

O PNAIC no Rio de Janeiro: três arranjos institucionais de implementação

Maria Elizabete Neves Ramos'
Alicia Maria Catalano de Bonamino'

'Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro/RJ – Brasil

RESUMO – O PNAIC no Rio de Janeiro: três arranjos institucionais de implementação. O artigo dialoga com a literatura sobre políticas públicas no estudo da implementação do PNAIC no estado do Rio de Janeiro. A análise destaca a colaboração entre a Secretaria de Educação do Estado e os municípios fluminenses e a parceria com a UFRJ e a UNDIME, que compartilharam a coordenação do Pacto ao longo de sua vigência no estado. Entre os principais achados, destaca-se a criação, nas secretarias municipais, de setores específicos para cuidar das políticas de alfabetização, a inclusão de professores e alunos das escolas normais e do curso de Pedagogia da UFRJ nas iniciativas de formação e uma maior motivação de professores para a formação no ensino superior e na pós-graduação.

Palavras-chave: PNAIC. Implementação. Arranjos institucionais de implementação.

ABSTRACT – PNAIC in Rio de Janeiro: three institutional arrangements of implementation. The article works with the literature on public policies in the study of the implementation of the National Pact for Literacy at the Right Age (PNAIC, in Portuguese) in the state of Rio de Janeiro. The analysis highlights the collaboration between the State Secretariat of Education and the municipalities of Rio de Janeiro and the partnership with the Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ) and the National Union of Municipal Education Leaders (UNDIME), which shared the coordination of the Pact throughout its term in the state. Among the main findings, it is possible to point the creation of specific departments, in the municipal secretariats, to take care of literacy policies, the inclusion of professors and students from normal schools and from the Pedagogy degree program at UFRJ in training initiatives and a greater motivation of professors for training in higher, graduate, and postgraduate courses.

Keywords: PNAIC. Implementation. Institutional arrangements of implementation.

Introdução

Nas últimas décadas, a produção de políticas públicas tornou-se mais complexa porque passou a envolver a participação ativa de diferentes esferas federativas e de atores estatais e não estatais nos seus processos de formulação e implementação. O presente artigo dialoga com a literatura sobre políticas públicas e mobiliza conceitos e autores desse campo no estudo do Pacto Nacional da Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), visando à compreensão da forma como atores estatais e não estatais de diferentes níveis federativos e burocráticos atuaram na produção dessa política pública. Mais especificamente, o artigo tem como objetivo analisar os arranjos institucionais de implementação do PNAIC no estado do Rio de Janeiro entre 2013 e 2019 e suas variações ao longo do tempo, uma vez que o programa foi afetado por questões políticas de âmbito nacional, que influenciaram a reconfiguração da proposta inicial e sua posterior descontinuidade.

O PNAIC compartilhou com outras iniciativas educacionais nacionais, como a Meta 5 do Plano Nacional de Educação (PNE)¹ e a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), e com os sistemas estaduais e municipais de ensino o desafio de promover a alfabetização de todas as crianças no início da escolaridade. Instituído² pelo governo federal em 2012, o PNAIC representou uma política de indução de estados e municípios à alfabetização de todas as crianças até a conclusão do ciclo de alfabetização, ao final do 3º ano do ensino fundamental.

Considerado como um bloco pedagógico, o ciclo de alfabetização é constituído pelos três anos iniciais do ensino fundamental, conforme as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN)³. Inclusive as escolas que organizam seu currículo de maneira seriada devem tratar o ciclo de alfabetização como um bloco único, não passível de interrupção, e “voltado para ampliar a todos os alunos as oportunidades de sistematização e aprofundamento das aprendizagens básicas, imprescindíveis para o prosseguimento dos estudos” (Brasil, 2010, art. 30 § 1º).

O PNAIC envolveu relações federativas entre o governo federal e os estados e entre estes e os municípios, além de atores estatais e não estatais, que serão analisadas a partir de referenciais da ciência política, tendo como empiria o caso específico do estado do Rio de Janeiro. Desses referenciais fazem parte os conceitos de arranjo institucional de implementação (Pires, 2016; Pires; Gomide, 2016; Lotta; Favareto, 2016) e de implementação *multicamadas* e *multiníveis* (Hill; Hupe, 2003), que, em conjunto, dirigem nosso olhar para a governança, os processos decisórios e para a autonomia, discricionariedade e articulação dos atores participantes do PNAIC (Lotta; Galvão; Favareto, 2016).

A mobilização dessas referências se mostra pertinente à análise dessa política educacional tributária do arranjo político-institucional, consagrada pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), que instituiu um federalismo tripartite com distribuição de competências entre as três esferas federativas – União, estados e municípios – preservando sua autonomia política.

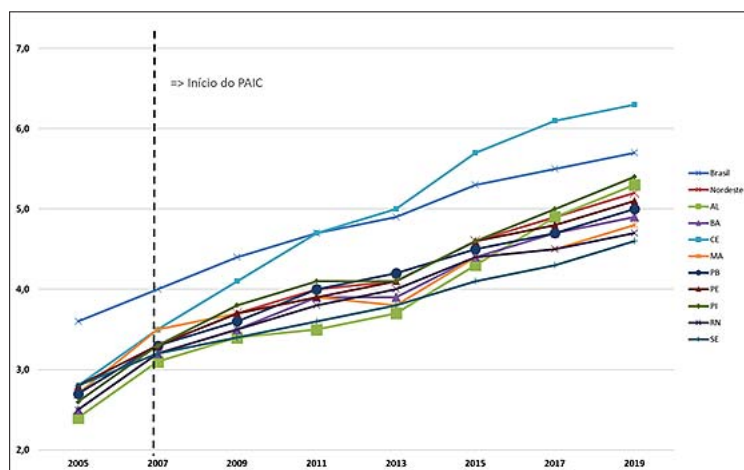
O desenho do Pacto previa ações colaborativas entre essas três esferas, além de incluir outros atores estatais de Instituições Federais de Ensino Superior (IES) e atores não estatais da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). O regime de colaboração, previsto na CF/88, pressupõe o entendimento mútuo entre os entes federativos e a cooperação em prol do maior equilíbrio intergovernamental na oferta de políticas públicas, de forma a reduzir as consequências negativas da descentralização sobre o aumento da desigualdade educacional estadual e municipal.

Com foco na formação de professores alfabetizadores, o PNAIC apresenta uma estrutura complexa, com múltiplos atores de diferentes níveis de governo - federal, estadual e municipal - e organizações - MEC, secretarias estaduais e municipais de educação, universidades, escolas -, além de diversos mandatos, recursos, competências e instrumentos legais, mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão, e diferentes demandas de transparência e de prestação de contas e controle.

O PNAIC tem antecedentes em iniciativas nacionais prévias de formação docente focadas na alfabetização, como o Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (PROFA), 2001, e o Pró-Letramento, 2005. Tem, ainda, clara inspiração no Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC) iniciado em 2007 no estado do Ceará para apoiar os municípios na elevação da qualidade da aprendizagem da leitura e da escrita nas primeiras séries do ensino fundamental. A implementação do PAIC resultou numa melhoria expressiva dos indicadores educacionais cearenses. Todos os municípios melhoraram seus resultados no ensino fundamental, como mostram as avaliações externas do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE), da Prova Brasil e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), e diversos estudos sobre o tema (Calderón; Raquel; Cabral, 2015; Correa, 2018; Vieira; Vidal, 2013).

O Gráfico 1 apresenta os resultados no IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental no Ceará, nos outros estados da região Nordeste e no Brasil.

