

A implementação do Pnaic em uma rede municipal de ensino do oeste baiano

The implementation of a national literacy policy in a northeast brazilian municipality

Euzilene Alves de Araujo

Mestra em Educação, Universidade Católica de Brasília. Integrante do grupo de pesquisa certificado pelo CNPq/UCB: Núcleo de Estudos Comunicacionais de Gestão e Estratégia.

Email: aeuzilene@yahoo.com.br

Victor Laus-Gomes

Doutor em Comunicação Social, PUCRS. Professor e Pesquisador do Mestrado Profissional Inovação em Comunicação e Economia Criativa da Universidade Católica de Brasília. Coordenador do Núcleo de Estudos Comunicacionais de Gestão e Estratégia (Grupo de pesquisa certificado pelo CNPq/UCB).

Email: victorlaus@gmail.com

Resumo

Este trabalho propõe a investigação do processo de implementação do Pacto Nacional de Alfabetização pela Idade Certa no município de Baianópolis. Neste contexto, buscou-se verificar como a política educacional do Pnaic dialoga com as realidades específicas da educação fundamental inicial do município, bem como o planejamento e o monitoramento no âmbito escolar e sua relação com a realidade educacional da comunidade envolvida. O estudo, com objetivos exploratórios e descritivos, foi baseado em dezoito entrevistas semiestruturadas realizadas junto a professores e gestores, além de pesquisa documental. Foram discutidas as conexões e disparidades com o contexto local, bem como identificadas as dificuldades relacionadas à gestão e ao planejamento educacional das atividades previstas no programa. Os resultados da implementação apontaram para a diminuição da distorção idade/série e registraram impactos positivos no processo de ensino e aprendizagem.

Palavras-Chave

Alfabetização, Implementação, Política Educacional.

Abstract

This work investigates the implementation process of the National Literacy Pact (PNAIC) in the city of Baianópolis. In this context, it was sought to verify how the educational policy of PNAIC dialogues with the specific realities of initial elementary education in the city, as well as the planning and monitoring in the school environment and its relationship with the educational reality of the community involved. The study, with exploratory and descriptive objectives, was based on eighteen semi-structured interviews carried out with teachers and managers, in addition to documentary research. Connections and disparities with the local context were discussed, as well as difficulties related to the management and educational planning of the activities foreseen in the program were identified. The results of the implementation pointed to a reduction in the age/grade distortion and registered positive impacts on the teaching and learning process.

Keywords

Educational politics, Implementation, Literacy.

Introdução

O Pacto Nacional de Alfabetização pela Idade Certa (Pnaic), implementado durante o governo Dilma Rousseff, em 2012, é um programa governamental que, somado a outros programas, visa à melhoria dos resultados educacionais de ensino e aprendizagem. Para Micarello (2015), o Pnaic configura-se como política nacional e, devido ao seu alcance e impacto, requer uma avaliação que possa detectar o seu real alcance e possibilidades.

Discussões sobre as políticas públicas educacionais vêm ocupando muito espaço, envolvendo tanto a implementação de reformas no currículo quanto a organização, gestão e financiamento dos sistemas de ensino. Nesse sentido, a análise de tais políticas proporciona um olhar crítico e coerente sobre elas, possibilitando o exame das realidades locais para sua compreensão e aprimoramento. Destarte, Cruz e Martiniak (2015) argumentam que a implementação do Pnaic esbarra em dificuldades estruturais, relacionadas ao contexto local e à prática pedagógica do professor.

Apesar do esforço em formular políticas educacionais, verifica-se que o Brasil anda a passos lentos para uma educação de qualidade que inclua os quatro cantos do país, tanto em áreas urbanas quanto rurais. Conforme Rodrigues e Freire (2018, p. 142), “a precariedade da oferta de ensino de qualidade para a população brasileira ainda se faz presente hoje em dia. Sendo o Brasil uma das dez maiores economias do mundo, ainda temos uma imensa quantidade de pessoas analfabetas”.

Muitas vezes, a preocupação maior parece estar na formulação de políticas. Porém, o estudo e a análise de sua implementação, bem como o acompanhamento, fiscalização e suporte, são ações que parecem irrelevantes aos olhos de quem elabora e decreta a política. Ao invés de fortalecer uma política já existente, aperfeiçoando-a e eliminando as lacunas, verificando as reais necessidades da base, prefere-se formular uma nova política. Assim, o problema de déficits na educação parece se estender cada vez mais. Nesse contexto, conhecer a implementação de políticas educacionais para alfabetização, por meio de interações e ações de seus implementadores, pode ser um caminho para a reflexão da amplitude e do impacto dessas condições sobre a escolarização.

O município de Baianópolis, localizado no extremo oeste da Bahia, a 817 km da capital baiana, aderiu ao Pnaic, em 2012, com o intuito de alfabetizar as crianças até os oito anos de idade. Porém, dados da Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) (BRASIL, 2015a) revelam um nível de proficiência ainda baixo dos alunos do 3.º ano do ensino fundamental (séries iniciais) em relação às disciplinas de Português e Matemática. Além disso, os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica¹ (Ideb) apontam baixa qualidade no nível de proficiência no aprendizado dos alunos de Baianópolis. Apesar de estar situado em uma região economicamente importante do estado, um polo agropecuário que configura a maior fronteira agrícola do Nordeste, a gestão educacional do município ainda é marcada por descontinuidades (BAIANÓPOLIS, 2015). Assim, nesse cenário, justificam-se estudos voltados à implementação das políticas educacionais.

Este trabalho propõe a investigação do processo de implementação da política educacional do Pnaic no município de Baianópolis. Neste contexto, buscou-se verificar como a política educacional do Pnaic dialoga com as realidades específicas da educação fundamental inicial do município, bem como o planejamento e o monitoramento no âmbito escolar e sua relação com a realidade educacional da comunidade envolvida.

