

# O CONTEXTO DE INFLUÊNCIA NA PERSPECTIVA DO PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA – PNAIC: ALGUNS FATOS E VOZES INFLUENTES

## THE CONTEXT OF INFLUENCE IN THE PERSPECTIVE OF THE PROGRAM LITERACY CYCLE CONTINUING EDUCATION - PNAIC: SOME FACTS AND INFLUENCE VOICES

Andréa de Paula Pires<sup>1</sup>  
Marisa Schneckenberg<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente artigo buscou compreender as influências das políticas do nível macro (global, internacional e nacional), pós década de 1990, na implantação da formação continuada do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - PNAIC. Para tal compreensão, optou-se, como referencial teórico-metodológico, pela abordagem do ciclo de políticas do inglês Stephen Ball e seus colaboradores: Bowe, Ball e Gold (1992). Contempla-se, também, Mainardes (2006), detendo-se, neste texto, na análise do primeiro contexto, o contexto de influência. Este estudo permitiu inferir que a formação continuada do PNAIC, vem no bojo dos discursos de um forte processo de influência dos organismos internacionais e de diferentes orientações políticas do âmbito nacional, que, com o passar dos anos, vieram se concretizando por meio dos textos oficiais. Verifica-se assim, que a legislação educacional brasileira apresenta um alinhamento com as propostas internacionais.

**Palavras-chaves:** Política Educacional. Formação Continuada. Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC.

**Abstract:** This article sought to understand the macro - level influences (global, international and national), after the 1990s, in the implementation of the continuing education of the National Pact for Literacy in the Right Age (PNAIC). For this understanding, as a theoretical-methodological reference, Stephen Ball and his collaborators Bowe, Ball and Gold (1992) were chosen. It is also contemplated Mainardes (2006), stopping in this text, in the analysis of the first context, the context of influence. This study allowed us to infer that the continuous formation of the PNAIC comes from the discourses of a strong process of influence of the international organisms and of different political orientations of the national scope, that, over the years, have come to materialize through the official texts . It is verified that the Brazilian educational legislation is in line with the international proposals.

**Key-words:** Educational Policy. Continuing Education. National Pact for Literacy in the Right Age - PNAIC.

---

\* Integrante do grupo de Pesquisa: Estado, Políticas e Gestão em Educação - Departamento de Pedagogia – UNICENTRO. Irati - Paraná – Brasil. andreappires@hotmail.com

\*\* Doutora em Educação. Professora do Curso de Pedagogia e do PPGE da Universidade Estadual do Centro-Oeste – UNICENTRO. Irati - Paraná – Brasil. marisa@irati.unicentro.br

## Introdução

No Brasil, a década de 1980 foi marcada por reformas sobre o papel do Estado, entendendo que reformar o Estado subentendia suspender a burocracia estatal, substituindo-a por uma que estivesse alicerçada em valores democráticos. Nesse cenário, a crise política e econômica passou a ser definida como crise de gestão, de modo que as reformas voltadas para o mercado trouxeram preocupações acerca da eficiência e eficácia da ação do Estado, como também questões da boa governança e da participação como parte de suas recomendações.

Dessa forma, no continente latino-americano, como determinação para o enfrentamento de tal crise, foi difundido pelos organismos financeiros internacionais<sup>3</sup>, o ideário neoliberal<sup>4</sup>. Sobre o neoliberalismo Friedmann (1977, p.5) afirma:

[...] como um meio para a obtenção da liberdade política, a organização econômica é importante devido a seu efeito na concentração ou dispersão do poder. O tipo de organização econômica que promove diretamente a liberdade, isto é, o capitalismo competitivo, também promove a liberdade política porque separa o poder econômico do poder político e permite que um controle o outro.

Nesse contexto o papel do Banco Mundial – BM - se reestruturou por meio de programas e estratégias de ajuste estrutural. A dívida externa brasileira encontrava-se em estado alarmante, pois o país já não exportava tanto e as taxas de importações eram muito elevadas, desse modo o BM impôs programas de estabilização e ajuste na economia brasileira. O BM passou a ser um guardião, o que se responsabilizava pela dívida externa dos países em desenvolvimento para com seus credores, como também, se responsabilizava em adequar e integrar os referidos países ao capital globalizado, mediante a abertura do mercado econômico (TOMMASI, 1998).

Nesse sentido, por meio dos empréstimos, decorrentes dos acordos firmados para a sua concessão, o BM passou a exercer controle sobre as políticas dos países em desenvolvimento, como também, a atuar de forma direta na reestruturação dos referidos países. Foi no início da década de 1990 que o Brasil assinou o primeiro acordo de estabilização com FMI, se submetendo assim às exigências do BM, as quais eram políticas de ajuste. O grupo que concedia os empréstimos, também tomava as decisões acerca das porcentagens destinadas a cada área (FONSECA, 1998).

---

<sup>3</sup> Fundo Monetário Internacional - FMI, Banco Mundial - BM e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

<sup>4</sup> Neoliberalismo é “um conjunto de políticas adotadas pelos governos neoconservadores, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 70, e propagadas pelo mundo a partir das organizações multilaterais criadas pelo acordo de Bretton Woods, isto é, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) (MORAES, 2001, p.3).

