

EFEITOS NÃO PREVISTOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PNAIC¹

Maria Elizabete Neves Ramos [*]

Naira da Costa Muylaert Lima [**]

[*] Doutora em Educação. Bolsista na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio)

E-mail: mbete.ramos@gmail.com

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

[**] Doutora em Educação. Professora na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUFC- Rio)

E-mail: naira@puc-rio.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5161-0501>

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes) – código de financiamento 001. E contou também com o apoio do CNPq.

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar efeitos não previstos do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), que tinha como eixo principal a formação continuada de professores alfabetizadores. O PNAIC foi uma política de âmbito nacional baseada no regime de colaboração envolvendo os três entes federados. A política, embora formulada pelo governo federal, era materializada nos municípios, o que acabou gerando um efeito não previsto na formulação da política: os professores alfabetizadores participantes do PNAIC, por causa de seus incentivos, foram em busca de mais formação para além da formação continuada oferecida pelo programa, tanto em nível de graduação como de pós-graduação. Isso gerou efeitos simbólicos e materiais para as gestões municipais, que precisam lidar com esses efeitos localmente. Para a realização deste estudo, recorte de uma pesquisa mais ampla, utilizou-se análise documental, entrevistas com atores da política e um levantamento estatístico com os dados de diferentes anos do Censo Escolar sobre a mudança no nível de escolaridade dos professores alfabetizadores de redes municipais do estado do Rio de Janeiro.

Palavras-chave: Formação continuada. Formação de professores. PNAIC.

INTRODUÇÃO

A difusão de dados relativos ao desempenho dos alunos nas avaliações do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) – que avalia os estudantes do 5º e 9º anos do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio, desde a década de 1990, bem como a experiência do Pro-Letramento que, a partir de 2008, passou a ser articulado à Provinha Brasil – marca o surgimento do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC).

Os persistentes resultados insatisfatórios nos testes de Língua Portuguesa e Matemática do SAEB dos estudantes do 5º ano do ensino fundamental é decorrência do acúmulo de aprendizagens inconsistentes ao longo de todo o ensino fundamental (BROOKE; BONAMINO, 2011). Tais resultados redirecionaram o olhar das políticas públicas para a etapa da alfabetização e foi o mote para a criação do PNAIC.

Instituído pela portaria nº 867, de 4 de julho de 2012, o PNAIC é um programa elaborado pelo governo federal, no âmbito do Ministério da Educação (MEC), cujo principal objetivo é atender a meta 5 do Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2017). Essa meta determina que todas as crianças devem estar plenamente alfabetizadas até os oito anos de idade, ou seja, até o fim do 3º ano do ensino fundamental.

Para alcançar esse objetivo, o PNAIC estabeleceu como estratégia principal a qualificação profissional dos professores que atuam nessa etapa escolar. Isso porque a alfabetização das crianças é considerada imprescindível para a garantia de uma educação equitativa e de qualidade e, para a promoção de “oportunidades de aprendizagem durante toda a vida”. (BRASIL, 2017, p. 3). Nesse sentido, a responsabilidade pela alfabetização “precisa ser acolhida por docentes, gestores e instituições formadoras como um imperativo ético indispensável à construção de uma educação efetivamente democrática e socialmente justa” (BRASIL, 2017, p. 3). Assim, o PNAIC definiu, em sua formulação, quatro eixos de atuação: 1) formação continuada de professores; 2) materiais didáticos; 3) avaliações sistemáticas; e 4) gestão, controle social e mobilização (BRASIL, 2012a) –, sendo que a ação prioritária versa sobre a formação continuada de professores que atuam nas classes de alfabetização.

Valendo-se da prerrogativa constitucional que determina o regime de colaboração entre os entes federados na implementação de políticas educacionais (ABICALIL, 2012; ABRUCIO, 2010; CURY, 2008; BONAMINO, MUYLAERT, MOTA, 2015; OLIVEIRA; SOUSA, 2010), o PNAIC se constituiu como um compromisso formal e solidário assumido pelos governos federal, do Distrito Federal, e dos estados e municípios. A partir desse regime de colaboração, a formulação do PNAIC previu o envolvimento das três esferas governamentais em sua implementação, o que fez com que a política adquirisse um arranjo institucional complexo de implementação, envolvendo instituições das três camadas governamentais.