A pesquisa teve uma abordagem qualitativa, exploratória e descritiva, na qual se buscou investigar o processo de implementação do Pnaic por meio de entrevistas

¹ O Ideb foi criado em 2005. Em uma escala de zero a dez. Sintetiza dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: aprovação e média de desempenho dos estudantes em Língua Portuguesa e Matemática. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Saeb e a Prova Brasil.

semiestruturadas e documentos que contemplam tal política. A seguir, são apresentados e discutidos os procedimentos metodológicos, a fundamentação teórica e os resultados da pesquisa.

Procedimentos metodológicos

A pesquisa, de natureza qualitativa, teve objetivos exploratórios e descritivos, sendo baseada na estratégia de estudo de caso. De acordo com Yin (2010), o estudo de caso se caracteriza por possibilitar a compreensão de fenômenos sociais complexos e, ao mesmo tempo, a preservação de suas qualidades holísticas e expressivas dos fatos da realidade.

A coleta de dados no município de Baianópolis foi realizada junto à Secretaria Municipal de Educação, três Escolas Municipais do ensino fundamental I (anos iniciais do 1º ao 3º ano), sendo uma na cidade e duas no campo. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas, gravadas e transcritas para análise posterior, com servidores envolvidos no processo de implementação do Pnaic (secretários; presidente do conselho; coordenadores regionais, locais, pedagógico escolar; gestores; professores formadores e alfabetizadores).

Para garantir o sigilo e a não exposição, foi preservada a identidade dos participantes. Foram entrevistados dois coordenadores regionais do Oeste da Bahia, responsáveis por passar a formação tanto para o coordenador local (do município) quanto para os formadores docentes; dois secretários de educação, representantes à época da implementação e fundamentais para compreensão do processo; o presidente do Conselho Municipal de Educação; um coordenador local, responsável pelo acompanhamento e monitoração dos professores formadores; três professores formadores do programa no município, que têm contato direto com os professores alfabetizadores e são responsáveis por acompanhar o trabalho docente nas escolas; três professores alfabetizadores, que são os executores da política em sala de sala; três gestores escolares, uma vez que esses também estão direta ou indiretamente ligados ao processo de implementação e conhecem a realidade escolar em amplitude; dois coordenadores pedagógicos, por acompanharem o cotidiano escolar do trabalho docente, tendo um contato mais direto com os professores; e um coordenador pedagógico multiplicador, totalizando 18 entrevistados.

A pesquisa documental é uma importante fonte de evidência que permite, conforme Gil (2002), apreender o volume de detalhes sem a relação direta com os partícipes, mas, por meio de informações obtidas em documentos selecionados, de modo a atender aos objetivos predeterminados. Assim, foi adotada a pesquisa documental para organizar o pensamento, compreender a realidade documental e obter informações precedentes às entrevistas.

Foram analisados os documentos da política pública do Pnaic nas esferas federal, estadual e, principalmente, municipal, e também documentos de adesão do município ao programa, documentos que designam as competências de cada segmento, principalmente o PME. Também foram incluídos no estudo o Manual do Pnaic, a Portaria n.º 867, de 4 de julho de 2012, que instituiu o Pacto, a Portaria n.º 1.458, de 14 de dezembro de 2012, que define categorias para a concessão de bolsas de estudo e pesquisa, e a Medida Provisória n.º 586, de 8 de novembro de 2012, que dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da União aos entes federados. Como procedimento de análise, foi adotada a Análise Textual Discursiva (MORAES, 2003), escolhida por proporcionar maior flexibilidade e enfoque interpretativo, além de criar espaço para uma ampla compreensão da produção de significados e reconstrução do novo emergente.

A implementação de políticas públicas educacionais e as políticas de alfabetização no Brasil

Conforme Lotta (2008), a implementação de políticas públicas, até os anos 1970, centralizava-se nos discursos de tomada de decisão, adotando a ideia de um sistema hierárquico, construído de cima para baixo. Ou seja, as políticas públicas eram formuladas e legitimadas pelos superiores que, posteriormente, as transitariam ao sistema administrativo de execução para serem transformadas em práticas operacionais e implantadas. Assim, Ham e Hill (1993) evidenciam uma subordinação de burocratas aos tomadores de decisões, havendo, portanto, uma separação entre administradores e políticos.

Lotta (2008), baseando-se em Pressman e Wildavsky (1984), Sabatier e Mazmanian (1979) e Gunn (1978), descreve que, com a valorização da efetivação das políticas e sua avaliação, percebem-se fatores que causavam falhas no processo de implementação. Diante disso, abriram-se novas perspectivas analíticas que passaram a considerar a implementação como parte contínua e integral do transcurso político, circundando uma troca entre os que formulam e os que executam a política. A verdade é que muitos interesses manobram e impactam, tanto no processo de formulação quanto no processo de implementação das políticas.

De acordo com Lotta (2008), há dois modelos básicos de análise da implementação: *top-down* e *bottom-up*. O modelo *top-down* se refere às estruturas tradicionais de governança, destacando a separação entre a política e a administração e focando no controle e na hierarquia, em que a política deveria ser feita no topo e executada por agentes de acordo com os objetivos. Este é um modelo de cima para baixo, formulado no alto, por pessoas não inseridas na base, mas que julgam elaborar a política ideal para solução ou melhoria daqueles ou daquela situação condizente. Já o *bottom-up* observa o processo de criação de política como um contínuo, no qual há modificações em todo o processo para traduzir intenções em ações. Na perspectiva *bottom-up*, os sujeitos e as variáveis envolvidas são elementos-chave do processo, no qual a política pública não é definida no topo da pirâmide, uma vez que o processo de implementação transforma as políticas e se adequa a elas. Apresenta uma visão longitudinal, na qual observa a origem da política, suas modificações ao longo do processo em todos os níveis e quando o programa foi substancialmente alterado. Neste ponto de vista, Lotta (2008) declara, a partir de Majone e Wildavsky (1995), que há uma importância mínima de objetivos e de planos. O que importa são os processos, na medida em que os resultados não são previsíveis e dependem do processo de implementação.