Os dados destacam a evolução desse indicador desde 2005. Nesse ano, o IDEB do Ceará era de 2,8 – próximo à média da Região Nordeste (2,7) e bem abaixo da média nacional (3,6). A partir de 2007 – ano de implementação do PAIC –, os resultados do Ceará começam a aumentar, chegando a 6,3 em 2019 e colocando o estado acima da média nacional (5,7) e bem acima da média da região Nordeste (5,2).

Gráfico 1 – IDEB dos estados do Nordeste e do Brasil entre 2005 e 2019

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do INEP (2020).

A inspiração do PNAIC no PAIC se relaciona não apenas com os bons resultados educacionais do Ceará, mas também com o modelo colaborativo entre o estado e os municípios que, mediado por ações de assessoria técnico-pedagógica e de orientação dos processos de gestão, propiciaram o fortalecimento da política educacional dos municípios cearenses.

Analogamente ao PAIC, o PNAIC foi pensado como uma política de formação de professores alfabetizadores, apoiada em relações de colaboração entre governo federal, estados e municípios e mediada por uma rede de estruturas estaduais, regionais e locais de formação e gestão, que buscavam se aproximar dos professores e das escolas públicas municipais.

Há uma significativa produção de pesquisas sobre o PNAIC que enfatiza sua proposta de formação de professores alfabetizadores (Aguilar; Carneiro, 2020; Couto; Gonçalves, 2016; entre outros). No entanto, apesar da importância do arranjo colaborativo adotado pelo Pacto, o tema não tem recebido atenção nos debates e pesquisas. Para contribuir no preenchimento dessa lacuna, o presente artigo enfatiza questões envolvidas com a implementação do PNAIC e mobiliza referências da ciência política no estudo da configuração e reconfiguração dessa política pelo governo federal e pelo estado do Rio de Janeiro.

Para tanto, o estudo faz uso de análise documental – de leis, portarias e resoluções, marcos normativos e de regulamentação do PNAIC – e de entrevistas com professores alfabetizadores, formadores e coordenadores da política no estado do Rio de Janeiro, e com dois secretários da Secretaria de Educação Básica do MEC (SEB/MEC), que exerceram a função em períodos distintos da vigência da política.

O artigo está estruturado em quatro seções, além desta introdução. Na próxima seção são apresentados os conceitos de arranjo insti-

tucional de implementação e de contextos multicamadas e multiníveis. Em seguida, abordamos o desenho do PNAIC e, na sequência, as diferentes configurações assumidas no estado do Rio de Janeiro entre 2013 e 2019. Na quarta seção, tecemos as considerações finais.

Arranjo Institucional e Processo Decisório

A implementação – momento em que a política é colocada em ação – ganhou destaque nos estudos sobre políticas públicas apenas recentemente. Embora o modelo do ciclo de políticas seja um dos mais utilizados e apresente pelo menos quatro estágios – definição da agenda, formulação da política, implementação e avaliação –, historicamente, a maior parte das análises de políticas públicas focalizou apenas os processos de formulação e avaliação.

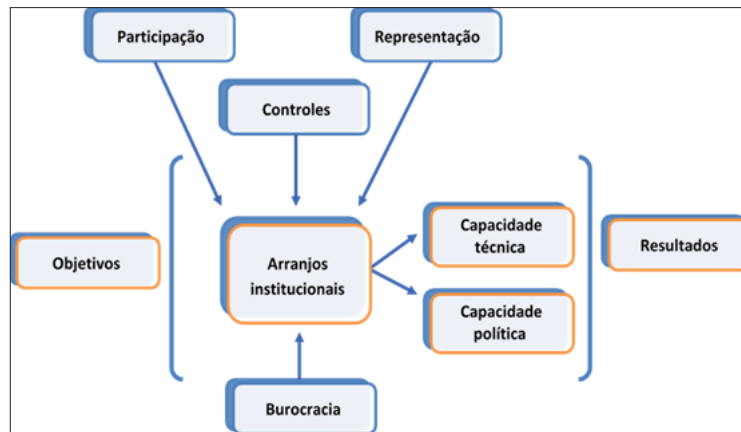
Nos estudos que recentemente passaram a focalizar a implementação, a abordagem do arranjo institucional (Gomide; Pires, 2014; Lotta; Favareto, 2016) tem contribuído para a compreensão das novas configurações de políticas em contextos político-institucionais complexos, como aqueles que envolvem relações federativas, atores de diferentes níveis de governo e burocráticos e também da sociedade civil.

O arranjo de implementação designa “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (Gomide; Pires, 2014, p. 19). Esse arranjo condiciona a capacidade de o Estado atingir seus objetivos no processo de implementação de políticas públicas.

Esta abordagem considera que os arranjos institucionais importam porque interferem diretamente na concretização dos objetivos das políticas públicas. Assim, a partir dos objetivos de uma política, seus resultados são vistos como uma decorrência da configuração estabelecida para a sua implementação, bem como da existência de instituições representativas, participativas e de controle e das capacidades estatais promovidas. A Figura 1 ilustra o conceito.

De acordo com Gomide e Pires (2014, p. 20), o arranjo é capaz de promover capacidades estatais técnico-administrativas e políticas. A dimensão técnico-administrativa se refere à “competência dos agentes do Estado para mobilizar ações coordenadas e orientadas para a produção dos resultados pretendidos”. Assim, a capacidade técnico-administrativa diz respeito aos recursos humanos, tecnológicos e financeiros das organizações, aos mecanismos de coordenação e às estratégias de monitoramento.

Figura 1 – Abordagem dos arranjos institucionais de implementação



Fonte: Gomide e Pires (2014).

Por sua vez, a dimensão política refere-se às habilidades dos atores do executivo para ampliar os canais de interlocução, diálogo, negociação e construção de consensos com vistas à realização de uma política pública (Pires, 2016). A capacidade política corresponde, mais especificamente, à interação entre burocracias e agentes políticos e legislativos, à existência de formas de participação social e à atuação dos órgãos de controle. Esses aspectos e dimensões estão envolvidos com uma maior ou menor capacidade estatal de implementação da política pública.

O modelo elaborado por Gomide e Pires (2014) e Pires (2016) propõe cinco passos para a análise dos arranjos de políticas públicas: i) identificação dos objetivos da política, programa ou projeto em estudo; ii) identificação dos atores envolvidos direta ou indiretamente; iii) identificação dos processos, mecanismos e espaços que organizam as relações entre os atores na gestão da política; iv) avaliação das capacidades estatais produzidas pelo arranjo; v) avaliação dos efeitos dos arranjos e de suas capacidades sobre os resultados observados ou projetados. Segundo Pires e Gomide (2016), os resultados podem ser analisados em termos do alcance das metas e/ou da inovação de uma política. Os autores relacionam o cumprimento de metas à capacidade técnica dos atores para promover os produtos e entregas pretendidos, ao passo que a capacidade de inovação diz respeito a quanto um projeto se alterou ou teve melhorias em seus objetivos ou processos de gestão por decisão e ação de seus atores, quando comparado ao desenho previsto em sua formulação.

O conceito de arranjo institucional de implementação parece pertinente ao estudo de uma política como o PNAIC, que estabelece objetivos e formas de coordenação específicas, com vistas à promoção de ações colaborativas entre diferentes instâncias governamentais – fede-

ral, estadual e municipal -, envolvendo agentes políticos do executivo federal, do MEC e das secretarias estaduais e municipais de educação, e também dos diferentes níveis da burocracia educacional, que possuem diferentes graus de autonomia decisória no processo de produção e entrega dessa política. Esse conjunto diversificado com múltiplas dimensões e atores, ao mesmo tempo em que coloca desafios de coordenação de diferentes ordens, tende também a ampliar o potencial de revisão, aprendizado e inovação dos responsáveis por essa política pública.