A estrutura do PNAIC contava com a participação de diversos agentes implementadores, cujo perfil foi definido por portarias que estabeleciam os critérios de seleção e as atribuições de cada agente. Na implementação do PNAIC, coordenadores, formadores regionais e locais, supervisores, gestores, professores alfabetizadores eram considerados agentes implementadores (LOTTA, 2015), pois atuavam nos diferentes níveis e camadas (HILL; HUPE, 2003) da política e eram principais responsáveis pela implementação do PNAIC.

O presente estudo é um recorte de uma pesquisa mais ampla, que analisou o processo de implementação do PNAIC no estado do Rio de Janeiro, e considera que a implementação do PNAIC não corresponde à mera execução do desenho formal da política, mas a um processo interativo de formulação, implementação e reformulação (MAZMANIAN; SABATIER, 1983 apud LIMA; D'ASCENZI, 2013). Os estudos sobre implementação buscam compreender a diferença entre os objetivos formulados e os resultados alcançados de fato, e Arretche (2001) afirma que essa diferença diz respeito às contingências da implementação, uma vez que esta “modifica as políticas públicas” (p. 46).

Para este trabalho, especificamente, definimos como escopo analisar o PNAIC como um instrumento de incentivo aos professores alfabetizadores na busca por formação inicial, no curso de pedagogia ou em outro curso de licenciatura, sobretudo em municípios do interior do estado do Rio de Janeiro. A metodologia envolveu análise dos documentos de formulação – legislações e documentos normativos – do PNAIC e entrevistas semiestruturadas com agentes implementadores (LOTTA, 2015).

Neste estudo, que é, como já mencionado, um recorte de uma pesquisa mais ampla, foram entrevistados três membros do Comitê Gestor Estadual e três agentes implementadores: uma professora alfabetizadora, uma formadora local e uma coordenadora local. Cada um desses agentes atuava em municípios diferentes do interior do estado do Rio de Janeiro.

O Comitê Gestor Estadual é composto por um coordenador estadual, que representava o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), um coordenador municipal, que representava a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), um coordenador de gestão e um coordenador de formação. Esse comitê tinha como principal função assegurar a capilaridade, a mobilização e a proposição de soluções para temas estratégicos, no âmbito do estado, conforme constava nas portarias nº 867 de 2012 e nº 826 de 2017.

As entrevistas – previamente agendadas e realizadas nos seminários de formação do PNAIC – tiveram o objetivo de compreender as práticas e as interações (LOTTA, 2015) de cada agente na implementação do PNAIC. Como se tratou de entrevistas semiestruturadas (QUIVY; CAMPENHOUDT, 2008), cuja técnica é mais flexível e permite abertura para acrescentar novas perguntas e aprofundar determinadas informações apresentadas pelo entrevistado, temáticas diversas foram trazidas pelos próprios agentes implementadores durante as entrevistas – entre estas, a busca por formação em nível superior – objeto deste estudo.

Além dos documentos e das entrevistas, fizemos um levantamento estatístico do nível de escolaridade dos docentes do ciclo de alfabetização com base no Censo Escolar de 2013 e 2017 (INEP, 2014, 2018), a fim de complementar a análise e comparar o nível de escolaridade dos docentes em dois momentos: no primeiro ano de implementação do PNAIC e no ano de publicação da resolução nº 12, que extingue o incentivo concedido aos professores para a garantia da adesão à política.

Apesar das limitações dos dados do Censo Escolar, que não possui informações sobre a participação dos docentes nos cursos de formação continuada do PNAIC e/ou de outras políticas, estes nos permitem levantar algumas hipóteses para tentar explicar os resultados encontrados e oferecem subsídios para futuras investigações.