Ham e Hill (1993) assinalam dois problemas e lacunas da literatura. O primeiro se refere a uma porção da literatura de implementação assumir que o significado das políticas é compartilhado entre os atores políticos e os implementadores. Várias vezes, as políticas públicas são permeadas por conflitos, além da falta de diretrizes e guias práticos, o que acaba permitindo aos implementadores decidirem como se comportar perante as situações. Os autores advertem que o foco dos estudos deveria voltar-se também para o entendimento que os implementadores têm sobre as políticas públicas e a forma de implementá-las. O segundo problema é que o foco da literatura reside mais no governo e não em outras entidades ou setores que afetam direta ou indiretamente a implementação. Há, portanto, uma lacuna nos estudos que não observa fatores ambientais e influências que existem e afetam os processos. Desta forma, considerando as questões anteriores, destacam-se dois pontos de atenção que necessitariam ser congregados às análises sobre a implementação das políticas públicas: o olhar para a cadeia de agentes envolvidos nos processos, considerando a implementação como interação; e a observância dos diversos atores envolvidos no processo.

A partir destas novas perspectivas de análise de políticas, passou-se então a contestar a

visão de que a implementação se constituía em um estágio hierarquicamente inferior e subordinado à etapa de formulação. Assim, “investigar a fase de implementação passou a estar em pauta dentro dos estudos mais recentes em políticas públicas” (GIUSTO, 2018, p. 21).

Ham e Hill (1993) ilustram que a linhagem de análise da implementação da política colabora para definição dos resultados estratégicos de um programa: orientação da execução com foco nos resultados; mensuração objetiva e regular do desempenho; construção de um processo de aprendizado contínuo e implementação de ajustes com vistas à maior eficiência e eficácia. Já, de acordo com Frey (2000), o interesse da análise da implementação da política se refere particularmente ao fato de que, muitas vezes, os resultados e impactos reais de certas políticas não correspondem aos impactos projetados na fase da sua formulação.

No que tange à análise dos processos de implementação, podem-se discernir as abordagens que buscam a análise da qualidade material e técnica de projetos ou programas, ou aquelas que são direcionadas para as estruturas político-administrativas e a atuação dos atores envolvidos. No primeiro caso, apresenta-se, antes de qualquer coisa, o conteúdo dos programas e planos. Comparando os fins estipulados na formulação dos programas com os resultados alcançados, examina-se até que ponto a ação foi cumprida e quais as causas de eventuais déficits de implementação. No segundo, o que está em primeiro plano é o processo de implementação, isto é, a descrição do “como” e a explicação dos “porquês”.

Muitos autores apresentam dificuldades ao diferenciarem a implementação da própria política e do programa, resultando em controvérsias:

Para alguns autores, a implementação refere-se a todo o processo iniciado com o estabelecimento da política até o seu impacto; para outros, a implementação não se confunde com o produto, sendo basicamente um processo com uma série de decisões e de ações postas pela autoridade legislativa central (PEREZ, 2010, p. 1181).

Perez (2010) cita duas etapas da política que antecedem a implementação: a fase da formação da política, composta pela constituição da agenda, a definição do campo de interesse e a identificação de alternativas, e a fase da formulação da política, momento em que as propostas se constituem em política propriamente dita, mediante a definição de metas, objetivos, recursos e a explicitação da estratégia de implementação. Pressman e Wildavsky (1984), em trabalho seminal para a área, delimitam o início do processo de implementação no momento da transformação da política em programa, isto é, quando, por ação de uma autoridade, são criadas as condições iniciais à implementação.

Conforme Perez (2010), a política educacional contemporânea colide com a política desenvolvida no século passado, em seu desenho, objetivos e metas, população-alvo e instrumentos. Até meados dos anos 90, pesquisadores constataavam que a análise da implementação da política educacional inquietava-se em demandar porque a política ou programa era implementado ou não, visualizando as variações em três dimensões: políticas, pessoas (implementadores) e lugares. No século XXI, o interesse volta-se para a identificação de suas dimensões e como e por que a conexão destas dimensões molda a complexidade do processo de implementação.

Essa complexidade pode ser percebida na implementação de políticas públicas de alfabetização no Brasil. Nos últimos anos, as discussões sobre este tema intensificaram-se, tendo em vista a ampliação e a globalização da escolarização, além dos visíveis índices de analfabetismo presentes na sociedade, expressos nos censos públicos, a exemplo do censo demográfico de 2013. De acordo com Mapa do Analfabetismo no Brasil apresentado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas, Inep (BRASIL, 2013) e Ministério da Educação (MEC), as estatísticas referentes à taxa de analfabetismo da população registraram um índice

de 8,3%. Verifica-se que, apesar dos esforços em erradicar o analfabetismo no Brasil, persiste uma taxa bem expressiva de analfabetos, que se evidencia com a pesquisa mais recente feita pelo Inep (BRASIL, 2018a), registrando uma taxa de 6,8% de analfabetos na faixa entre 15 anos ou mais, sendo que o maior volume de analfabetos se concentra na região Nordeste. Esta inexpressiva redução ocorre, porém, em passos muito lentos, comprometendo o atingimento da meta prevista no Plano Nacional de Educação (PNE) de extirpar o analfabetismo no Brasil até 2020.