Hill e Hupe (2003) diferenciam dois níveis de decisão envolvendo atores políticos e técnicos, a partir dos conceitos de *multi-layering* (múltiplas camadas) e *multi-level* (múltiplos níveis) que também se mostraram pertinentes à análise do PNAIC. No primeiro caso, o Pacto envolveu múltiplas camadas governamentais (*multi-layering*) e, portanto, a separação de competências entre governo federal, estadual e municipal, cujos atores têm autonomia e mandato legítimo para transformar a política e reformulá-la. Estamos, assim, no âmbito de relações que precisam mobilizar mecanismos políticos de convencimento e de negociação para promoção da adesão à política. No caso do PNAIC, isto foi expresso no uso do termo “pacto” no nome da política, antecipando assim a adoção de uma perspectiva de acordos e consensos entre as camadas federativas, como previsto na Constituição Federal por meio do regime de colaboração (CF/88, art. 211). As relações multicamadas dizem respeito a como, no processo de formulação e execução das políticas públicas, cada esfera federativa se relaciona e se responsabiliza com as demais pela política. No caso do PNAIC, as relações multicamadas envolveram o governo federal, estados e municípios.

Já o conceito *multi-level* remete ao fato de que políticas públicas são produzidas em diversos níveis burocráticos que envolvem diferentes graus de hierarquia e subordinação e requerem a coordenação entre atores estatais e não estatais, e a mobilização de diferentes formas de incentivo, de comando e de controle. No caso do PNAIC, os diferentes níveis burocráticos envolveram agentes das universidades públicas, das secretarias estaduais e municipais de educação e das escolas públicas vinculados à implementação da política em âmbito municipal.

Os conceitos de arranjo de implementação e de implementação *multi-layering* e *multi-level* dirigem nosso olhar para a coordenação das ações entre diferentes atores participantes do PNAIC e para a governança, os processos decisórios e os graus de autonomia e de discricionariedade (Lotta; Galvão; Favareto, 2016, p. 2763) desses agentes, e constituem as principais referências para a análise das especificidades do Pacto no estado do Rio de Janeiro.

PNAIC

O PNAIC foi lançado nacionalmente pelo governo federal e requereu um amplo trabalho de diálogo e de negociação para suscitar a adesão de estados e municípios. O envolvimento dessas camadas federativas no arranjo do PNAIC demandou do governo federal um esfor-

ço de coordenação dos atores políticos e de construção de consensos, mostrando-se significativa a sua capacidade de agir sobre os pontos de conflito e de promover o diálogo com governadores e prefeitos e com as secretarias de educação. Tal esforço antecedeu o lançamento do PNAIC, conforme relatado em entrevista pelo secretário da Educação Básica⁴ do MEC.

Ele [o PNAIC] inicia com várias ações, e entre elas o de *convencimento*, de diálogo com os secretários de educação tanto estaduais, quanto municipais. Depois um processo de sensibilização, que teve como protagonista *a própria Presidência da República em diálogo com governadores e prefeitos* (Secretário de Educação Básica, MEC, 2012, grifos nossos).

O consenso alcançado entre atores do executivo estadual e municipal – governadores, prefeitos e secretários de educação – se materializou na adesão dos 26 estados e do Distrito Federal, e de 5.276 dos 5.570 municípios brasileiros⁵ (MEC, 2013). Um trabalho de convencimento foi realizado junto aos estados, cuja adesão era condição para que os municípios também aderissem ao PNAIC. O arranjo institucional dessa política, assim como do PAIC no Ceará, esteve claramente informado pelo regime de colaboração e conferiu aos governos estaduais importante papel na coordenação das ações junto aos municípios.

A implementação do PNAIC dependeu dos atores políticos e também de atores de diferentes níveis burocráticos localizados no MEC, e em secretarias estaduais e municipais de educação, escolas, universidades – que atuaram na formação de professores alfabetizadores e na gestão do Pacto.

As atividades formativas envolveram a constituição de uma rede de professores de natureza multiplicadora. As universidades federais, escolhidas mediante critérios definidos em edital, qualificavam o formador regional. Este ministrava o curso de formação aos orientadores de estudos⁶ (ou formadores locais) que finalmente faziam a formação dos professores alfabetizadores.

A universidade teve um lugar de destaque nessa política, constituindo-se num importante ator institucional. Ao diálogo do governo federal com universidades públicas da sua própria rede cuja autonomia é garantida constitucionalmente (Brasil, 1988, art. 207), somam-se o protagonismo institucional atribuído pelo PNAIC às universidades públicas e os incentivos financeiros mobilizados. Essas iniciativas podem ser consideradas como parte dos mecanismos do governo federal e do MEC para mobilizar a adesão das instituições públicas de ensino superior ao programa. Ao todo, participaram do PNAIC 41 universidades públicas majoritariamente federais, pelo menos uma em cada estado.

Houve também todo um *trabalho de coordenação e diálogo com as universidades* para onde *foram* repassados *os recursos*, já que a elas incumbia o desenvolvimento das *ações formativas* junto aos professores alfabetizadores (Secretário de Educação Básica, MEC, 2012, grifos nossos).

O controle e a administração dos recursos do PNAIC ficaram sob responsabilidade das universidades, mas em cada estado um colegiado

estadual chamado de Comitê Gestor deveria realizar a coordenação estadual do programa junto aos municípios.

A composição do Comitê Gestor deveria envolver um colegiado estadual com representantes da Secretaria Estadual de Educação, da IES formadora, da UNDIME, da União Nacional de Conselhos Municipais de Educação (UNCME) e do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED). No PNAIC, a presença dessas entidades está vinculada à institucionalização de espaços participativos e de controle. A formulação do Pacto acentuou o “fortalecimento dos conselhos de educação, dos conselhos escolares e de outras instâncias comprometidas com a educação de qualidade nos estados e municípios” (Brasil, 2012a, p. 14), reforçando a importância da participação coletiva e da convergência de interesses entre atores estatais e não estatais.

Entre as principais atribuições do Comitê Gestor destacam-se a coordenação institucional do PNAIC em cada estado e a mobilização política dos atores envolvidos. No âmbito do Comitê Gestor, o coordenador da formação da universidade era responsável pela coordenação geral do PNAIC no estado.

A coordenação municipal ficou a cargo das secretarias municipais de educação e constituiu o espaço de gestão do programa no âmbito da rede municipal de ensino, cabendo às secretarias a relação com as escolas, o monitoramento das ações e a interlocução com a coordenação estadual, regional e central. Cada município teve pelo menos um coordenador local, com a função de “manter canal de comunicação permanente com o Conselho Estadual ou Municipal de Educação e com os Conselhos Escolares, visando disseminar as ações do Pacto” (Brasil, 2017, p. 12).

A estrutura do PNAIC teve a participação de diversos atores – coordenadores, supervisores, formadores, orientadores de estudo e professores alfabetizadores –, cujos perfis foram definidos por critérios estabelecidos em portarias indicativas dos atores, de suas responsabilidades e atribuições. O responsável por ministrar a formação continuada aos professores alfabetizadores, por exemplo, deveria ser um professor efetivo do município, que recebesse a formação da universidade e a cujo cargo ficaria uma turma de 25 professores alfabetizadores. O cálculo da quantidade máxima de professores alfabetizadores e de formadores tinha os dados do Censo Escolar do INEP (Brasil, 2014a) como referência.

