

- XXXVIII -**DESAFIOS, DIFERENÇAS E SEMELHANÇAS NA
FORMULAÇÃO DE DUAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS –
UM ESTUDO COMPARATIVO****Maria Océlia Mota**

PUC-Rio, oceliamota@gmail.com

Maria Elizabete N. Ramos

PUC-Rio, mbete.ramos@gmail.com

Maria Elisa Vieira C. C. Almeida

UFRJ, mariaelisaal@gmail.com

INTRODUÇÃO

Esse artigo possui como objetivo central a reflexão e análise teórica ensaística sobre os desafios, dissensos e aproximações entre duas políticas educacionais de grande relevância a nível nacional e estadual: o Pacto Nacional de Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) e o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC).

Quando consideramos os resultados mais recentes da Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), realizados em 2016, com crianças matriculadas no 3º ano do ensino fundamental nas escolas públicas de todo o Brasil, nos deparamos com um cenário preocupante. Os resultados da prova de escrita revelaram que mais de 50% dos estudantes estão entre aqueles que ainda não escrevem palavras ou as escrevem de forma incompreensível, até os estudantes que produzem textos com desvios que comprometem sua compreensão. O teste de leitura mostrou que mais de 50% dos alunos estão nos níveis considerados insatisfatórios. (BRASIL, 2018, p. 13).

Com base nesse diagnóstico, podemos considerar que o país ainda tem enormes desafios no sentido de reverter esse quadro de analfabetismo, desafios contemplados em um conjunto de políticas do Governo Federal e dos governos estaduais. Essas políticas

envolvem, em alguns dos casos, iniciativas de indução do alinhamento e de cooperação interfederativa.

A metodologia utilizada neste trabalho é de natureza documental. A partir da análise desses dois programas de governo, para destacar as semelhanças e as diferenças foram elencadas algumas categorias: objetivo, desenho da política, estrutura organizacional, atores envolvidos.

As informações do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e do Sistema Permanente de Avaliação do Estado do Ceará (SPAECE) ao denunciarem que os alunos do estado chegavam ao 5º ano com níveis de aprendizagem inadequados foram fundamentais para a criação do PAIC. Em apenas oito anos de programa, quase 100% dos municípios estavam com seus alunos nos níveis desejáveis. Diante dos seus resultados exitosos, o PAIC se tornou uma referência nacional inspirando políticas como o PNAIC.

O PAIC

O PAIC nasceu em 2007 através de um pacto de cooperação técnica e financeira entre secretaria de educação estadual e os municípios cearenses, universidades públicas e seus institutos ou fundações universitárias de pesquisa e pós-graduação e, ainda, com instituições de fomento à pesquisa (CEARÁ, 2007). Uma das principais características do PAIC é o seu regime de colaboração, princípio de política educacional previsto na Constituição Federal de 1988. O programa se iniciou estruturado em cinco eixos: alfabetização; gestão; educação Infantil; literatura e formação do leitor; e, avaliação externa. Em 2015 a estrutura do programa contou com seis eixos: gestão; ensino fundamental I; ensino fundamental II e educação integral; educação infantil; literatura e formação do leitor; e, avaliação externa. Para coordenar esses eixos o PAIC conta com agentes nos diferentes níveis da estrutura administrativa do Estado, numa rede de colaboração entre os diferentes entes federativos.

O PNAIC

O PNAIC foi instituído pelo Governo Federal (BRASIL, 2012), como um compromisso formal assumido pelos governos federal, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios, para atender a meta cinco do Plano Nacional da Educação em que todas as crianças devem estar alfabetizadas até o final do terceiro ano do ensino fundamental.

As ações do PNAIC, iniciadas em 2013 em todas as unidades da federação, tiveram como destaque a formação a professores alfabetizadores, ampliando as discussões sobre a alfabetização, na perspectiva do letramento, nas redes de ensino, nas escolas e nas instituições de ensino superior. Ao aderir ao PNAIC, os municípios e os estados promovem as atividades de formação continuada dos professores. Para o gerenciamento dessas atividades, é utilizado o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC).

O PNAIC pode ser inscrito no contexto das mudanças nas relações intergovernamentais ocorridas nos últimos anos, que melhor definiram as competências entre os entes federados, e aumentaram a coordenação das ações e dos atores pelo Governo Federal, por meio de diretrizes e regulamentações nacionais, programas federais, sistemas de avaliação e redistribuição de recursos (SEGATTO, 2015).