Estes índices evidenciam a deficiência de políticas relacionadas à eliminação ou amenização do analfabetismo no Brasil. Não basta apresentar relevância nas discussões e criar políticas públicas de combate ao analfabetismo, é preciso garantir o acesso e a permanência dos estudantes nas escolas e, ao mesmo tempo, garantir um processo de ensino e aprendizagem significativos que respeitem e valorizem as implicações político-econômicas e culturais de cada comunidade escolar. Os desafios decorrentes nos ambientes escolares são provenientes de uma história de alfabetização que nem sempre esteve direcionada para o acesso universal, bem como pelas políticas públicas de cada época, reflexos da concepção de alfabetização e das metas para a educação em cada tempo histórico.

Nesse contexto, o Pnaic foi formulado e entrou em vigor no ano de 2012, como parte de uma política de alfabetização, sendo instituído com a intenção de ratificar e ampliar o acordo já firmado no Plano de Metas: Compromisso Todos pela Educação. A finalidade do programa é alfabetizar crianças até, no máximo, os oito anos de idade, ao final do 3.º ano do ensino fundamental, aferindo os resultados por exame periódico específico, de forma a albergar a alfabetização em Língua Portuguesa e Matemática, com o apoio gerencial dos estados aos municípios que tenham aderido às ações do Pnaic, para sua efetiva implementação (BRASIL, 2012).

Compartilhando do pensamento de Alferes e Mainardes (2019), para compreender o Pnaic devem-se levar em consideração várias políticas anteriores, propostas e encerradas, voltadas para resolver problemas cuja questão central não foi resolvida. Conforme os autores, o Pnaic é um programa abrangente, necessário e relevante para a melhoria da qualidade da aprendizagem no ciclo de alfabetização. Todavia, institui condição necessária, porém, insuficiente para a promoção de uma alteração significativa, uma vez que a formação continuada e a disseminação de determinadas concepções e práticas acontecem por meio de materiais específicos. A alteração mais significativa exige investimentos em outros aspectos, tanto intra quanto extraescolares.

Os princípios e propostas do Pnaic são considerados nos contextos meso (secretarias de educação, universidades, encontros de formação) e micro (sala de aula), em que os orientadores de estudo e os professores alfabetizadores interpretam e traduzem em ação, de formas distintas, os textos do Pnaic. Alferes e Mainardes (2019) caracterizam tal programa como um modelo pedagógico de competência e desempenho, enfatizando o emprego de práticas sistemáticas no processo de alfabetização e monitoramento da aprendizagem dos alunos, havendo, portanto, uma preocupação com a melhoria de índices e o desenvolvimento de estratégias de avaliação externa.

A implementação do Pnaic em Baianópolis

Em 28 de abril de 2011, a Secretaria da Educação do Estado da Bahia estabeleceu, por meio do Decreto n.º 12.792/11, o programa estadual “Todos pela Escola”. No Decreto, no art. 2.º, da Diretriz I, ficou estabelecido que as ações pedagógicas, em prol do processo de alfabetização, deveriam ser desenvolvidas de forma plena para que todas as crianças baianas (até oito anos de idade) tivessem domínio de competências leitoras e escritoras na área de

Seguindo Alferes e Maniardes (2019), sobre a necessidade de se considerar políticas anteriores, o município de Baianópolis efetivou em 2012 o Pacto Bahia (Pacto pela Alfabetização) antes de implementar, em 2013, o Pnaic. Ambos com o mesmo objetivo de alfabetizar as crianças. O Pacto Bahia foi um programa do governo estadual e o Pnaic, um programa do governo federal, que, no decorrer da implementação, se unificaram.

Resultante de uma cobrança do MEC/FNDE, em 2015, o Plano Municipal de Educação (PME) de Baianópolis foi elaborado com a participação da sociedade, conforme descrito:

Os representantes da comunidade local participaram das Comissões Representativas que desempenharam um papel significativo na construção do Plano Municipal de Educação do município. Nessa comissão, constituída por representantes de diversos segmentos da comunidade, foi promovido o aprofundamento e a consolidação das análises da situação socioeducacional, o que conduziu a uma reflexão sobre os principais problemas e a definição de prioridades, diretrizes, metas e estratégias, bem como dos mecanismos de avaliação e acompanhamento da execução do PME (BAIANÓPOLIS, 2015, P. 111).

O documento visa nortear a ação educacional municipal por um período de dez anos, de acordo com dispositivo constitucional que determina aos estados e municípios, articuladamente, implantar e implementar seus planos decenais de educação, e desdobramentos, conforme suas especificidades e características regionais e locais.

Sabe-se que são muitos os programas ou políticas educacionais voltadas para a melhoria da qualidade da educação e o Pnaic é um deles. É necessário, além de conhecer a proposta do programa, analisar conexões e disparidades com a realidade local. Com este propósito, em consonância com Cruz e Martiniak (2015), aqui se verifica como a política educacional do Pnaic dialoga com as especificidades da educação de Baianópolis, a partir dos dados coletados na pesquisa. Em síntese, apresentam-se no Quadro 1 os principais destaques entre conexões e disparidades revelados na pesquisa.

Quadro 1 - Conexões e disparidades

Principais destaques	Conexões	Disparidades
Ensino-aprendizagem	Aperfeiçoamento do ciclo de alfabetização e letramento	Índices díspares entre as escolas
Materiais	Inovador e diversificado	Má distribuição e utilização
Espaços escolares	Adequação	Precariedade na infraestrutura das escolas; espaço insuficiente
Formação	Treinamento de alfabetizadores	Distorções na aplicação do programa; ausência de planejamento e planos de aulas
Cotidiano escolar	Fomento às rotinas escolares para o fazer pedagógico	Alta rotatividade de professores nas classes

Fonte: elaborado pelos autores.