Para atender ao objetivo de alfabetizar todas as crianças até a conclusão do ciclo de alfabetização, as ações do PNAIC se estruturaram em quatro eixos: i) Formação continuada presencial para os professores alfabetizadores; ii) Materiais didáticos, obras literárias e jogos de apoio pedagógico; iii) Avaliações sistemáticas; iv) Gestão, mobilização e controle social.

De acordo com o secretário da Educação Básica do MEC (2012), além do trabalho de mobilização e de elaboração da base legal de implementação do PNAIC, também foram disponibilizados outros recursos para os professores alfabetizadores previstos no eixo ii. Como es-

tratégia para ampliar o alcance da política, por exemplo, os livros de literatura infantil foram distribuídos pelo governo federal diretamente às escolas, com base no número de turmas de alfabetização, o que aumentou as chances desse acervo chegar diretamente às mãos de alunos e professores (Brasil, 2015).

Também estava pactuada com os municípios, mediante compromisso firmado com o governo federal no ato de adesão formal ao PNAIC, a implementação da avaliação em larga escala da alfabetização que permitiria subsidiar com dados o desenvolvimento do Pacto. Nessa perspectiva, em 2013, foi instituída a ANA de forma integrada ao Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). No entanto, conflitos entre o governo federal e as universidades levaram à interrupção da aplicação regular da ANA, que só foi realizada em 2013, 2014 e 2016.

Os representantes das universidades participantes do Pacto discordavam da publicação dos resultados da ANA e, muitos deles, também da própria avaliação padronizada da alfabetização. A publicização dos resultados da ANA, em 2016, gerou um conflito de tal ordem que suscitou a saída de algumas universidades do PNAIC e a descontinuidade da ANA, durante a vigência do Pacto.

A primeira coisa que nós pedimos foi que a ANA não fosse divulgada, não viesse a público. Boa parte das universidades aceitava e outra não. Tinha um grupo que defendia que a avaliação na alfabetização deveria ser diferente. [...] Nós fomos dialogar que não queríamos a publicização, mas que faríamos o acompanhamento com as redes, mas não de publicização dos resultados. [...] Quando veio a divulgação da ANA acabou com tudo (Professora da UFRJ).

No âmbito do PNAIC, apesar de a avaliação estar prevista na política e acordada com os municípios, a tensão em torno da ANA envolveu basicamente as universidades e o MEC. As escolas municipais estavam familiarizadas com a Provinha Brasil aplicada a crianças em fase inicial de escolarização e, portanto, com esse tipo de instrumento de indução do compromisso dos municípios com a melhoria do processo de alfabetização nas suas escolas.

Por outro lado, a gestão acadêmica e pedagógica das formações do PNAIC coube às universidades federais, que também certificaram os formadores e os professores alfabetizadores concluintes dos cursos de formação. A certificação das atividades formativas, assim como as bolsas de estudo distribuídas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) tiveram forte papel indutor na adesão das burocracias educacionais e escolares ao PNAIC.

Como forma de controle, o MEC desenvolveu um módulo denominado SISPACTO, que podia ser acessado pela *internet* e fazia parte do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do MEC (SIMEC), para o acompanhamento e monitoramento das ações de formação do PNAIC.

No SISPACTO eram cadastrados todos os envolvidos no PNAIC. A partir desse cadastro, era feito o registro da frequência e da partici-

pação dos membros dessas equipes (Brasil, 2013). Assim, a distribuição das bolsas e dos certificados aos participantes das atividades formativas era registrada no SISPACTO, bem como a frequência e a participação dos bolsistas no PNAIC, o que fazia desse sistema um instrumento privilegiado de regulação e controle.

A responsabilidade ética e a prestação de contas estavam presentes nesse sistema de monitoramento, cujo objetivo era proporcionar “agilidade e transparência aos processos de elaboração, análise e monitoramento das ações do Pacto” (Brasil, 2015, p. 41).

O repasse de recursos financeiros na forma de bolsas de estudo e a oferta de assistência técnico-pedagógica aos estados e municípios que aderissem ao Pacto exerceram forte papel indutor na sua implementação.

No PNAIC, as universidades eram responsáveis pela formação continuada dos professores e pela gestão do programa. O elemento original do Pacto é a gestão. Nas políticas nacionais anteriores de formação de professores, o papel das universidades se resumia à assessoria técnica e à elaboração de material pedagógico. Entre os programas federais que antecederam o PNAIC, as universidades foram envolvidas pela primeira vez no desenho da política com o PROFA, em 2001, e, posteriormente, com o Pró-Letramento, em 2005, que enfatizavam as atividades de formação de professores alfabetizadores.

No arranjo inicial do PNAIC, as universidades tiveram um papel central na configuração e na gestão dessa política. Esse papel foi alterado por nova legislação⁷ do governo federal de 2017, que dispunha a substituição das universidades na coordenação geral do PNAIC pelas secretarias estaduais de educação.

Conforme relatado em entrevista pelo secretário da Educação Básica do MEC (2015), essa alteração buscava assegurar que houvesse maior participação e alinhamento de estados e municípios ao PNAIC, contando para tanto com um maior protagonismo das secretarias estaduais e municipais de educação na administração e execução do programa.

Havia uma *clara intenção* de conferir às Secretarias o papel de *protagonista*, com a atuação desse Comitê Gestor, e nas atribuições que esse Comitê Gestor passava a ter. Mas, além disso, havia uma *estrutura de gestão nessa proposta*. [...] E que as secretarias estaduais e municipais de educação pudessem encontrar formas de ajuste no seu plano de trabalho, com os programas das secretarias que tivessem objetivos semelhantes ou idênticos ao PNAIC (Secretário de Educação Básica, MEC, 2015, grifos nossos).

A medida atribuía à gestão estadual um lugar de destaque na tarefa de fazer com que a formação continuada dos professores alfabetizadores ganhasse institucionalização, sustentabilidade e capilaridade nos municípios, principalmente nos mais distantes. Com a criação de estruturas estaduais de suporte voltadas para o monitoramento das regiões e para o acompanhamento do PNAIC nos municípios, pretendia-se fomentar ações de colaboração entre estados e municípios

mais autônomas e menos dependentes da indução federal. Nessa nova perspectiva, a coordenação estadual desenvolvida pelo Comitê Gestor representou um espaço de apoio à implementação do PNAIC nos municípios e ao desenvolvimento de ações colaborativas entre estados e municípios.

Essa nova configuração da implementação do PNAIC foi definida em um momento em que se avizinhava uma crise política de grandes proporções no contexto nacional.

Enquanto política educacional nacional, o PNAIC foi afetado pelas consequências decorrentes da instabilidade política, social e econômica, que culminaram no processo de *impeachment* contra a presidente Dilma Rousseff, em 2016. Entre os muitos desdobramentos dessa crise, um dos aspectos mais severos foi o contingenciamento progressivo de recursos, que resultou na Emenda Constitucional 95 (Brasil, 2016) – que limitou os gastos públicos com educação e saúde por 20 anos, e acarretou a descontinuidade de vários programas federais, entre eles a ANA e o próprio PNAIC. Assim, como consequência da confluência de questões postas pela trajetória da própria política com fatores de natureza econômica e política do contexto nacional, o PNAIC foi descontinuado pelo MEC ao final de 2018, em decorrência da mudança de mandato no governo federal, após o pleito eleitoral.