O BM incentiva os países a intensificar os recursos públicos no âmbito da educação básica, pois acredita que esta área é relevante para o desenvolvimento econômico sustentável em longo prazo, com o intuito de amenizar os problemas com a pobreza. O mesmo banco ao formular pacotes de medidas que devem ser implantados nos países em desenvolvimento, procede de uma maneira geral, com medidas políticas que contemplem os aspectos da educação, indo desde as macropolíticas até medidas que devem ser implantadas em sala de aula, ou seja, no cotidiano escolar (TORRES, 1998).

Dessa forma, os organismos internacionais passaram a influenciar na definição das políticas educacionais no Brasil, como também a cooperação financeira e técnica que o Banco Mundial destina às políticas da educação. Este organismo durante muito tempo tem influenciado a educação de diferentes países, incluindo o Brasil.

Sabe-se que no Brasil, a partir da década de 1990, o Ministério da Educação – MEC vem realizando, em colaboração com os estados e municípios, diferentes políticas de formação continuada aos professores da educação básica, em particular aos profissionais dos anos iniciais do ensino fundamental, com o intento de impulsionar o desenvolvimento de uma agenda de formação continuada nos âmbitos federal, estadual e municipal.

Em vista disso, este estudo objetiva compreender as influências na implantação da política de formação continuada do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - PNAIC, oportunizando discussões sobre os fatos e vozes do nível macro, compreendendo aspectos do âmbito global<sup>5</sup>, internacional<sup>6</sup> e nacional a partir da década de 1990.

O PNAIC é uma política do Ministério da Educação – MEC, a qual se configura como um compromisso assumido no ano de 2012 entre os governos federal, estadual e municipal no que se refere à alfabetização de todas as crianças até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental.

Como referencial teórico-metodológico, optou-se pela abordagem do ciclo de políticas do inglês Stephen Ball e seus colaboradores: Bowe, Ball e Gold (1992). Contempla-se, também, Mainardes (2006), detendo-se, neste texto, na análise do primeiro contexto, o contexto de influência. É relevante destacar que a abordagem do ciclo de políticas propõe um ciclo contínuo para o estudo e a análise de políticas, constituído, de início, por três contextos: contexto da influência, contexto do texto ou da produção do texto e contexto da prática. Esses contextos contêm uma relação mútua, não apresentando uma

---

<sup>5</sup>Entende-se neste estudo como influência do âmbito global as tendências mundiais acerca das políticas de formação de professores, os eventos, acordos e documentos que tiveram o propósito de alcançar acordos globais (todos os países), como por exemplo, a Conferência Mundial de Educação para Todos.

<sup>6</sup>As influências internacionais podem acontecer na forma de acordos e compromissos entre alguns países, financiamento com a necessidade de cumprir com orientações do Banco Financiador. Influências internacionais podem se dar por meio de políticas nacionais pautadas em documentos de organismos internacionais.

perspectiva temporal ou sequencial, como também não possui linearidade.

Em relação ao processo de influência pelas quais passam as políticas públicas, pode-se afirmar que, de acordo com a abordagem do ciclo de políticas, é no contexto de influência que se iniciam e são construídos os discursos que se colocam como suporte para a política. Nesse contexto, as políticas são ou podem ser construídas mediante a ação política, onde grupos de interesse atuam juntamente com grupos partidários do governo, tendo como intento a busca de apoio para suas premissas e para a validação de seus juízos e meios propostos para a solução dos problemas sociais (MAINARDES, 2006).

### **Políticas da educação e os organismos internacionais: influências na trajetória da formação continuada no Brasil a partir da década de 1990**

Sabe-se que advém de longas datas a influência dos organismos internacionais nas políticas educacionais no Brasil. A cooperação técnica e financeira que o Banco Mundial oferece às políticas não são iniciativas recentes, uma vez que, este banco vem durante décadas realizando intervenções no campo educacional de diferentes países. Essa influência tornou-se mais notória a partir dos anos 1980, devido à crise de endividamento dos países em desenvolvimento.

O Banco Mundial tornou-se, de acordo com Soares (2007, p.21), “[...] o guardião dos interesses dos grandes credores internacionais, responsável por assegurar o pagamento da dívida externa e por compreender a reestruturação e abertura dessas economias, adequando-as aos novos requisitos do capital globalizado”. Desse modo, o contexto brasileiro passa a ter suas políticas educacionais influenciadas vigorosamente pelos organismos externos.

O Banco Mundial publicou, no ano de 1995, o documento *Priorities and Strategies for Education* (Prioridades e Estratégias para a Educação) apresentando para os países em desenvolvimento algumas diretrizes para a educação básica, orientando a melhoria da qualidade e eficácia da educação; a autonomia e descentralização das escolas; maior participação da família e da comunidade nas questões escolares; o estímulo para o setor privado e organismos não-governamentais no campo educativo, etc (BANCO MUNDIAL, 1995, p.1-16).