Cabe realçar que o PME contempla a proposta do Pnaic, assinalando a necessidade de medidas de fortalecimento para essa política em busca de um resultado satisfatório, como aponta o documento:

Sendo assim foi evidente perceber que o município aderiu as Políticas de Alfabetização do Estado da Bahia e do Governo Federal, ações essas que não foram suficientes para estabelecer um resultado mais satisfatório da

alfabetização e letramento no município, há de pensar em estratégias que promovam um resultado mais deslumbrante e satisfatório na alfabetização e letramento dos alunos das escolas da rede pública de ensino de Baianópolis-BA (BAIANÓPOLIS, 2015, p. 52).

Evidenciou-se que o programa deixou de existir por mudança governamental na esfera federal, durante o governo Jair Bolsonaro. Isso reporta a outro despropósito: a parada do programa antes do tempo previsto para o seu término e a não execução das metas estabelecidas no PME para o fortalecimento das ações do Pnaic. Contudo, para a materialização das ações do Pnaic, duas propostas pedagógicas foram implantadas e implementadas no município de Baianópolis (Alfabetizar Letrando e Alfabetização Matemática). Teoricamente, contemplavam plenamente as diretrizes do ciclo de alfabetização. Porém, apesar da considerável conexão entre o Pnaic e as condições do município, lacunas que interferem no sucesso da contemplação do ciclo de alfabetização foram percebidas.

Diante disso, enfatiza-se especial atenção à implementação das políticas de alfabetização educacional compreendida nas suas múltiplas possibilidades: educação especial; educação para as comunidades rurais, particularmente as mais distantes; infraestrutura das escolas; formação profissional; materiais didáticos; professores com perfil alfabetizador; dentre outros aspectos detectados no decorrer da vigência da política estudada de modo a solucionar e preencher vácuos existentes em futuras ações a serem prescritas para a melhoria educacional no município.

Na educação, todo trabalho, desde o mais simples até o mais complexo, requer planejamento, pois ele prepara e norteia os passos em prol de um objetivo a ser alcançado. É claro que todo planejamento é flexível e, às vezes, as ações não são implementadas conforme o planejado. Por isso, a necessidade da ação-reflexão, ou seja, da prática reflexiva no cotidiano educativo. Todo planejamento demanda também uma estratégia. Para Gandin (2001, p. 84), as etapas do planejamento, são:

Se distinguirmos as etapas do que está contido no esforço de planejamento, devemos pensar que se seguirá uma fase de execução e, logo, de avaliação, embora seja mais eficiente pensar o planejar como um processo de três faces, completamente interligadas e concomitantes, embora com momentos fortes para cada uma delas: avaliação, execução, elaboração.

No caso da implementação do Pnaic, essas fases do planejamento podem ser consideradas a partir do diagnóstico que identificou a distorção idade/série, sinalizando o baixo índice de alfabetização de crianças nos municípios brasileiros; conseqüentemente, exigindo a elaboração de política nacional para corrigir estes desvios (leis, decretos, portarias e demais documentos).

A partir do disposto no ordenamento legislativo nacional, em Baianópolis, a execução dessa política se deu quando os técnicos da SME receberam capacitação para implementar o Pnaic nas escolas. Em relação à coordenação de planejamento inicial, observaram-se as seguintes manifestações:

A gente chamou os professores, apresentamos a proposta, explicamos, fizemos na prática com a gente mesmo, fizemos estratégias de mostrar realmente como era o trabalho, de que forma seria o planejamento, porque tinha que atender a exigência do programa que tinha um planejamento certo com todos os temas e não foi fácil mostrar, levar, porque é uma realidade bem diferente (PROFESSOR FORMADOR 2).

A princípio, o planejamento foi visto como um processo trabalhoso, principalmente, pela insuficiência de materiais pedagógicos para atender todos objetivos da proposta Pnaic. Contudo, com o auxílio dos profissionais e práticas contínuas de planejamento tudo foi se encaixando (PROFESSOR ALFABETIZADOR 3).

[...] a política de planejamento tinha reuniões com os professores. Na própria reunião já se faz o planejamento, seja semanal ou quinzenal (COORDENADOR MULTIPILCADOR).

Quando o Professor Formador 2 expressa que tinha que atender às exigências do programa, observa-se como muito positivo, pois, para que uma política se efetive como o idealizado, é necessário atentar-se aos passos para sua execução. O novo sempre é temido e difícil de lidar. Entende-se que a expressão “realidade bem diferente” se refere a um cotidiano em que alguns docentes estão habituados a não fazerem planejamento de suas aulas, sendo que uma das diretrizes do programa era justamente que se fizesse o plano de aula em conformidade com o exigido, o que significou um desafio para os gestores do município.

Para atender aos objetivos de uma política, no caso a política de alfabetização, é necessário que se tenha uma conexão entre o planejamento da aula e os materiais pedagógicos que serão utilizados. A “insuficiência de materiais pedagógicos” (PROFESSOR ALFABETIZADOR 3) afeta negativamente o resultado dessa aula e os objetivos da política. Na questão do planejamento feito pelas formadoras para a concretização das formações municipais, elas se baseavam na formação recebida em nível regional e procuravam, durante as reuniões, ouvir os docentes para moldar as formações, conforme as necessidades de cada escola, como destaca o Professor Formador 3: “A gente queria ouvir, porque esse ouvir, esse falar do professor, ia nos ajudar até no nosso planejamento. Quanto mais a gente ouvia, na hora de fazer o planejamento para realizar as formações, a gente ia atender essa necessidade”.