No Rio de Janeiro, entretanto, o Comitê Gestor estadual elaborou uma proposta de manutenção dessa política junto aos municípios fluminenses. Durante a vigência do PNAIC no estado, esse comitê foi determinante para a configuração dos diferentes arranjos do programa entre 2013 e 2019.

Diferentes Arranjos de Implementação do PNAIC

Desde o seu lançamento, a ideia de Pacto suscitou a mobilização de diversos atores e instituições em torno do compromisso com a alfabetização, e exerceu um papel de convocação à participação e à adesão dos estados e municípios.

A ideia do pacto surge a partir da necessidade de uma mobilização mais ampla do país *em torno da causa*. Não fosse apenas mais um programa, mas uma política que pudesse contaminar o engajamento de prefeituras municipais, dos governos estaduais, uma iniciativa de mobilização nacional. Essa foi a ideia de um pacto, e não mais um programa. Mesmo que ele fosse uma plêiade de iniciativas dentro do Ministério da Educação, com vários focos, mas de qualquer forma, inspirado com o que já acontecia no Ceará, de uma mobilização de todos. De uma mobilização dos entes federativos, inclusive, *em regime de colaboração*, uns com os outros (Secretário de Educação Básica, MEC, 2012, grifos nossos).

Antes do lançamento do PNAIC e da produção de qualquer documento sobre a política, os representantes da UNDIME e do CONSED haviam participado de discussões junto ao MEC, conforme foi relatado por um dos representantes da UNDIME: “Quando a política chega ao estado, ela é precedida por muita discussão anterior junto ao MEC. An-

tes do lançamento, a UNDIME e o CONSED já haviam participado de muita discussão junto ao MEC”.

Concomitantemente às negociações entre o governo federal e organizações como a UNIDIME e o CONSED, foi lançado um edital destinado às universidades federais que deveriam apresentar suas propostas de atuação na formação de professores alfabetizadores. No Rio de Janeiro, apenas a UFRJ aderiu ao Pacto, em meio às críticas das outras universidades do estado. Alguns pontos de conflito, como a questão da idade certa para a alfabetização – presente no nome e nos objetivos do PNAIC –, e o entendimento de que a política tinha componentes de responsabilização, criaram tensões também entre os professores da universidade. A estratégia adotada pelo grupo da UFRJ envolvido com a participação no edital foi a de utilizar seu espaço de discricionariedade para minimizar esses pontos internos de conflito em torno da definição da idade certa para a alfabetização e da formação de professores alfabetizadores proposta pelo MEC no PNAIC. Como a formação de alfabetizadores já constituía uma das frentes das atividades de extensão da UFRJ, para os docentes da Faculdade de Educação que participavam da elaboração da proposta, a adesão ao PNAIC poderia dar um novo alcance territorial à sua atuação, que estava orientada à promoção da autonomia do professor e por formas de interação horizontais entre a universidade e a escola.

E uma das táticas foi *não enfatizar tanto a questão da idade certa*, mas trabalhar com essa perspectiva de professor que pode *desenvolver sua autonomia*, que produz saberes na escola, que é capaz de se constituir como docente na prática, a relação universidade e escola como uma relação horizontal, enfim, esses *princípios que a gente defende* (Professora da UFRJ).

A professora da UFRJ incumbida da coordenação do PNAIC foi orientada pelo MEC a entrar em contato com a coordenadora da Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro (SEEDUC) e com a representante da UNDIME. As atividades formativas ocorreram de forma itinerante em cidades-polo, tomando por base a estrutura organizacional da SEEDUC. A UFRJ, a SEEDUC e a UNDIME constituíram o Comitê Gestor Estadual que exerceu funções de coordenação estadual junto aos 92 municípios fluminenses que aderiram ao PNAIC a partir de 2013.

Ela [representante da SEEDUC] nos sinalizava: ‘não dá para montar o polo desse jeito’, porque nós, da universidade, não tínhamos experiência de montar polos regionais em todo o estado e a SEEDUC tem uma experiência com isso, e a partir daí nós montamos o polo de maneira *colaborativa*. Essas aproximações fizeram com que o trabalho funcionasse de forma colaborativa: a SEEDUC nos mostrou uma realidade *territorial* que a gente não conhecia, e a universidade desenvolvia as formações (Professora da UFRJ).

Essa forma de gestão fomentou o desenvolvimento das atividades formativas em cidades-polos e em seminários regionais e promoveu a aproximação das secretarias municipais com a secretaria estadual, e da universidade com os municípios fluminenses.

Em relação às políticas anteriores de formação docente, o PNAIC avançou ao investir no diálogo com a prática cotidiana dos professores, ampliando as discussões sobre metodologias de alfabetização. A relevância dessas discussões pode ser mais bem aquilatada quando se considera que os métodos de alfabetização constituem um tradicional e acirrado campo de disputa. Houve, inclusive, discordância da universidade com a perspectiva teórica que embasava o material didático do PNAIC elaborado pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), instituição selecionada para essa atividade por meio de edital. As críticas apontavam se tratar de um “material feito só por eles, [...] uma coisa homogeneizadora para o país inteiro”, conforme relato de uma das professoras da UFRJ entrevistadas. A movimentação das universidades públicas em torno dessa crítica levou a UFPE a aceitar a proposta do Fórum das Universidades participantes do PNAIC, no sentido de que o material passasse a ser elaborado coletivamente pelas 39 universidades envolvidas no Pacto, conforme ocorreu a partir de 2015. O fórum foi um dos canais de diálogo entre o governo federal, as secretarias estaduais de educação, a universidade e a sociedade civil, uma vez que das reuniões participavam os membros do Comitê Gestor de cada estado e representantes do MEC.

A configuração do primeiro arranjo institucional do PNAIC é ilustrada na Figura 2. Os atores institucionais que compunham o Comitê Gestor estão apresentados horizontalmente e os atores envolvidos nas atividades formativas, na vertical.

Figura 2 – Arranjo institucional de implementação do PNAIC (2013-2016)



Fonte: Elaboração própria com base no Documento Orientador de 2014a.

A formação continuada de professores alfabetizadores foi desenvolvida a partir de um modelo multiplicador, no qual a coordenação da UFRJ formava os supervisores, que formavam os formadores que, por sua vez, formavam os orientadores de estudo e estes, os professores

alfabetizadores. Essa primeira configuração do PNAIC estava em consonância com programas de alfabetização anteriores conduzidos pelo MEC durante a gestão de Fernando Haddad, o que sinaliza para uma linha de continuidade entre políticas que poderia favorecer a construção de aprendizagens institucionais e de consensos municipais.

Posteriormente, as mudanças ocorridas em 2017 foram de encontro ao protagonismo das universidades. Segundo a nova orientação do governo federal, as secretarias estaduais de educação deveriam substituir as universidades na coordenação geral do PNAIC, tomando para si a gestão dos recursos destinados às atividades formativas e a liberação das bolsas, mediante autorização no SISPACTO. No âmbito deste novo arranjo institucional do PNAIC, as universidades poderiam permanecer na coordenação da formação continuada, desde que fossem convidadas para essa função pela secretaria de educação do estado. Esse novo arranjo significou uma perda do valor posicional e do protagonismo que as universidades tiveram na primeira versão do PNAIC e também a tentativa de fortalecimento da coordenação estadual e da participação municipal no Pacto.