DIFERENÇAS E SEMELHANÇAS

O sucesso alcançado pelo PAIC, desenvolvido no Ceará, serviu de inspiração para a institucionalização do PNAIC. No PAIC, o regime de colaboração já existente entre estado e municípios esteve presente na formulação e na implementação da política. O PNAIC, iniciativa do Governo Federal, supõe a colaboração entre estados e municípios. O regime de colaboração entre os entes federados é a base da sustentação dos dois programas.

Destacamos que a forma de gestão do PNAIC seguiu o modelo adotado pelo PAIC. Uma política de cooperação entre estado e municípios promovida pelo governo do Ceará, com apoio do Ministério de Educação (MEC) pela garantia da alfabetização de crianças no ciclo de alfabetização, assegurando a implantação de um arranjo organizacional para fortalecimento da cooperação entre estado e municípios. Isso viabilizou a gestão e monitoramento do programa pela secretaria estadual e a consolidação de uma prática de avaliação externa que acontece anualmente desde 2007, no 2º ano do ensino fundamental, como instrumento para aferir a aprendizagem dos alunos. Quanto ao PNAIC houve a implementação da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), de cunho nacional, voltada aos alunos do 3º ano do ensino fundamental, contudo esta ainda não apresentou uma regularização em sua aplicação, sendo a última aplicada em 2016.

Com relação à organização da gestão, enquanto o PAIC é desenvolvido pela secretaria estadual e apoiada por diferentes parceiros sociais, o PNAIC possui as universidades públicas como peça chave na construção e desenvolvimento de materiais para a formação de professores, incluindo o ente federal como parceiro.

Os dois programas têm na formação continuada de professores a aposta no êxito da implementação da política, porém, cada programa realiza essa formação dentro de suas possibilidades. No PAIC ela acontece uma vez por mês, na secretaria de educação do município durante todo o ano letivo e os professores não recebem bolsa. A formação é realizada por uma equipe do PAIC, formada na maioria das vezes por professores da rede selecionados por chamada pública e análise de currículo. Já o PNAIC possui autonomia para realizar a seleção de sua equipe de formadores, em 2013, por exemplo, foram indicações advindas de quem estava na coordenação, enquanto em 2014 foi feita uma chamada pública com análise de currículo e entrevista dos candidatos.

Uma das principais diferenças das políticas está nos instrumentos de incentivos fiscais e de premiação utilizados pelo PAIC a fim de potencializar suas ações por meio do estímulo de gestores municipais e escolares, além dos professores, pais e alunos. O Prêmio Escola Nota Dez, de característica peculiar, premia anualmente as 150 melhores escolas avaliadas, ao mesmo tempo em que oferece auxílio financeiro às 150 escolas com desempenho inferior (CEARÁ, 2015). Dependendo do resultado das escolas nas avaliações, os municípios recebem mais pelo ICMS (CEARÁ, 2008). No caso do PNAIC, nunca houve nenhum tipo de premiação.

CONCLUSÕES

Com base nas análises dos desenhos das políticas selecionadas para esse estudo – PAIC e PNAIC – cabe destacar que ambos os programas apresentam foco na formação de professores, uso de material estruturado, iniciativas de cooperação interfederativa e mecanismos de regulação e monitoramento. Embora a estrutura organizacional tenha suas particularidades, e diferentes atribuições dos atores envolvidos, a formação em rede é bastante semelhante, assim como o uso das avaliações em larga escala para o monitoramento dos programas.

REFERÊNCIAS

BRASIL, **Relatório SAEB/ANA 2016: panorama do Brasil e dos estados**. Brasília: INEP, 2018.

BRASIL, MEC. Portaria nº 867, de 04 de julho de 2012. **Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais**. Brasília, 2013.

_____. **Lei 15. 923** de 15 de dezembro de 2015. Institui o Prêmio Escola Nota Dez. Diário Oficial do Estado. Fortaleza, CE. Série 3. Ano VII. Nº 234. 15 dez. 2015.

CEARÁ. **Decreto nº 29.306/2008** (Dispõe sobre os critérios de apuração dos índices percentuais destinados à entrega de 25% do ICMS pertencente aos municípios).

_____. **Lei nº 14.026/2007** (Cria o Programa Alfabetização na Idade Certa, PAIC).

SEGATTO, Catarina. **O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental**. 2015. Tese de Doutorado.