Além desta introdução, o presente texto encontra-se dividido em três seções. Na próxima seção apresentamos algumas características que fundamentam o PNAIC e as ações da política. Na

Além desta introdução, o presente texto encontra-se dividido em três seções. Na próxima seção apresentamos algumas características que fundamentam o PNAIC e as ações da política. Na segunda seção, apresentamos alguns achados da pesquisa, junto com os resultados das entrevistas e do levantamento estatístico acerca da formação dos professores alfabetizadores, bem como discorremos sobre como a formação continuada conduziu o professor alfabetizador a buscar mais qualificação, em particular, na formação inicial. Na última seção, tecemos algumas considerações finais.

PACTO NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PNAIC)

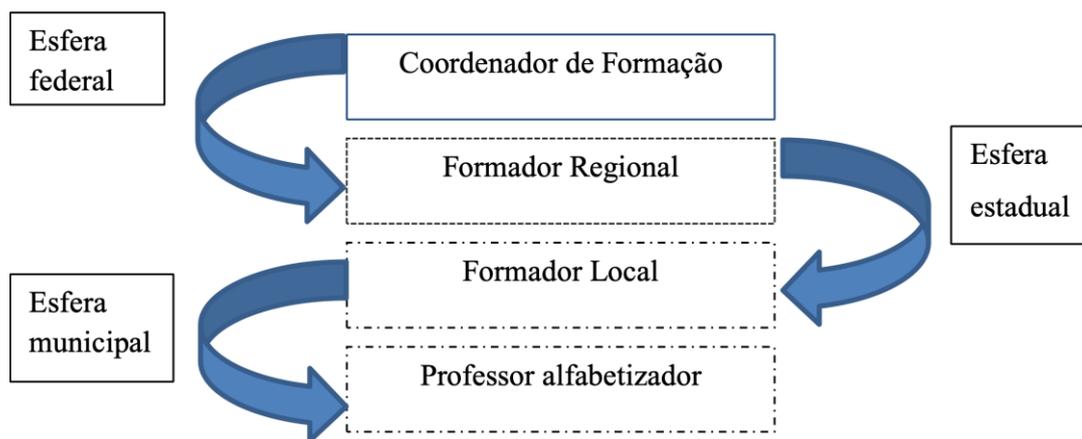
Fundamentado no regime de colaboração previsto na Constituição Federal de 1988 (CF/88), o PNAIC foi elaborado considerando a participação de diferentes instâncias e instituições governamentais: MEC, universidades federais, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) – associação civil sem fins lucrativos, autônoma, que congrega os dirigentes municipais de educação –, secretarias estaduais e municipais de educação.

Desde a redemocratização do país, as políticas públicas formuladas para a etapa da alfabetização voltaram-se, prioritariamente, para a formação continuada de professores alfabetizadores, entre as quais podemos citar: PROFA – Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (2001); PRALER – Programa de Apoio a Leitura e a escrita (2003); e o PRÓ-LETRAMENTO – Programa de Formação Continuada de Professores dos Anos/Séries Iniciais do Ensino Fundamental – Alfabetização e Linguagem (2005). Todos esses são programas do governo federal que antecederam o PNAIC e mostram o investimento do governo federal na formação de professores alfabetizadores. Embora a União não seja o principal ente federado responsável pela oferta do ensino fundamental (CF art. 211, inciso 2º e 3º), a ênfase das políticas públicas federais recaiu sobre essa etapa da escolarização, devido aos recorrentes resultados insatisfatórios e altamente desiguais de desempenho nas avaliações em larga escala. Com o objetivo de tentar combater esses resultados insatisfatórios, a União se valeu do regime de colaboração previsto na Constituição Federal de 1988 (CF art. 211, inciso 1º e 4º), para desenvolver políticas voltadas para a etapa da alfabetização. O objeto dessas políticas são, prioritariamente, as formações continuadas para professores alfabetizadores, como por exemplo, o PNAIC, que vigorou entre 2012 e 2018,

com o objetivo de atender a meta 5 do PNE e previa, em sua formulação, um conjunto integrado de ações, a fim de contribuir para a alfabetização e o letramento das crianças.