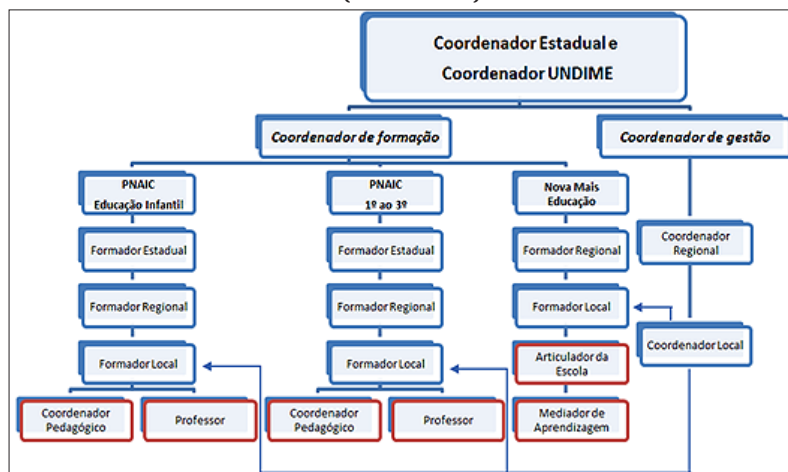
Quando comecei na Secretaria, advoguei uma aproximação do PNAIC junto às secretarias estaduais e municipais de educação tentando assegurar que houvesse uma participação da gestão e que *adquirissem certo protagonismo* na administração e na execução do programa (Secretário de Educação Básica, MEC, 2015).

Por envolver diferentes camadas federativas, o objetivo dessa mudança era fomentar o diálogo e a colaboração entre os governos subnacionais para que as atividades formativas atingissem as escolas e chegassem às salas de aula, melhorando a atuação de gestores e professores e a alfabetização dos alunos.

Para isso, era necessária a construção de redes de colaboração permanente que atingissem maior capilaridade no desenvolvimento do PNAIC, num momento em que se anunciava uma crise política de grandes proporções no cenário nacional. Com o processo de *impeachment* contra a presidenta Dilma Rousseff, tanto o ministro da Educação quanto o secretário da Educação Básica do MEC entregaram seus cargos, mas em vista da crise política nacional, eles abrigaram a coordenação do PNAIC na esfera estadual.

Nessa nova configuração, a formação continuada deveria ser estendida de modo a atender não apenas os professores do ciclo de alfabetização, mas também os da educação infantil que atuavam na pré-escola, os coordenadores pedagógicos de instituições públicas de educação infantil e do ciclo de alfabetização, bem como os articuladores da escola e os mediadores de aprendizagem das escolas das redes públicas de ensino participantes do Programa Novo Mais Educação (PNME), conforme pode ser visto na Figura 3.

Figura 3 – Arranjo institucional de implementação do PNAIC (2017-2018)



Fonte: Elaboração própria com base no Documento Orientador de 2017.

A coordenação da gestão do PNAIC (Figura 3) foi repassada para as secretarias estaduais de educação. As universidades poderiam manter a coordenação das atividades formativas a convite das secretarias, mas perderiam o assento no Comitê Gestor Estadual.

O estado do Rio de Janeiro, entretanto, optou por manter a composição original do Comitê Gestor, que incluía, além do coordenador estadual da SEEDUC e do coordenador UNDIME, a coordenação da UFRJ. Dessa forma, a universidade permaneceu como responsável não apenas pela formação continuada, mas também pela gestão do Pacto, cabendo a SEEDUC o controle da concessão das bolsas, através do monitoramento no SISPACTO.

A opção da SEEDUC e da UNDIME em manter a UFRJ na coordenação do PNAIC é resultado da colaboração entre a universidade e a secretaria de educação promovida pela primeira versão do arranjo institucional, do alcance e reconhecimento da ação formativa sob responsabilidade da UFRJ e, ainda, da significativa aproximação entre a universidade e as secretarias de educação de todos os 92 municípios fluminenses que aderiram à política. Por outro lado, a mudança proposta pelo governo federal, se implementada, provavelmente comprometeria a continuidade do programa no estado do Rio de Janeiro, que passava por grave crise econômica e política, acirrada pelas investigações sobre crimes de corrupção cometidos por governadores em gestões anteriores.

O arranjo institucional do PNAIC configurou, desde a sua primeira versão, um contexto de implementação com um espaço considerável para a discricionariedade dos atores e para os ajustes da política. Esse foi o caso, por exemplo, da mudança promovida pelo Fórum das Universidades, que deslocou a responsabilidade pela concepção e elaboração dos materiais de apoio à formação de alfabetizadores da UFPE para um

coletivo das universidades envolvidas com o Pacto. Foi também o caso das mudanças na forma de gerenciar as despesas no âmbito do PNAIC, quando a administração dos recursos financeiros⁸ do Pacto no Rio de Janeiro priorizou as formações em cidades-polo para onde outros municípios do entorno deslocavam seus professores. Essa logística permitiu uma economia de recursos financeiros, que foi em parte investida em outras ações, como a publicação de livros com relatos sobre a experiência de formação de professores e na construção de um *site* para ampliar a comunicação entre docentes.

Além dessas ações, e diante da perspectiva de encerramento das atividades do PNAIC pelo governo federal em fins de 2018, a Coordenação Estadual do Rio de Janeiro propôs aos municípios que a política de alfabetização não fosse interrompida, independentemente da descontinuidade do Pacto pelo MEC. Essa iniciativa foi justificada pela necessidade de se aprofundar a “experiência colaborativa vivida entre a SEEDUC, UNDIME, UFRJ e as redes municipais de ensino, desde o ano de 2013, na formação de professores alfabetizadores” (Rio de Janeiro, 2019, p. 11). A proposta de dar continuidade à política surgiu durante a realização de um dos fóruns da UNDIME, com representantes do Ministério Público e do Comitê Gestor do PNAIC no estado do Rio de Janeiro. O grupo defendia a manutenção da parceria entre a secretaria estadual, a UFRJ e as secretarias municipais de educação, em prol da melhoria da alfabetização dos alunos nas escolas municipais do estado. Essa demanda levou à formulação, pela coordenação estadual, de uma proposta de auxílio aos municípios fluminenses para a constituição de conselhos ou núcleos de alfabetização em suas respectivas secretarias municipais.

A continuidade da política também foi garantida pela gestão dos recursos financeiros no contexto fluminense, que viabilizou a continuidade do programa e de sua gestão pelo Comitê Gestor tripartite, envolvendo a SEEDUC, a UNDIME e a UFRJ.

Como registrado no Documento Orientador da proposta estadual para 2019 (Rio de Janeiro, 2019), foi prevista a organização de equipes de trabalho para a constituição de uma rede de profissionais voltados à alfabetização, além do apoio aos municípios na formação de equipes de trabalho para planejamento, monitoramento e realização das ações de alfabetização. A partir dessas iniciativas, o Comitê Gestor do Rio de Janeiro assumiu a função de coordenar a implementação da política de alfabetização nas secretarias municipais.

A nova proposta formulada no âmbito estadual para ser implementada em 2019 – quando o PNAIC já tinha sido descontinuado em nível nacional pelo governo federal – contou com a adesão de 75 dos 92 municípios do estado do Rio de Janeiro, e foi consagrada em uma carta compromisso pela qual os secretários municipais se comprometiam com a alfabetização das crianças matriculadas em suas redes de ensino.