Para que os países tenham condições de competir no mercado internacional, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL advoga que é primordial contar com recursos humanos qualificados para divulgar o progresso técnico e integrá-lo ao sistema de produção de bens e serviços, apostando, assim, em um conjunto de saberes e habilidades propagadas pela escola.

A partir da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada de 5 a 9 de março de 1990, em Jomtien, na Tailândia, e organizada pela Organização das Nações Unidas para a

Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO, a redução das taxas de analfabetismo, a universalização da educação básica e a capacitação dos professores para atuar na educação básica foram algumas das estratégias e prioridades educacionais elencadas e tomadas como primordiais para a educação.

Os documentos aprovados nesta Conferência foram a Declaração Mundial de Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem e o Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem, divulgados pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF.

A Declaração Mundial de Educação para Todos traz nos discursos dos participantes a defesa do direito de todos à educação e a urgência em satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem, assumindo, dessa forma, o compromisso na adoção de medidas necessárias para oportunizar a todas as crianças, jovens ou adultos o alcance de um padrão mínimo de qualidade da aprendizagem. Entre tais medidas encontra-se a leitura e a escrita, a expressão oral, o cálculo e a solução de problemas. Em consequência, a educação passa a centrar-se na aquisição e nos resultados concretos de aprendizagem.

No ano de 1993, o Ministério da Educação – MEC elaborou o documento “Plano Decenal de Educação para Todos” (1993), destinado a cumprir, no período de 1993 a 2003, as resoluções da Conferência Mundial de Educação para Todos. Desta conferência resultaram posições consensuais, sistematizadas na Declaração Mundial de Educação para Todos, que constituíam as bases dos planos decenais de educação. Este documento é apontado como um conjunto de diretrizes políticas voltados para a melhoria da escola fundamental do país.

O Plano Decenal de Educação para Todos (1993) marca a anuência formal, pelo governo federal brasileiro, às estratégias e teses que estavam sendo formuladas nos foros internacionais mais relevantes no âmbito da melhoria da educação básica. Considera-se, dessa forma, que a Conferência Mundial de Educação para Todos é uma referência conceitual e política da educação fundamental, a qual se constitui num compromisso da instância global em reafirmar a primordialidade de que todos os indivíduos tenham o domínio dos conhecimentos indispensáveis ao entendimento do mundo em que estão inseridos, recomendando dessa forma, o esforço e empenho de todos os países participantes no que tange à melhoria da educação (BRASIL, 1993).

No mesmo ano de 1993 a UNESCO publicou um relatório que trazia as tendências da educação para o século XXI, denominado “Educação um tesouro a descobrir”, também conhecido como “Relatório Jacques Delors”. No Brasil este relatório foi publicado no ano de 1998 e, entre seus discursos, estava o “[...] aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver junto e aprender a ser” (BRASIL, 1998). Estes deveriam ser os eixos norteadores da educação para as próximas décadas.

O documento enfatiza que a melhoria da qualidade da educação e a motivação dos

professores devem ser uma prioridade em todos os países. Os responsáveis pela educação deveriam tratar o problema da qualidade do ensino escolar mediante a adoção de algumas políticas, dentre as quais se encontra a formação em serviço: “[...] a formação em serviço é uma forma de educação permanente altamente recomendada, por permitir a todos os membros do corpo docente melhorar suas competências pedagógicas, tanto no plano da teoria como no da prática (BRASIL, 1998, p. 219).

Tal documento reforça o discurso abordando a formação continuada de professores como uma das medidas para a melhoria da qualidade do ensino, recomendando,

[...] formação contínua — Desenvolver os programas de formação contínua, de modo a que cada professor possa recorrer a eles, frequentemente, especialmente através de tecnologias de comunicação adequadas. Devem ser desencadeados programas que levem os professores a familiarizar-se com os últimos progressos da tecnologia da informação e comunicação[...]. Professores de formação pedagógica — Deve ser dada atenção especial ao recrutamento e aperfeiçoamento dos professores de formação pedagógica a fim de que, com o tempo, possam contribuir para a renovação das práticas educativas (BRASIL, 1998, p. 159, 160).

Anos depois, mais especificamente em 2000, como os países não conseguiram atingir as metas determinadas na Conferência Mundial de Educação para Todos, a comunidade internacional se reuniu no Fórum Mundial sobre Educação de Dakar, que representou a retomada e a reafirmação dos compromissos, dos objetivos e metas da educação assumidas nesta conferência, o que tornou evidente o fracasso no atendimento das metas ou do atendimento apenas parcial.

A avaliação da Educação para Todos demonstra que houve um avanço considerável em alguns países, mas os discursos trazem que é inaceitável que ainda no ano de 2000 mais de 113 milhões de crianças (60 % das quais são meninas) continuem sem acesso ao ensino primário. O documento traz ainda que:

[...] sem um progresso acelerado na direção de uma educação para todos, as metas nacionais e internacionais acordadas para a redução da pobreza não serão alcançadas e serão ampliadas as desigualdades entre nações e dentro das sociedades (UNESCO, 2001, p. 8).