As ações prioritárias do PNAIC inscrevem-se no eixo referente à formação continuada de professores alfabetizadores que se desenvolve a partir de um processo de formação entre pares, em cursos presenciais, conduzidos por formadores locais. Esses formadores, que são professores pertencentes ao quadro das redes de ensino, participam de um curso de formação ministrado por outros formadores, denominados formadores regionais, os quais são selecionados e preparados pelas universidades ou instituições de ensino superior (IES), que também integram a política. Assim, as universidades/IES selecionavam e preparavam os formadores regionais, escolhidos pela coordenação de formação por meio de edital, que tinham a responsabilidade de formar os formadores locais. Estes últimos conduziam as atividades de formação junto aos professores alfabetizadores. A Figura 1 (a seguir) sintetiza a estrutura organizacional da formação ofertada no âmbito do PNAIC.

Figura 1: Organograma da formação



Fonte: Elaboração própria com base nos documentos orientadores do PNAIC.

Assim, as universidades/IES formavam os formadores regionais, que instruíam os formadores locais. Inicialmente, os formadores locais eram denominados orientadores de estudo, mas com a resolução do MEC nº 12, de 6 de setembro de 2017, esses mesmos profissionais

passaram a ser definidos como formadores locais. A função e a tarefa que desenvolvem é a mesma, e são eles que realizam a formação junto aos professores alfabetizadores. Neste estudo, utilizaremos o termo “formador local” tanto para os orientadores de estudo, quanto para os formadores locais. Cada formador local era responsável por uma turma que podia ter até 34 professores alfabetizadores. Cada município tinha um coordenador local responsável pela logística de formação no município. Suas atribuições envolviam: cumprimento da carga horária entre os formadores locais e os professores alfabetizadores; acompanhamento da aplicação da Prova Brasil e da Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA); gerenciamento das senhas no sistema (SisPacto); interlocução entre o município/estado e a universidade/IES formadoras; e desenvolvimento de estratégias que promovessem o aperfeiçoamento das ações pedagógicas no município (BRASIL, 2014a). É no SisPacto que são registradas a frequência e as atividades de todos os agentes implementadores do PNAIC, que constituem os principais critérios estabelecidos para a concessão das bolsas, gerenciadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). As bolsas são um incentivo à participação dos professores na formação continuada oferecida pelo PNAIC, e servem como estratégia de indução – característica típica de políticas baseadas no regime de colaboração.

FORMAÇÃO CONTINUADA QUE CONDUZ À FORMAÇÃO INICIAL

Todos os 92 municípios do estado do Rio de Janeiro aderiram ao PNAIC desde o primeiro ano de implementação da política. O programa se consolidou como uma política de formação continuada dos professores alfabetizadores, que possuem graus diferenciados de escolaridade. Isso ocorre porque no passado, a maioria dos concursos públicos – forma de acesso à docência no ensino público – exigia apenas a titulação de Ensino Médio na modalidade Normal. Com isso, os professores ingressavam na carreira com formação inicial de nível médio. Mais recentemente, muitos municípios modificaram os critérios de seleção de professores e passaram a exigir o diploma de nível superior como requisito para ascender ao cargo.

Embora o PNE tenha estabelecido na sua meta 15, o aumento do percentual de professores com qualificação adequada e de nível superior, os professores com grau de escolaridade de nível médio normal estão presentes em todos os municípios do Rio de Janeiro, em maior ou menor

percentual. Isso porque a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN, nº 9.394/96) apresenta em seu artigo nº 62 a necessidade de formação em nível superior para os docentes poderem atuar na educação básica, ainda que se admita escolaridade em nível médio, na modalidade Normal, para o exercício do magistério na Educação Infantil e nos cinco primeiros anos do Ensino Fundamental.

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, *admitida*, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal. (LDB 9.394 de 1996, Redação dada pela lei nº 13.415, de 2017).