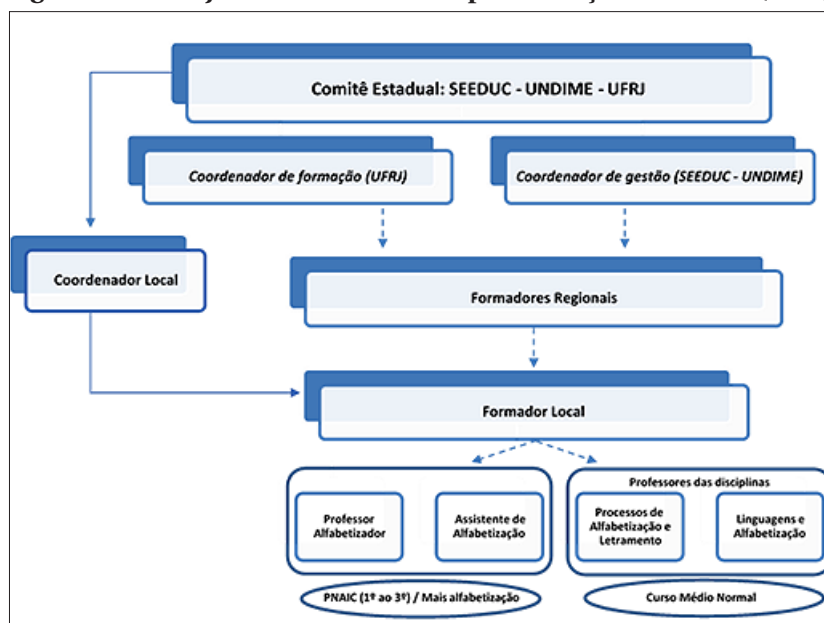
Foi feita uma *carta compromisso* em que todos os secretários municipais assinaram e se comprometeram a efetivar a alfabetização em suas redes, em prol da Meta cinco do PNE (Representante da Secretaria Estadual de Educação).

Dessa forma, constituiu-se um terceiro arranjo de implementação da política de formação de professores alfabetizadores que procurou reforçar a colaboração entre o estado e os municípios.

O arranjo que vigorou ao longo de 2019 inovou ao incluir a formação de professores e estudantes do ensino médio na modalidade Normal. Foi uma decisão apoiada no fato de o estado do Rio de Janeiro manter sob sua responsabilidade 95 Escolas Normais, que formam anualmente em torno de 8 mil professores para atuar nos anos iniciais do ensino fundamental e, portanto, no ciclo de alfabetização. A justificativa também fazia menção à constatação de que entre os professores alfabetizadores atuantes nas redes municipais do estado do Rio de Janeiro, 36,5% possuíam apenas o curso Normal (nível médio).

A Figura 4 apresenta o terceiro arranjo da política de formação de professores alfabetizadores no estado do Rio de Janeiro, uma variação da experiência promovida pelo PNAIC. Nessa nova configuração, o Comitê Gestor Estadual toma decisões acerca das prioridades da coordenação da política com base no diagnóstico territorial, viabilizando, assim, um regime de colaboração melhor ajustado às heterogeneidades dos municípios fluminenses.

Figura 4 – Arranjo institucional de implementação do PNAIC (2019)



Fonte: Elaboração própria com base no Documento Orientador de 2019.

As atividades formativas de 2019 também incluíram a participação de alunas do curso de Pedagogia da Faculdade de Educação da UFRJ. Essas estudantes frequentemente relatavam que “[...] aprendiam mais em um seminário do PNAIC do que em um semestre inteiro de uma disciplina curricular”.

O terceiro arranjo não previa incentivos ou apoio financeiro à participação dos professores alfabetizadores e para os formadores ou coordenadores locais. As atividades formativas ocorreram através de seminários regionais em diferentes cidades-polo do estado e por meio de *web*-conferências. O modelo híbrido de formação presencial e remota tentou suprir a ausência dos formadores que ocupavam as funções intermediárias (regionais e locais).

Uma das formas de se avaliar o resultado de uma política pública é analisar o alcance das metas ou a introdução de inovação (Pires e Gomide, 2016). No caso do PNAIC, o instrumento por excelência para aferição do alcance das metas em termos de melhoria nos indicadores de alfabetização dos alunos teria sido a ANA, mas esta foi descontinuada ainda durante a vigência do PNAIC em nível nacional.

Em termos de inovação, no entanto, resultados não esperados ou inovadores do PNAIC se expressaram na extensão da formação a professores e alunos das escolas normais do estado e, como registrado em diversas entrevistas, no fato de muitos professores alfabetizadores dos municípios fluminenses passarem a buscar a continuidade de sua formação no ensino superior e na pós-graduação. Diversos professores relataram, durante encontros formativos e entrevistas, que as atividades do PNAIC motivaram a busca por mais formação, sendo, em alguns casos, a continuidade da formação em nível superior viabilizada pela bolsa recebida do Pacto.

Embora estivesse previsto na formulação do PNAIC, não deixa de ser relevante que o Comitê Gestor do Rio de Janeiro tenha assumido a função de coordenar a implementação de políticas de alfabetização nas secretarias municipais também na terceira configuração, mesmo sem contar com a participação do MEC. Ao incluir um termo de compromisso entre a secretaria estadual e os municípios que aderiram à proposta de 2019, foi possível a criação, nas secretarias de educação, de setores dedicados à alfabetização, ampliando assim a capacidade estatal dos municípios.

Considerações Finais

O presente artigo examinou os arranjos de implementação do PNAIC, com ênfase nas configurações da política no estado do Rio de Janeiro. Para tanto, buscamos, na literatura sobre políticas públicas, conceitos e teorias para referenciar a compreensão desses arranjos e das suas variações entre 2013 e 2019. A análise indicou que o PNAIC foi marcado pela mobilização de uma diversidade de organizações e de atores de diferentes camadas federativas, compondo uma rede de atores estatais e não estatais responsáveis por diferentes ações no processo de implementação. Nessa rede, ganha destaque a colaboração entre a SEEDUC e os municípios fluminenses e a parceria com a UFRJ, e entre atores estatais que assumiram funções chaves na produção e entrega do PNAIC aos professores alfabetizadores. Também merece menção a parceria com atores não estatais, como a que a secretaria estadual e as

secretarias municipais de educação mantiveram com a UNDIME, uma instituição da sociedade civil que atuou na coordenação do PNAIC no estado também em 2019.

A análise identificou três arranjos de implementação: o primeiro caracterizado pelos canais de diálogo e negociação por parte do executivo (MEC) – que permitiu o processamento de conflitos e a construção de consensos necessários à implementação do PNAIC em escala nacional. Um dos resultados deste estudo é que o Fórum das Universidades, que reunia as universidades públicas participantes do PNAIC e representantes do MEC, foi o canal por meio do qual se processou o conflito gerado pela insatisfação das universidades com o material didático adotado originalmente pelo Pacto. A elaboração coletiva, pelas 39 universidades públicas envolvidas no PNAIC, de um novo material didático substituto, concretizou a proposta construída no âmbito do fórum.

Outro achado indica que, na configuração do segundo arranjo, as alterações normativas relacionadas à gestão do PNAIC deslocaram a coordenação das universidades para as secretarias estaduais de educação, numa tentativa de fortalecer a gestão educacional e o regime de colaboração entre estados e municípios. Esse fortalecimento se expressou também no aumento do espaço decisório dos gestores educacionais estaduais que podiam optar por assumir a coordenação geral do PNAIC ou por convidar a universidade para continuar a coordenar apenas as ações de formação. Essa alteração normativa está na origem de um novo conflito que resultou na saída de uma série de universidades do PNAIC, cujo entendimento geral era que as mudanças introduzidas na gestão da política indicariam uma desconfiguração progressiva do Pacto, que justificaria sua descontinuidade em vários estados. No caso do estado do Rio de Janeiro, a decisão por parte da SEEDUC caminhou no sentido contrário e envolveu o convite a UFRJ para continuar na coordenação do PNAIC, viabilizando, assim, a continuidade do Pacto.