Outra exigência era um plano de ação com metas para serem alcançadas nas provas externas. A formação se desenvolvia em torno de metodologias e estratégias que possibilitassem a concretização da meta estabelecida, conforme explicitou o Coordenador Local:

A equipe municipal, antes de fazer todas as formações, precisava possuir o plano de ação. E nele tinha a planilha que a gente teria que colocar o último Ideb, o último resultado da ANA e depois colocar uma meta projetada para o município. Se em Baianópolis, eram cinco pontos, a gente deveria pensar em conjunto e dar uma meta projetada, por exemplo, se a gente tinha cinco pontos, vamos pensar 5,4. Então a gente tinha que trabalhar em cima destes quatro décimos. É que nem empresa privada, eles lançam a meta e você tem que fazer todas as ações da estratégia para conseguir aquela meta.

Trabalhar com metas é importante para o aprimoramento das ações didáticas. O município utilizava os últimos resultados (ANA e Ideb) para projetar uma meta que superasse a última até então atingida. Embora se saiba que a estrutura do Pnaic foi formada por um conjunto de metas, diretrizes e ações que norteiam a elaboração e execução do seu planejamento, e que não se confunde com o planejamento pedagógico, durante as entrevistas, foi observado que os participantes falaram mais especificamente do planejamento das ações nas formações, nas escolas e em sala de aula. Desse modo, destacam-se aqui os requisitos para a efetivação do programa nos espaços escolares.

O programa entrou em prática quando as professoras formadoras, após receberem a capacitação em Barreiras, começaram a planejar a formação para os professores alfabetizadores. Houve uma preocupação em orientar os professores a fazerem o

planejamento das ações em sala de aula, pois o programa apresentava um roteiro próprio e exigia uma sequência didática. Por considerá-lo complexo, as professoras formadoras explicavam aos professores alfabetizadores como seria o plano de aula e exibiam um planejamento docente das ações a serem concretizadas.

Na política de planejamento do Pnaic, durante todas as reuniões, os professores, em grupo, escreviam um plano semanal ou quinzenal para posteriormente, ser aplicado na escola, sendo que os demais planos eram feitos nas próprias escolas pelos professores, sem a presença das formadoras. Visto como algo trabalhoso, os professores alfabetizadores, no início, tiveram dificuldades de entendimento, adaptação e adequação às exigências do planejamento, porém, aos poucos, com a ajuda dos profissionais de formação e com a prática do ato de planejar foram se familiarizando e se adequando ao planejamento, ferramenta imprescindível na ação de alfabetizar.

Ao serem questionados se os planos de aula eram realizados pelos professores nas escolas e se o que estava planejado era de fato executado, os professores formadores expressaram que alguns alfabetizadores faziam e executavam os seus planos na sala de aula, porém, uma boa parte dos professores alfabetizadores ou não realizavam planejamento algum ou executavam de modo diferente do planejado:

Tem professor que ele faz o planejamento, quando a gente vai visitar que pega o planejamento dele, nada do que está aqui, ele está trabalhando lá. (COORDENADOR MULTIPLICADOR).

Algumas vezes que a gente chegava e a gente percebia que o planejamento não estava sendo trabalhado. Muitas vezes só estava sendo trabalhado naquele dia ou porque a gente sempre avisava (PROFESSOR FORMADOR 3).

O programa exigia, como parte do planejamento, o trabalho e a sequência didática em sala de aula. Esta sequência estabelecia critérios a serem desenvolvidos nas aulas de Língua Portuguesa e Matemática, a fim de contemplar os tempos e momentos descritos tanto na proposta de Alfabetização e Letramento quanto na proposta de Alfabetização Matemática.

Alguns docentes, no entanto, não gostavam de trabalhar com a sequência didática imposta pelo programa como comenta o Professor Alfabetizador 1:

Tinha que fazer um plano com aquela rotina enorme! O professor passava mais o tempo fazendo aquele plano. Às vezes, não dava tempo nem de planejar as atividades para levar na sala, só fazendo aquele planejamento, era muita coisa no papel e pouca coisa na prática. Agora amenizou mais. Na BNCC está mais amenizado, porque é pouco. Agora é objeto do conhecimento, você coloca o tema que você vai trabalhar, as habilidades que você quer alcançar com aquele tema e pronto. É uma metodologia simples e melhor para entender. Você pode fazer daquele jeito até para quinze dias. E serve para todas as disciplinas e, no Pacto, você tinha que fazer um plano para Português e um plano para Matemática com aquela mesma rotina enorme para fazer.

O Professor Formador 1 atribuiu a falta de planejamento em algumas escolas rurais aos gestores e coordenadores pedagógicos que, para evitarem conflitos internos deixavam os professores trabalharem da forma que quisessem. Toda função tem seus deveres e o dever do coordenador pedagógico é justamente fazer acontecer o momento de planejamento na escola e mediar tal processo. É claro que a boa convivência e o respeito mútuo são pilares nas relações interpessoais, mas deixar de cumprir seus deveres por medo do conflito é um erro que pode

prejudicar a prática educativa. Salienta-se também a importância da existência da ética entre a gestão.

Evidenciou-se a ausência de planejamento docente. Tal ausência era visível a todas as instâncias administrativas envolvidas (gestão, SME, coordenação local e formação regional):

Não existe planejamento do Pacto. Essa história é só mito. Planejamento hoje em escola, principalmente, de zona rural, só é mito. Isso porque muitas das vezes o professor finge que planeja, o coordenador não olha o planejamento. Em uma escola da zona rural, quando o professor saiu para o banheiro, o coordenador viu lá em cima da mesa do professor um planejamento de 2015 e o ano letivo era 2019. O planejamento antigo, não tinha nada a ver. Aí quando o professor voltou do banheiro, foi lá e mudou a data, atualizou apenas a data. Muitos professores na sala de aula fingem que está ensinando de um jeito, em cima do jeito que ele quer, até de forma aleatória. É por isso que tem muito aluno defasado hoje no nosso Município, é por causa disso (GESTOR ESCOLAR 3).