Tendo isso em vista, pode-se apontar que a influência dos organismos internacionais é forte no setor da educação e na implantação da formação continuada do PNAIC, pois se percebe que a legislação educacional apresenta um alinhamento com as propostas internacionais. Todavia, tais propostas não se tratam apenas de uma transferência de determinações e conceitos internacionais na política brasileira, mas um aprimoramento dessas deliberações à realidade do

Brasil, as quais são realizadas por intermédio da legislação e de documentos produzidos pela esfera do governo brasileiro.

É importante salientar que as propostas dos organismos internacionais, desde o nível mais amplo, não são impostas de modo autoritário pelas organizações, são oferecidas aos governos dos diferentes países, mas elas somente são efetivas mediante a aceitação e consenso de cada nação.

Em relação à educação no Brasil, com base em estudos de Soares (2007), as reformas recomendadas pelo Banco Mundial têm o intento de ajustar as políticas à doutrina do neoliberalismo, no qual, a lógica que predomina é a do mercado, do campo econômico e a diminuição da pobreza. Nessa perspectiva, a educação subentende o avanço intelectual para uma minoria da população, e, um dos meios utilizados é a centralização de recursos, por meio de políticas educacionais no desenvolvimento da educação básica, que tem como objetivo a formação de trabalhadores com habilidades e competências para responder às exigências do mercado.

### **Orientações políticas do âmbito nacional pós década de 1990: fatos e vozes que influenciaram na implantação da formação continuada do PNAIC**

Com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira – LDB 9394 em 20 de dezembro de 1996, a formação continuada de professores apresentou um significativo crescimento, sendo que se passou a defender esta modalidade de formação como caminho para solucionar os problemas oriundos da formação inicial do docente e de como esses problemas se revelaram na qualidade do ensino. Com este propósito, a LDB 9394/96 concebeu respaldo e difundiu responsabilidades na oferta da formação continuada com os entes federados, ampliando, desse modo, os espaços de formação na esfera pública, que, ao mesmo tempo, objetivou seus propósitos.

Em relação aos termos conceituais presentes na LDB 9394/96 sobre a formação continuada de professores, se percebem que, no Art. 61, parágrafo único, inciso II, ela é considerada como capacitação em serviço; no Art. 67, inciso II, é aperfeiçoamento profissional continuado e; no Art. 87, o termo utilizado é capacitação de professores em exercício. Dessa forma, se observa que a diversidade de termos traduz as perspectivas defendidas por uma política pública que privilegiou a construção de instrumentos capazes de responder aos acordos e compromissos assumidos pelo Brasil na Conferência Mundial de Educação para Todos, ocorrida em 1990 na Tailândia.

No ano de 2001, com a Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, que aprova o Plano Nacional de Educação, a valorização do magistério aparece como objetivo central para a

melhoria do ensino, trazendo a formação continuada de professores como uma das diretrizes do referido documento. Os discursos destacam que um dos maiores desafios do Plano Nacional de Educação e do Poder Público que merece dedicação prioritária é a qualificação dos professores, a qual se almeja realizar mediante políticas públicas de formação inicial e continuada.

Com a vitória do Partido dos Trabalhadores - PT - nas eleições de 2002, estando à frente o Presidente Luis Inácio Lula da Silva, no ano de 2003, há um novo olhar e a articulação de diferentes discursos frente aos propósitos de desenvolvimento de políticas públicas, nas quais se almejava que as verdades neoliberais não fossem predominantes. Como consequência, novas políticas começaram a ser desenhadas, tendo várias delas o intento de promoção da igualdade e da inclusão social, as quais criaram uma grande expectativa frente à educação brasileira.

Sob a gestão do Ministro da Educação Cristovam Buarque, em janeiro de 2003, acreditava-se que a educação brasileira tomasse novos rumos, como se pode observar em seu discurso de posse, em que faz menção às pessoas evocadas no meio educacional:

[...] não é por acaso que aqui nós temos o retrato do Paulo Freire simbolizando o analfabetismo contra o que ele lutou tanto. Não é por acaso que temos o retrato do Anísio Teixeira. Está ali simbolizando toda criança na escola e toda escola com qualidade (BUARQUE, 2003, s/p).

Prosseguindo seu discurso, o então ministro Cristovão Buarque (2003, s/p) enfatiza ainda:

[...] quero cumprimentar diversos diplomatas, representantes de organismos internacionais, como meu amigo representante do Banco Mundial, para dizer que eu preciso de vocês não apenas do ponto de vista que todos pensam: que são os recursos financeiros. Não, eu preciso de vocês, sobretudo, como fiscais do que a gente faz, como colaboradores com que a gente faz.

Ao interpretar este trecho do discurso do ministro pode-se verificar que a educação poderia ainda estar longe de tomar os rumos tão esperados, pois, pelas palavras do referido ministro, as verdades neoliberais ainda predominavam, podendo estar a educação sujeita a uma continuidade das mudanças produzidas pelo estado desde a década de 1990.