O terceiro achado indica o envolvimento ativo de gestores e docentes com o PNAIC no estado do Rio de Janeiro, que resultou na manutenção da política de formação de professores alfabetizadores ainda em 2019. Essa continuidade expressa uma compreensão do PNAIC como política de estado e não de governo, que se contrapõe ao encerramento do programa pelo MEC, em 2018, no contexto de um novo quadro político-partidário à frente do executivo federal. A mobilização de gestores e docentes no Rio de Janeiro também ensejou a colaboração entre o estado e os municípios na criação nas secretarias municipais de educação de setores específicos para cuidar das políticas de alfabetização.

Por último, a análise dos arranjos apontou que a implementação do PNAIC no Rio de Janeiro também produziu resultados inesperados e inovadores, como a inclusão de professores e alunos das escolas normais e de alunas do curso de Pedagogia da UFRJ nas iniciativas de formação de alfabetizadores, além de uma maior motivação de parcela dos professores participantes do PNAIC para a continuidade da formação em cursos superiores e de pós-graduação.

Embora os achados só sejam válidos para a experiência estadual analisada, o estudo aponta tendências e referenciais analíticos que podem orientar a análise do Pacto em outros contextos.

Os temas em aberto que demandam novos estudos dizem respeito à sustentabilidade da cooperação entre a universidade e os municípios fluminenses na formação de professores alfabetizadores, e à capacidade das secretarias municipais de educação para desenvolver iniciativas próprias dirigidas à alfabetização, a partir da experiência induzida originalmente pelo PNAIC⁹.

Recebido em 18 de outubro de 2020

Aprovado em 11 de agosto de 2021

Notas

- 1 Meta 5 do PNE: “alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental” (BRASIL, 2014b, p. 10).
- 2 Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012 (Brasil, 2012b).
- 3 A Lei 9.131/1995 garante e determina que seja o Conselho Nacional de Educação (CNE) o órgão brasileiro a estabelecer as DCN (Brasil, 1995).
- 4 Os secretários entrevistados exerceram a função em períodos distintos: um esteve no cargo durante o ano de 2012, e o outro exerceu a função entre fevereiro de 2015 e maio de 2016. Nas citações a seguir, o ano entre parênteses se refere ao ano de exercício do cargo na SEB/MEC.
- 5 Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/36271>. Acessado em fev. 2019.
- 6 A Portaria nº 90, de 6 de fevereiro de 2013, e a Portaria 1.093, de 30 de setembro de 2016 definem esses profissionais como *orientadores de estudo*. A Resolução nº 12, de 6 de setembro de 2017, define esses mesmos profissionais como *formadores locais*. A função e tarefa que eles desenvolvem é a mesma, apenas a denominação da função muda das portarias de 2013 e 2016 para a resolução de 2017.
- 7 Portaria do MEC nº 826, de 7 de julho de 2017.
- 8 O recurso recebido pela UFRJ foi gerido pela Fundação Universitária José Bonifácio, e passou a constar no *site* de transparência, registrado no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse de tal forma que o procurador tinha controle desse orçamento e a fundação prestava conta para o TCU.
- 9 O presente trabalho foi realizado com apoio do CNPq e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes) – código de financiamento 001.

Referências

AGUIAR, Alexsandra; CARNEIRO, Waldeck. Notas sobre Alfabetização e Letramento No Âmbito de uma Política Pública: PNAIC em questão. **Brazilian Journal of Development**, v. 6, n. 7, p. 42348-42364, 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1988.

- BRASIL. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da lei 4024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 1995.
- BRASIL. Ministério da Educação. Resolução nº 7, de 14 de dezembro de 2010. Fixa as Diretrizes para o Ensino Fundamental de 9 anos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2010.
- BRASIL. Ministério da Educação. Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). **Livreto de Apresentação**. Brasília, DF, 2012a.
- BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2012b.
- BRASIL. Ministério da Educação. Resolução CD/FNDE nº 4, de 27 de fevereiro de 2013. Estabelece orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e pesquisa para a Formação Continuada de Professores Alfabetizadores, no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2013.
- BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2014a.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa** - Documento orientador das ações de formação em 2014. Brasília. 2014b.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC): formação de professores no pacto nacional pela alfabetização na idade certa**. Caderno de Apresentação. Brasília: MEC, SEB, 2015.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2016.
- BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 826, de 7 de julho de 2017. Dispõe sobre o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - PNAIC, suas ações, diretrizes gerais e a ação de formação no âmbito do Programa Novo Mais Educação - PNME. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2017.
- CALDERÓN, Adolfo; RAQUEL, Betânia; CABRAL, Eliane. O Prêmio Escola Nota 10: meritocracia e cooperação para a melhoria do desempenho escolar. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação** [online], v. 23, n. 87, p. 517-540, 2015.
- CORREA, Erisson V. **Accountability na Educação: impactos do Prêmio Escola Nota Dez no sistema público de ensino do Ceará**. 2018. Tese (Doutorado) – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.
- COUTO, Maria Elizabete; GONÇALVES, Alba. A Formação dos Formadores: um estudo sobre o PNAIC. **Práxis Educativa**, v. 11, n. 1, p. 151-70, jan./abr. 2016.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha. **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014.
- HILL, Michel; HUPE, Peter. L. The Multi-Layer Problem in Implementation Research. **Public Management Review**, v. 5, n. 4, p. 471-490, 2003.
- INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **IDEB. Dados Abertos**. Site oficial. Brasília: MEC. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/ideb>. Acesso em: 22 set. 2020.

LOTTA, Gabriela Spanghero; GALVÃO, Maria Cristina Costa Pinto; FAVARETO, Arilson da Silva. Análise do Programa Mais Médicos à Luz dos Arranjos Institucionais: intersetorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade. *Ciência & Saúde Coletiva* [online], v. 21, n. 9, p. 2761-2772, 2016.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Desafios da Integração nos Novos Arranjos Institucionais de Políticas Públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política* [online], v. 4, N. 57, p. 49-65, 2016.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e Capacidades Estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política* [online], v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

PIRES, Roberto. Intersectorialidade, Arranjos Institucionais e Instrumentos da Ação Pública. In: MACEDO, Juliana Matoso; XEREZ, Flávia Helena Saraiva; LOFRANO, Rodrigo (Org.). *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate* – N. 26. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2016. P. 67-80.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Documento Orientador do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa no Estado do Rio de Janeiro (PNAIC/RJ)**. Rio de Janeiro, 2019.

VIEIRA, Sofia; VIDAL, Eloísa. Construindo uma História de Colaboração na Educação: a experiência do Ceará. *Educação & Sociedade* [online], v. 34, n. 125, p. 1075-1093, 2013.

Maria Elizabete Neves Ramos é doutora em Educação pela PUC-Rio, graduada em Psicologia pela UFRJ e pesquisadora do Laboratório de Avaliação da Educação vinculado ao PPGE da PUC-Rio.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8210-4449>

E-mail: mbete.ramos@gmail.com

Alicia Maria Catalano de Bonamino é doutora em Educação pela PUC-Rio, professora associada da mesma universidade e coordenadora do Laboratório de Avaliação da Educação vinculado ao PPGE da PUC-Rio.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8778-5362>

E-mail: alicia@puc-rio.br

Editor responsável: Luís Armando Gandin

Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos de uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. Disponível em: <<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>>.