Com isso, indaga-se por que a gestão e coordenação, e principalmente, a gestão da educação municipal mesmo sabendo dos casos de docentes que não realizavam o planejamento, não tomavam medidas cabíveis para a solução do problema. Ora, o planejamento, independentemente de atender ou não a exigência de uma política educacional, é imprescindível para o sucesso dos resultados esperados.

Questionado sobre como a SME poderia solucionar o problema da inexistência de planejamento em algumas escolas, o gestor escolar disse:

A Secretaria de Educação precisa mandar acompanhamento de lá, fiscalização, pois o acompanhamento da própria escola só cria conflito. Aham que o diretor está inventando, acha que o diretor está querendo colocar moral. E eu, na minha escola, eu faço de um jeito, a outra escola faz de outro e cria aquela bola de neve. Se todas as escolas trabalhassem, tocassem a mesma música iria para frente. Mas tem escola que toca de um jeito e outra toca de outro. Eu falo assim: “Ah, na minha escola aqui é assim.” Aí o professor: “Ah, lá na escola, no outro povoado não é assim, você que está inventando, a direção está inventando coisa.” Então o erro todinho está em cima da Secretaria de Educação que não toma medidas de solução e nem faz com que as escolas trabalhem de um jeito só (GESTOR ESCOLAR 3).

Este gestor escolar indicou uma situação conflitiva: se as escolas municipais são todas administradas pela SME, então, deveriam todas trabalhar em consonância com o Regime Unificado² das escolas. No entanto, percebe-se, na fala do gestor escolar, que caso um gestor queira que se cumpra o planejamento, conforme solicitado pelo regimento, pode causar conflito entre os profissionais, pois muitas escolas não aderem ao regimento, e a adesão de uma escola ao que a lei pede geraria comparação com outras que não a aderiram, consequentemente, os profissionais vão resistir a tal adesão. Esse tipo de conflito reforça a necessidade do olhar para a cadeia de agentes envolvidos nos processos interativos de implementação, conforme já sinalizado por Ham e Hill (1993).

Neste parâmetro, a SME é a chave mestra para funcionamento do planejamento e do

² O Regimento Unificado Escolar é um documento confeccionado pela SME direcionado indistintamente a todas as escolas do município. Nele consta todos os direitos, deveres e competências dos profissionais da educação e dos alunos.

regimento da rede municipal de ensino. A escola também não poderia ficar isenta de sua parcela de contribuição e responsabilidade, responsabilidade essa que ficaria para gestores e coordenadores pedagógicos escolares.

Por fim, verificou-se a precariedade do planejamento no âmbito educacional do município. Apesar de muitos professores se comprometerem com a missão de alfabetizar; outros, ainda precisam de muita sensibilização e orientação para assumir este propósito de ensinar por meio de um planejamento estruturado e realista. Como disse a participante: “Tem pessoas que abraçam a causa mesmo; outros resistem. O novo é complicado” (PROFESSOR FORMADOR 3).

Assim, necessita-se abrir espaço para o novo, para a inovação, como ensina Freire (2011, p. 122), para praticar uma “educação corajosa, [...] de uma educação que leve o homem a uma nova postura de seu tempo e espaço”, enfatizando o planejamento, que ajuda a situar as ações, limitações e encaminhamentos para o educador e para o educando.

Considerações finais

A implementação do Pnaic em Baianópolis, ao atender às exigências da meta 05 do PNE, teve como finalidade alfabetizar todas as crianças até o final do 3º ano do ensino fundamental. Durante a coleta de dados, foi possível perceber que, no percurso, o município enfrentou uma série de entraves e dificuldades que impediram ou atrapalharam a execução do programa no município, tais como: a) precária infraestrutura das escolas públicas municipais, sem espaço suficiente para comportar o grande número de alunos e aspectos específicos da proposta como a ludicidade e os cantinhos da leitura; b) insuficiência ou carência de jogos e materiais didáticos pedagógicos e tecnológicos para atender a todos os objetivos da proposta; c) falta de tempo para sistematização do planejamento e para o estudo dos módulos; d) resistência de alguns professores para se adequar ao programa e às novas metodologias; e) a descontinuidade das ações do programa, devido à rotatividade dos profissionais no município; e f) dificuldades para o acompanhamento e monitoramento das ações conforme a proposta.

Por outro lado, houve avaliação positiva dos participantes em relação à metodologia e aos materiais do programa, que consideraram muito ricos e dinâmicos. Em meio aos entraves relatados, Baianópolis desenvolveu a política pública educacional de acordo com as suas possibilidades e dentro de suas limitações, de modo a atender à demanda existente e às necessidades do campo educacional, cujos resultados apontaram para a diminuição da distorção idade/série e impactos positivos no processo de ensino e aprendizagem, como o aumento dos índices do Ideb e ANA. Diante dos resultados obtidos, fica evidente a importância da gestão para o envolvimento dos professores com a política educacional.

É preciso enfrentar os problemas que impediram e/ou dificultaram a realização das tarefas relacionadas ao programa, promovendo ações que garantam, dentre outras: a) a melhoria da formação inicial de professores e sua oferta pública; b) a ampliação da jornada escolar das crianças; c) a melhoria salarial dos profissionais da educação; e d) a garantia de melhores condições de trabalho – com tempo suficiente para que os docentes possam planejar a ação didática, a elaboração de materiais, o desenvolvimento de projetos especiais para as crianças com deficiências ou que estejam precisando de atenção específica. Esses aspectos sustentam e edificam a política de alfabetização e, por isso, não podem ser desconsiderados no debate sobre a implementação do Pnaic.