O governo de Lula teve para a educação o slogan: “Uma escola do tamanho do Brasil<sup>7</sup>” (BRASIL, 2002). Em junho do ano de 2003, início de sua gestão, o MEC formulou e

---

<sup>7</sup> Este documento é a proposta do Partido dos Trabalhadores para a educação, o qual foi elaborado e apresentado nas eleições de 2002 para Presidência da República. A preocupação com a educação foi uma constante no partido desde sua fundação em 1980, o que ficou evidenciado com a realização dos Encontros Nacionais de Educação do PT (LIMA, 2004).

disseminou o documento “Toda criança aprendendo” (BRASIL, 2003a). Acredita-se que este documento é de fundamental importância para a compreensão da origem e das intenções da formação continuada do PNAIC, uma vez que, foram explicitadas as políticas elaboradas pelo MEC na gestão do então Ministro da Educação Cristovam Buarque, e que seriam desenvolvidas com as Secretarias Municipais e Estaduais de Educação.

1) a implantação de uma política nacional de valorização e formação de professores, a começar, em 2003, com o incentivo à formação continuada dos professores dos ciclos ou séries iniciais do ensino fundamental [...] (BRASIL, 2003a, p.197-198).

Nota-se, dessa maneira, que a centralidade da formação continuada de professores se deu desde o início da gestão de Lula, percebida como um princípio primordial, de modo que, mesmo com as mudanças de gestão no Ministério da Educação, assumido por Tarso Genro no ano de 2004, a política de formação continuada se manteve no centro da agenda política.

É de fundamental importância enfatizar que os dados das avaliações apresentadas pelo SAEB, realizado nos anos de 2001 e 2003, foram expressivos para a implantação da formação continuada do PNAIC, dados estes presentes nos discursos do documento “Toda criança aprendendo” (BRASIL, 2003a). Segundo as avaliações do SAEB de 2001 e de 2003, 22,2% e 18,7, respectivamente, dos alunos da 4ª série apresentaram um desempenho “muito crítico” na construção de competências em Língua Portuguesa, e apenas uma pequena parcela de alunos apresentou desempenho adequado, dados estes divulgados no documento “Qualidade da Educação: Uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 4ª série do Ensino Fundamental” (2004).

Os dados do SAEB de 2001 e 2003 revelam que as habilidades de leitura, escrita, interpretação de texto e resolução de problemas adquiridos pelos estudantes da 4ª série do ensino fundamental são insuficientes para o desempenho esperado à série correspondente, o que foi um forte indício para o desencadeamento do PNAIC.

No que tange às avaliações do SAEB, percebe-se que esta avaliação acaba muitas vezes definindo o currículo das escolas da educação básica, ou seja, o que deve ser ensinado na escola, considerando o estabelecimento de um padrão ao exigir um conjunto de conhecimentos das variadas áreas de ensino. Da mesma forma, enfatiza-se que o SAEB desatende às diferenças regionais/locais, pois conforme Vianna (2003, p. 34) “[...] um instrumento de medida [...] pode ser válido para um curso, mas não para outro. Pode ser válido para um currículo, mas não para outro [...], inclusive para uma escola, mas não o ser para outra instituição”.

Sabe-se que as avaliações do SAEB tiveram preponderância na implantação da

formação continuada do PNAIC, e que esta modalidade de formação docente sempre esteve na pauta do Governo Lula, tanto que, em dezembro de 2003, o Plano Plurianual 2004-2007 do Governo é divulgado, e, dentre os maiores problemas da educação brasileira estava a:

[...] fragilidade da formação dos professores e a falta de estímulo para que renovem sua prática pedagógica. Não existe um plano sistemático e efetivo de formação continuada dos professores que possibilite sua atualização permanente em termos científicos e pedagógicos, nem mecanismos institucionais de valorização do seu conhecimento e da prática científica e pedagógica. Predominam currículos centrados na transmissão de conteúdos, com frágil abordagem prática e problematizadora, devido à ausência de processos formativos que promovam a renovação (BRASIL, 2003c, p.81).

No ano de 2003 é instituído o Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores, por meio da Portaria nº 1.403, de 09 de junho de 2003, sendo este sistema uma das principais bases institucionais de valorização do professor, que tem como uma das metas a garantia do acesso a processos de formação continuada ajustados às necessidades educacionais (BRASIL, 2003d).

No bojo das políticas educacionais para formação continuada de professores alfabetizadores, no ano de 2005, o MEC implanta o Pró-Letramento, que teve como intento a realização da formação continuada de professores dos primeiros anos do ensino fundamental da rede pública de ensino. O programa, que se dava na modalidade semi-presencial, utilizava vídeos, material impresso, atividades a distância e presencial, orientados por tutores. O objetivo era a melhoria do desempenho escolar das crianças em relação à alfabetização. Assim, em parceria com a Rede Nacional de Formação Continuada, contava com a adesão das secretarias de educação mediante o Plano de Ações Articuladas – PAR.

O Pró-Letramento foi declarado pelo MEC como um programa bem sucedido, pois, após sua criação, as avaliações das crianças por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas - INEP verificou que os índices evidenciavam melhoria nos resultados educacionais. Esse fato exerceu importante influência para a implantação do PNAIC.

O Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, lançado pelo MEC no ano de 2007, pode ser considerado também como uma ação nacional que exerceu influência na implantação da política de formação continuada do PNAIC, considerando que tal documento intenta manter um regime de colaboração entre os estados e municípios. De acordo com o documento, regime de colaboração “significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação de forma a consertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia” (BRASIL, 2007a, p.10).