Assim, por causa dessa legislação, que admite formação em nível médio para o magistério, muitos dos professores que atuam nas redes de ensino dos municípios do estado do Rio de Janeiro não possuem formação inicial em nível superior. Daí surge a preocupação do PNE (2014-2024) com o nível de formação dos professores da educação básica, expressa na meta 15:

Segundo os dados do Observatório do PNE² (2019), até o ano de 2017, havia um total de 78,2% professores com nível superior na educação básica no Brasil. No estado do Rio de Janeiro, o percentual era de 69,6%, conforme os dados da tabela a seguir:

Tabela 1: Professores que lecionavam na educação básica em 2017

	Brasil	Estado do Rio de Janeiro
Com nível superior	78,2%	69,6%
Sem nível superior	21,8%	30,4%
Total	100%	100%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Observatório do PNE (2019).

² O Observatório do PNE (www.observatoriodopne.org.br) é uma plataforma *on-line* gratuita que resultou da iniciativa de 29 organizações. Essa ação é coordenada pelo movimento Todos Pela Educação, cujo objetivo é monitorar os indicadores referentes a cada uma das 20 metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (lei nº 13.005) em 2014, e suas respectivas estratégias (www.convivaeducacao.org.br).

Entre os professores dos anos finais do Ensino Fundamental havia um total de 47,3% com nível superior na área em que lecionam no Brasil, e um total de 67,5% com nível superior na área em que lecionam no estado Rio de Janeiro, conforme os dados da Tabela 2. Esses números evidenciam o significativo percentual de docentes que atuam nas redes públicas de ensino do estado sem nível superior e apontam para a importância de políticas de formação continuada e também inicial de professores.

Tabela 2: Professores que lecionavam nos anos finais do ensino fundamental em 2017

	Brasil	Estado do Rio de Janeiro
Com nível superior na área em que atuavam	47,3%	67,5%
Sem nível superior na área em que atuavam	52,7%	32,5%
Total	100%	100%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Observatório do PNE (2019).

Assim, de acordo com os dados do Observatório do PNE (2019), há um grande quantitativo de professores atuando na educação básica sem formação inicial de nível superior e, mesmo nos anos finais do Ensino Fundamental, em que o ensino superior é exigido, há também um grande quantitativo de professores atuando sem formação adequada à disciplina que ministra.

O PNE tem força de lei e estabelece diretrizes, metas e estratégias para a educação nacional. De acordo com a meta 15 é necessário assegurar que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

Como já mencionado, o PNAIC é uma política de formação continuada e não de formação inicial. No entanto, durante o desenvolvimento da pesquisa, percebemos sua incidência na formação inicial. As entrevistas com os professores, com os formadores locais e com os coordenadores locais dos municípios do estado do Rio de Janeiro registraram que a formação continuada do PNAIC levou os professores alfabetizadores a buscar a formação inicial, ou seja, um

Como já mencionado, o PNAIC é uma política de formação continuada e não de formação inicial. No entanto, durante o desenvolvimento da pesquisa, percebemos sua incidência na formação inicial. As entrevistas com os professores, com os formadores locais e com os coordenadores locais dos municípios do estado do Rio de Janeiro registraram que a formação continuada do PNAIC levou os professores alfabetizadores a buscar a formação inicial, ou seja, um curso de nível superior com licenciatura plena, conforme ilustra a fala da professora alfabetizadora:

Eu tinha parado de estudar, né? Aí, fiz concurso, passei e comecei a ensinar. Foi até o PNAIC que me ajudou muito e com a bolsa eu entrei para a faculdade. Agora, graças a Deus, eu terminei e estou na pós. [...] Pelo PNAIC eu vi que eles ensinavam muita coisa. E eu vi que tinha muita coisa para eu aprender ainda, porque no PNAIC tinham professores que faziam coisas, eles falavam as coisas que eles faziam, e eu queria aprender mais.

A fala do excerto anterior vai ao encontro dos depoimentos de três integrantes do Comitê Gestor Estadual, que enfatizaram o movimento dos professores pela busca de formação em nível superior e em pós-graduação. Na ocasião das entrevistas realizadas com membros do Comitê Gestor, uma das integrantes relatou que, de fato, era recorrente a busca dos professores por mais formação, em especial, daqueles que tinham apenas o nível médio e foram em busca de graduação em pedagogia ou em outras licenciaturas. Ela ressaltou ainda, que isso acontecia principalmente nos municípios fluminenses do interior e destacou que o estado do Rio de Janeiro mantém 95 escolas de formação de professores de nível médio na modalidade normal. Essas escolas são responsáveis por formar em torno de oito mil professores por ano.