Vale sublinhar que uma política educacional precisa de tempo para consolidar práticas e aprofundar conhecimentos. Os problemas educacionais brasileiros são resultados de uma longa história de descaso. Não se pode atribuir possíveis resultados negativos a políticas

recentes. Neste sentido, Gatti e Barreto (2009, p. 234) defendem que “é nociva a descontinuidade de políticas e ações que interrompem processos que começam a tomar sentido e a se consolidar para as pessoas envolvidas com a educação escolar”. Assim, a interrupção na rede de trabalho que se formou colocou em risco o potencial transformador do Pnaic, que se estabeleceu como uma experiência bem-sucedida de regime de colaboração entre os entes federados e as universidades públicas.

Referências

ALFERES, Maria Aparecida, MAINARDES, Jefferson. O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa em Ação: Revisão de Literatura. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 102, p. 47-68, jan./mar. 2019. Disponível em:

<<https://doi.org/10.1590/S0104-40362018002601262>>. Acesso em: 27 jun. 2019.

BAHIA. **Decreto n.º 12.792, de 28 de abril de 2011**. Institui o programa Estadual Pacto pela Educação, a ser implementado no âmbito do ensino fundamental do sistema estadual de ensino, mediante cooperação entre o Estado da Bahia e seus Municípios, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/topicos/26328862/decreto-n-12792-de-28-de-abril-de-2011-da-bahia/legislacao>>. Acesso em: 14 out. 2020.

BAIANÓPOLIS. Secretaria Municipal de Educação de Baianópolis. **Plano Municipal de Educação (2015-2025)**. 2015. Disponível em:

<<https://www.baianopolis.ba.gov.br/ba/educacao-baianopolis/sitedIS>>. Acesso em: 02 abr. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep. **Mapa do Analfabetismo no Brasil**. Brasília. 2013. Disponível em:

<<http://www.plataformadoletramento.org.br/acervo-para-aprofundar/249/mapa-do-analfabetismo-no-brasil-Inep.html>>. Acesso em: 7 mar. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep. **Avaliação Nacional da Alfabetização: relatório 2013-2014, v.2: análise dos resultados**. Brasília: Inep, 2015a. Disponível em: <<http://www.portal.inep.gov.br/painel-educacional>>.

Acesso em: 3 dez. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep. **Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília: Inep, 2018a.

BRASIL. **Portaria MEC n.º 867, de 4 de julho de 2012**. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Disponível em:

<http://www.lex.com.br/doc_23490618_portaria_n_867_de_4_de_julho_de_2012.aspx>. Acesso em: 7 mar. 2019.

CRUZ, Miriam Margarete Pereira; MARTINIAK, Vera Lúcia. Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: limites e possibilidades. In: MARTINIAK, Vera Lúcia. (org.). **Formação de professores alfabetizadores: políticas e práticas**. Ponta Grossa, PR: Estúdio Texto, 2015. p. 35-55. Disponível em:

<<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/TeorPratEduc/article/view/36618>>. Acesso em: 30 jan. 2019.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 2011.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

- GANDIN, Danilo. **Soluções de Planejamento para uma Prática Estratégica e Participativa**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.
- GATTI, Bernadete Angelina; BARRETO, Elba Siqueira de Sá (coord.). **Professores do Brasil: impasses e desafios**. Brasília: UNESCO, 2009.
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- GIUSTO, Silvana Menegoto Nogueira Di. **A implementação do Pnaic na rede de ensino do município de São Paulo em territórios vulneráveis**. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Cidade de São Paulo, São Paulo, 2018.
- GUNN, Lewis. A. Why is implantation so difficult? **Management Services in Government**, v. 33, 1978.
- HAM, Cristopher; HILL, Michael. **The policy process in the modern capitalist state**. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- LOTTA, Gabriela Spanghero. **Agentes de implementação: um olhar para as políticas públicas**. In: 6 ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 27 de julho a 1.º de agosto de 2008. Disponível em: <<https://gabrielaslotta.files.wordpress.com/2012/09/artigo-abcp.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2019.
- MAJONE, Giandomenico; WILDAVSKY, Aaron. Implementation as Evolution. In: CAHN, Matthew; THEODOULOU, Stella. **Public policy: the essential readings**. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall. 1995.
- MICARELLO, Hilda Aparecida Linhares da Silva. A avaliação no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. **Educação em Foco**, ed. esp., 63-79, fev. 2015.
- MORAES, Roque. Uma Tempestade de Luz: A Compreensão Possibilitada pela Análise Textual Discursiva. **Ciência e Educação**, v. 9, n. 2, p. 191-211, Porto Alegre, RS, 2003.
- PEREZ, José Roberto Rus. Por que pesquisar implementação de Políticas Educacionais atualmente? **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out./dez. 2010.
- PRESSMAN, Jeffrey. L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation**. 3. ed. Berkeley: University of California, 1984.
- RODRIGUES, Wallace; FREIRE, Adriana Feitosa. Vulnerabilidades nas Escolas de Ensino Fundamental: Reflexo das Políticas Públicas Educacionais. **Revista Acadêmica do Instituto de Humanidades**. n. 46, v. 2, 2018. Disponível em: <<http://publicacoes.unigranrio.edu.br>>. Acesso em: 11 jun. 2019.
- SABATIER, Paul; MAZMANIAN, Daniel. **The implementation of public policy: A framework of analysis**. Wiley Online Library. 1979. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x>>. Acesso em: 11 jun. 2019.
- YIN, Robert. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.