Desse modo, com o intuito de dar consolidação aos discursos e ao cumprimento dos

acordos firmados na “Conferência Mundial de Educação para Todos”, o Decreto nº 6.094, de 24 abril de 2007 vem dispor sobre o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”<sup>8</sup>, uma conjugação dos esforços da União, Distrito Federal, Estados e Municípios, que, em regime de colaboração, com as famílias e comunidade, comprometem-se a atuarem em proveito da melhoria da qualidade da educação básica. Esse plano traz como meta instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação (BRASIL, 2007b).

Dando sequência às ações nacionais que influenciaram a implantação da formação continuada do PNAIC, no ano de 2009, é publicado o documento que institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, por meio do Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, o qual foi revogado pelo Decreto nº 8.752 de 09 de maio de 2016, tem a finalidade de organizar, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério para as redes públicas da educação básica. Essa política tem como um dos princípios a formação continuada entendida como componente essencial da profissionalização docente, devendo integrar-se ao cotidiano da escola e considerar os diferentes saberes e a experiência docente (BRASIL, 2009a).

Frente às discussões em torno da política de formação continuada, foi estabelecida no ano de 2009, por meio da Portaria nº 1.129, de 27 de novembro, a Rede Nacional de Formação Continuada dos Professores da Educação Básica, com a participação das universidades brasileiras e a realização de um pacto federativo para o encadeamento de ações educacionais, partindo dos propósitos constitucionais expostos nos Art. 23 e 211 da Constituição de 1988, que prescreve o regime de colaboração entre os âmbitos federados e entre os sistemas de ensino (BRASIL, 2009b).

Segundo o Ministério da Educação, a Rede Nacional de Formação Continuada dos Professores da Educação Básica, tem por:

[...] finalidade precípua contribuir com a qualidade do ensino e com a melhoria do aprendizado dos estudantes por meio de um amplo processo de articulação dos órgãos gestores, dos sistemas de ensino e das instituições de formação, sobretudo, as universidades públicas e comunitárias (BRASIL, 2005, p.6).

Destarte, a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores, enquanto Política

---

<sup>8</sup>O movimento “Todos pela Educação” é formado por representantes de grandes empresas, bancos e organizações não-governamentais, que entre eles pode-se destacar: Banco Santander, Banco Itaú, Fundação Bradesco, Banco Real, Organizações Globo, Instituto Itaú Cultural, Instituto HSBC, Instituto Unibanco, Instituto Ayrton Senna, Dpaschoal, Gerdau, Suzano, Natura, entre outros. (Disponível no site <http://www.todospelaeducacao.org.br/quem-somos/quem-esta-conosco>).

Nacional de Valorização e Formação dos Profissionais da Educação representa a expectativa de ingresso dos docentes em centros oficiais de formação continuada, estabelecendo um regime de colaboração e integração entre os âmbitos federativos e as Universidades gestoras da formação continuada.

Nessa perspectiva, de acordo com estudos realizados por Aguiar (2010), diferentes iniciativas do governo Lula evidenciaram o empenho em efetivar os objetivos e metas contidos no Plano Nacional de Educação - 2001 a 2010. Entre os objetivos e metas encontra-se a qualificação de professores como objeto central para a melhoria do ensino, a qual vem se materializando no decorrer dos anos por meio de políticas de formação inicial e continuada.

Diante dos fatos e vozes apontados até aqui que influenciaram na criação do PNAIC, faz-se necessário destacar que uma importante inspiração e modelo essencial para esta política foi um programa do governo do Ceará, o Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC, que teve sua semente plantada em Sobral, sendo considerado assim o berço do PNAIC.

O PAIC surgiu em Sobral no ano de 2007, a partir de uma ação na Assembléia Legislativa, com a criação do Comitê pela Erradicação do Analfabetismo Escolar. As discussões apontavam alguns rumos pra dar fim a um grave problema na educação cearense, qual seja, 15 % dos alunos do 2º ano do ensino fundamental do Ceará liam e compreendiam um pequeno texto, e somente 42% conseguiam produzir um pequeno texto. Além disso, foram detectados problemas na formação inicial dos professores alfabetizadores, problemas esses que refletiam na sala de aula.

Segundo Teodoro (2013), com experiência exitosa do PAIC em Sobral, o programa se revelou eficaz em toda a rede de ensino do Ceará, de forma a garantir a aprendizagem a todos os alunos e escolas, mesmo as escolas mais afastadas da sede. Na primeira edição do IDEB, o município de Sobral já se destacava como único município a atingir a meta e, na atualidade, após a quarta edição, Sobral ultrapassou todas as metas, tendo a melhor média do Norte e Nordeste, com nota superior à da média dos países desenvolvidos e da rede privada, que é seis. A média dos alunos de Sobral é de 7,3 e nenhuma das escolas do município tem nota inferior a 6.

