não existe idade ‘certa’ para alfabetização, porém é preciso vencer os obstáculos históricos de reprovação e exclusão manifestados pela dura realidade [...] assim, este Pacto surge como uma luta para garantir o direito de alfabetização plena a meninas e meninos. [...] Desafia-nos a pensar um currículo que respeite a diversidade, as especificidades, interesses e necessidades da criança. **A divulgação pública dos resultados de avaliações em larga escala, como a Prova Brasil, agora a Avaliação Nacional da Alfabetização também nos provoca a buscar estratégias para promover o conhecimento** (grifos nossos).

São desafios que mostram a complexidade presente na própria concepção de alfabetização e também de avaliação e segundo uma Formadora “é uma questão polêmica e que desperta muitos conflitos teóricos em nosso país, mas penso também que é uma questão social”, acrescenta-se, política e principalmente econômica, considerando o desafio da valorização do professor apontado por quantitativo relevante de sujeitos: “necessidade de melhorias na carreira docente e condições de trabalho com salários dignos”. Segue uma

explicação: “Em relação à estrutura física das escolas muita coisa melhorou depois do PDE Escola. “Então, muito gasto em educação, mas muito pouco com os professores [...]”. Analisa-se, quanto a este desafio, que se configura um desequilíbrio, tem-se um plano de carreira de magistério paupérrimo. Em pouquíssimos momentos da história, a classe política, os educadores em geral, a população se uniram para defender o professor.

A tabela que segue, organizada com base em dados de pesquisa realizada no ano de 2013, pela Fundação Internacional Varkey Gems, sediada em Londres, mostra que o salário do professor brasileiro dentre 21 países analisados, ocupa a 20ª posição. Os países foram selecionados pelo desempenho no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA, na sigla em inglês).

**Tabela 1**

<b>Ranking de Valorização dos Professores</b>	
<b>POSIÇÃO</b>	<b>PAÍS</b>
1º	China
2º	Grécia
3º	Turquia
4º	Coréia do Sul
5º	Nova Zelândia
6º	Egito
7º	Singapura
8º	Holanda
9º	Estados Unidos
10º	Reino Unido
11º	França
12º	Espanha
13º	Finlândia
14º	Portugal
15º	Suíça
16º	Alemanha
17º	Japão
18º	Itália
19º	República Tcheca
<b>20º</b>	<b>Brasil</b>
21º	Israel

**Fonte:** [www.varkeygemsfoundation.org/sites/default/files/documents/2013GlobalTeacherStatusIndex.pdf](http://www.varkeygemsfoundation.org/sites/default/files/documents/2013GlobalTeacherStatusIndex.pdf).

A breve análise, em especial sobre os desafios, procura demonstrar que “as políticas sociais não são de acesso universal [...]. São políticas ‘categoriais’, isto é, que tem como alvo certas categorias específicas da população [...]” (FALEIROS, 1991, p. 28, grifo no original).

### **Considerações Finais**

O estudo feito sobre a implantação do PNAIC em dois Municípios brasileiros, fundamentada nos documentos que o sistematiza e nas falas dos educadores envolvidos no processo, permite registrar duas importantes reflexões.

A primeira, que a gestão escolar e seus sujeitos vivenciam na contemporaneidade situações administrativas, pedagógicas, políticas e financeiras deveras contraditórias. Ao mesmo tempo em que no discurso geral, em qualquer âmbito educacional, se fala da gestão democrática de educação, conduzida pela autonomia de seus gestores, elaboração coletiva de Planos para a Educação, quer em âmbito Nacional, Estadual ou Municipal, e, no espaço local, do Projeto Político Pedagógico, os sujeitos da educação escolar se deparam continuamente com orientações e diretrizes da Política Educacional sistematizadas em manuais prontos para serem seguidos. Por sinal, bem elaborados na forma de exemplares “Cadernos” com o passo a passo das ações, indicando o caminho para a concretização dos objetivos delineados segundo resultados detectados pela via do monitoramento da educação brasileira, como exemplo, resultados das avaliações em larga escala.

A segunda, que o PNAIC, entendido como uma ação recente da política educacional voltada para a alfabetização da criança incita muitas expectativas positivas. Entretanto, dificuldades destacadas indicam a necessidade de superação de desafios de várias ordens: tempo para estudo, melhorias na carreira docente, condições de trabalho, necessária articulação entre a docência e a gestão pedagógica, a própria concepção de alfabetização e de avaliação.

Em suma, se a gestão do PNAIC, dos espaços mais amplos até o escolar, oportunizar reflexão pelo menos sobre os desafios colocados, vislumbra-se uma direção para superar contradições presentes na condução da gestão democrática da educação.

## Referências

AFONSO, A. J. Para uma conceptualização alternativa de accountability em educação. **Educação & Sociedade**. Campinas, v.33, n.119, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em: fev. 2014.

AZEVEDO, S. de. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos (et.al). **Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais**. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BRASIL. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. Dados: Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010. Disponível em: [www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/consulta/). Acesso em: maio/2014.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº. 867 de 4 de julho de 2012**. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e suas diretrizes gerais. Ministério da Educação, 2012a. Disponível em: [www.pacto.gov.br](http://www.pacto.gov.br). Acesso em: maio/2013.

\_\_\_\_\_. **Pacto nacional pela alfabetização na idade certa.** Secretaria de Educação Básica. Brasília: Ministério da Educação, 2012b. Disponível em [www.pacto.gov.br](http://www.pacto.gov.br). Acesso em: fev./2013.

\_\_\_\_\_. **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. Ministério da Educação, 2012c. Disponível em: [www.pacto.gov.br](http://www.pacto.gov.br). Acesso em: mar./2013.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, n. 100, 2007.

\_\_\_\_\_. **Fracasso escolar no Brasil:** Políticas, programas e estratégias de prevenção ao fracasso escolar. Ministério da Educação, 2005. Disponível em: [pt.scribd.com/doc/84114219/Brasil](http://pt.scribd.com/doc/84114219/Brasil). Acesso em: mar./2014.

FALEIROS, V. de P. **O que é política social.** São Paulo: Brasiliense, 1991.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2010. Disponível em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em nov. 2013.

INEP. **Dados da Alfabetização no Brasil (2012).** Disponível em: [www.edudatabrasil.inep.gov.br](http://www.edudatabrasil.inep.gov.br). Acesso em: fev./2013.

FUNDAÇÃO INTERNACIONAL VARKEY GEMS. **Pesquisa sobre a valorização do professor.** Londres, 2013. Disponível em: [www.varkeygemsfoundation.org/sites/default/files/documents/2013GlobalTeacherStatusIndex.pdf](http://www.varkeygemsfoundation.org/sites/default/files/documents/2013GlobalTeacherStatusIndex.pdf). Acesso em: out./2012.

LÜCK, H. A dimensão participativa da gestão escolar. **Gestão em Rede**. v. 57. Curitiba/PR, 2004.

MORTATTI, M. do R. L. Alfabetização no Brasil: conjecturas sobre as relações entre políticas públicas seus sujeito privados. **Revista Brasileira de Educação**. v. 15, n. 44. São Paulo, Maio/Ago.2010.

VIEIRA, E. **Democracia e política social.** São Paulo: Cortez; Campinas: Autores Associados, 1992.