Dessa forma, o MEC que já vinha acompanhando o desempenho surpreendente do PAIC no Ceará, decidiu adotar o modelo no âmbito federal. O PNAIC teve seu lançamento oficial no dia 08 de novembro de 2012 e, durante a cerimônia de lançamento, a então Presidente da República, Dilma Rousseff, em seu discurso, que está disponível no Portal do Planalto publicado em 08 de novembro de 2012, destaca que o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa que foi firmado com os estados e municípios tem um caráter de urgência, em razão de que não é possível “ser insensível” ao fato de que, no Brasil, em média, 15 % das crianças até 8 anos de idade, em todo o país, não estão plenamente alfabetizadas, ou seja, não dominam a língua, não sabem interpretar textos simples e não dominam as operações matemáticas, o que dá

um caráter emergencial ao pacto.

A presidente destaca, ainda, que esse caráter de urgência se soma a uma visão de futuro do país, nesse sentido complementa:

Por isso, o Pacto pela Alfabetização na Idade Certa é o caminho fundamental para a igualdade de oportunidades. Sem ele, nós não teremos igualdade de oportunidades efetiva em nosso país. Não há como dizer que, sendo uma das nossas maiores obrigações as crianças deste país, nós possamos assegurar a elas conquistas ao longo da vida sem garantir essa alfabetização em idade certa. Com o Pacto, nós estamos nos comprometendo, de forma inequívoca, a enfrentar, com firmeza, um quadro preocupante de desigualdades. Essas avaliações – tanto as feitas pelo Ministério da Educação quanto as avaliações censitárias – mostram um quadro preocupante também da distribuição regional da desigualdade (ROUSSEF, 2012, s/p).

Desse modo, pode-se perceber que a Presidente evidencia a educação como caminho para reduzir a desigualdade social no país e garantir igualdade de oportunidades para todos os brasileiros. Percebe-se a atribuição a esta política da responsabilidade de enfrentar uma situação preocupante de desigualdade que perdura no país há várias décadas.

Destarte, podem-se observar claramente algumas características neoliberais<sup>9</sup> contidas nos discursos e vozes que influenciaram o PNAIC, um discurso que traz as influências do âmbito global e internacional, como também a continuidade das políticas efetivadas durante o Governo Lula (2003-2010), nas quais estiveram em pauta a formação, trabalho e valorização docente e avaliação como estratégia para alcançar melhores resultados educacionais.

### **Considerações finais**

Diante do exposto, podem-se observar os fatos e vozes que influenciaram a implantação do PNAIC e, conseqüentemente, a formação continuada desta política educacional, que busca mobilizar professores de todo o País em torno de um mesmo propósito, que é alfabetizar todas as crianças até o 3º ano do Ensino Fundamental.

A formação continuada de professores vem assumindo papel central nas propostas de mudanças educacionais, propostas estas elencadas por gestores educacionais e por estudiosos do assunto. Isso se deve em razão de que a escola deixou de ser vista como um simples espaço de trabalho docente, mas como uma organização complexa, ou seja, um espaço primordial para a estruturação do conhecimento sobre o ensino dos professores, como também, para seu

---

<sup>9</sup>Competitividade; premiação; produtividade, etc.

desenvolvimento profissional, pessoal e institucional.

Mediante esta pesquisa, foi visto que, o PNAIC vem no bojo dos discursos de um forte processo de influência de fatos e vozes, do âmbito global, internacional e nacional, que, com passar dos anos, vieram se concretizando por meio dos textos oficiais, conferindo-os legitimidade e, conseqüentemente, sua efetivação. Os textos oficiais desta política são resultado dos acordos e compromissos para a concretização de uma política educacional que busca atender as exigências de melhoria do aprendizado de todas as crianças brasileiras no processo de alfabetização.

Dessa forma, as orientações de organismos internacionais influenciaram a implantação do PNAIC. Freitas (2012) afirma que o desenvolvimento de políticas voltadas para a formação dos docentes dá respaldo à recomendação dos organismos internacionais para a formação de professores, como maneira de atender em massa à demanda emergente por formação. Influência justificada em razão da necessidade de melhorar a qualidade da educação e da ineficaz formação inicial dos professores, os quais precisam de políticas educacionais voltadas para a formação contínua, e assim, melhorarem suas práticas docentes.

## Referências

AGUIAR, Maria Ângela da Silva. *Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão*. Educação & Sociedade, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul.-set. 2010 Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 02 de agosto de 2017.

BANCO MUNDIAL. *Priorities and strategies for education*. The World Banc sector review. Washington, D.C. 1995. Disponível em : [http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/5476641099080118171/Priorities\\_and\\_Strategies\\_for\\_Ed\\_WB\\_Review.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/5476641099080118171/Priorities_and_Strategies_for_Ed_WB_Review.pdf). Acesso em: 09 de agosto de 2017.

BOWE, R.; BALL, S; J. W. GOLD, A. *Reforming education & changing schools: case studies in Policy Sociology*. London: Routledge. 1992.

BRASIL.. *Plano Decenal de Educação para Todos - Política da Educação. Planejamento da Educação. Educação Básica*. MEC. Secretaria de Educação Fundamental I. Brasil. Ministério da Educação e do Desporto. Brasília: MEC. 1993.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 9394 de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Ministério da Educação e do Desporto. Brasília. 1996.

\_\_\_\_\_. *Educação um tesouro a descobrir - Relatório para a UNESCO da Comissão*

Internacional sobre Educação para o século XXI. UNESCO 1996. Cortez Editora. Impresso no Brasil. 1998.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Ministério da Educação. Brasília, DF. 2001.

BRASIL.. Caderno Temático do Programa de Governo: *Uma Escola do Tamanho do Brasil*. Ministério da Educação. Brasília – DF. 2002.

\_\_\_\_\_. *Toda Criança Aprendendo*. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Ministério da Educação. Brasília. V.84, nº 206/207/208, jan/dez. 2003a.

\_\_\_\_\_. *Qualidade da educação: Uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 4ª série do Ensino Fundamental*. Ministério da Educação/INEP Brasília – DF. 2003b.

\_\_\_\_\_. *Plano Plurianual 2004-2007*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Esplanada dos Ministérios. DF. 2003c. Disponível em [http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/41\\_\(menspresanexo\).Pdf](http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/41_(menspresanexo).Pdf) Acesso em: 03 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Institui o Sistema Nacional de Certificação e Formação Continuada de Professores da Educação Básica. *Portaria Ministerial n.1403, de 09 de junho de 2003*. Ministério da Educação. Brasília – DF. 2003d.

\_\_\_\_\_. *Resultados do SAEB 2003*. Ministério da Educação/INEP. Brasília – DF. 2004.

\_\_\_\_\_. *Orientações Gerais para Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica*. Ministério da Educação. Brasília, DF. 2005.

\_\_\_\_\_. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas*. Ministério da Educação. Brasília, DF. 2007a.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*. Ministério da Educação. Brasília, DF. 2007b.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.755 de 29 de novembro de 2009. *Institui a Política de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica*. Ministério da Educação. Brasília, DF. 2009a.

\_\_\_\_\_. Institui Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica. *Portaria nº 1.129 de 27 de novembro de 2009*. Ministério da Educação. Brasília, DF. 2009b.

BUARQUE, Cristovam. *Discurso de posse*. 2003. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44399.shtml> Acesso em: 09 de agosto de 2017.

DUARTE, L. F; VIRIATO, E. O. *Análise das Políticas de Formação Continuada no Estado do Paraná (2003-2010): Algumas Considerações*. IX ANPED SUL – Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul. 2012. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/view/3150/176> Acesso em: 22 de julho de 2017.

FONSECA, M. *O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional*. In DE TOMMASI, L; WARDE M. J. ; HADDAD, S. *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 2. ed. São Paulo: Cortez, p. 229- 251. 1998.

FREITAS, H. C. L. de. Formação inicial e continuada: a prioridade ainda postergada. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; VIEIRA, Livia Maria Fraga (Org.). *Trabalho na educação básica: a condição docente em sete estados brasileiros*. Belo Horizonte: Fino Traço. 2012.

FRIEDMAN, M. *Capitalismo e liberdade*. São Paulo: Arte Nova. 1977.

LIMA, T. P. P. de. *Concepção de educação do Partido dos Trabalhadores (PT): marcos institucionais e registro documentais*. Dissertação de mestrado, Universidade Estadual de Campinas. Campinas. 2004.

MAINARDES, J. *Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais*. Educação & Sociedade, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MORAES, R.C. *Neoliberalismo – de onde vem e pra onde vai?* Editora Senac. São Paulo. 2001.

ROUSSEFF, D. Portal do Planalto — publicado 08/11/2012 - *Discurso da Presidente da República, Dilma Rousseff*, durante cerimônia de lançamento do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. 2012. Disponível em <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-lancamento-do-pacto-nacional-pela-alfabetizacao-na-idade-certa-brasilia-df>. Acesso em 06 de janeiro de 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *A globalização e as ciências sociais*. São Paulo: Cortez. 2002.

SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In TOMMASI, L.; WARDE, M. J; HADDAD, S. (Orgs). *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo: Cortez. 2007.

TEODORO, professor. A educação pode mais. *PAIC – A experiência de Sobral*. 2013. Disponível em: <http://professorteodoro.com.br/paic-a-experiencia-de-sobral/> Acesso em: 05 de

janeiro de 2017.

TOMMASI, L. de. Financiamento do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implantação. In: TOMMASI, L. de; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, p. 195-227. 1998.

TORRES, R. M. *Tendências da formação docente nos anos 90*. In: WARDE, M. J. (Org.) *Novas políticas educacionais: críticas e perspectivas*. São Paulo: PUC-SP, p. 173-191. 1998.

UNESCO. *Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem* Jomtien - 1990. 1998. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>. Acesso em: 15 de dezembro de 2017.

UNESCO. Educação para Todos: *O compromisso de Dakar*. Brasília. Ação Educativa. 2001. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127509porb.pdf>. Acesso em 15 de dezembro de 2017.

VIANNA, H. M. *Avaliações Nacionais em Larga Escala: análises e propostas: Estudos em Avaliação Educacional*, vol. 70, n. 27, pp.41-73. 2003.