O alto quantitativo de professores atuando com apenas a formação de nível médio é verificada no depoimento da formadora local, que informou que cerca de 90% dos professores ingressam na rede de ensino com apenas este nível de escolarização, mas que, com a formação do PNAIC, todos eles foram em busca do diploma de nível superior.

Aqui no município não tem contrato, todos são concursados, mas quem vai para a alfabetização são os que ficam no final da chamada. São os professores que têm os resultados mais baixos, esses que vão para a alfabetização, principalmente na periferia. A gente observou que eles só tinham formação do ensino médio, do curso normal, 90%. E eles ficaram tão felizes com a formação, que eles foram buscar a graduação. Um total de 100% dos que não tinham formação na graduação foi buscar não só em pedagogia, mas em matemática, história, geografia. O PNAIC estimulou essa questão de estudar e de permanecer na educação, principalmente por lerem o material pedagógico do PNAIC, e perceberem a importância para o trabalho, elas foram buscar mais formação, licenciatura.

A busca por cursos de graduação e de pós-graduação trouxe duas consequências principais para a gestão municipal e o trabalho docente. Uma delas é o aumento salarial previsto nos planos de carreira da maioria dos municípios, que atrela titulação ao aumento de salários. A outra consequência é o aprimoramento de práticas pedagógicas no exercício do trabalho docente. Essas duas consequências são apontadas pela coordenadora local:

Quando o PNAIC iniciou em 2013, não tínhamos o plano de cargos e salário, porque ainda estava na comissão sendo elaborado. [...] Desde fevereiro já estão recebendo a qualificação profissional que incorpora no seu salário. Algumas destas professoras já iniciaram a pós-graduação. O PNAIC e o curso superior fizeram com que a prática destas professoras melhorasse bastante, se dedicando cada vez mais na sua prática em sala de aula.

Pode-se perceber, portanto, que durante o período de recebimento das bolsas, que vigorou de 2013 a 2016, grande parte dos professores alfabetizadores investiu o incentivo concedido pela política na sua própria formação. Interessante notar que a política de incentivos – concessão de bolsas – tem o objetivo principal, conforme já mencionado, de atrair a participação dos professores na política. Os depoimentos evidenciam que o incentivo cumpriu o objetivo previsto – participação em formação continuada – e ainda motivou os professores a investirem em mais formação, seja em nível de graduação ou de pós-graduação. Assim, como apontam os relatos, o valor das bolsas foi investido, por muitos professores, em outras formações para além do PNAIC.

Esse investimento trouxe um impacto para algumas gestões municipais, na medida em que ao elevar sua titulação, seja para graduação ou pós-graduação, os professores puderam solicitar, por meio do plano de carreira do município, a progressão salarial, acarretando em uma despesa não prevista na gestão orçamentária de alguns municípios fluminenses, conforme relatou a coordenadora local.

Em que pese os limites dos dados empíricos, que não permite inferir que tal situação tenha acontecido, também, em outros municípios de outros estados brasileiros, os depoimentos dão indícios de como uma política formulada pelo governo federal – por meio do regime de colaboração – pode trazer efeitos não previstos para os entes subnacionais, que precisarão lidar, localmente, com esses impactos, mesmo com pouca ou nenhuma capacidade técnica e financeira para gerir seus efeitos. Tal aspecto pode ser objeto de futuras investigações.

A partir dos depoimentos dos membros do Comitê Gestor Estadual e dos agentes implementadores, decidimos investigar, nos dados do Censo Escolar, se houve aumento do percentual de professores com nível superior, pois o PNAIC não produziu uma base de dados com informações sobre os professores que participaram das formações. Apesar das limitações dos dados do Censo Escolar, que não informa especificamente quem são os professores do ciclo de alfabetização que participaram nas atividades formativas do PNAIC, consideramos relevante e pertinente apresentar os dados.

Assim, para investigar se o PNAIC poderia ter motivado esses professores, fizemos um levantamento quantitativo do percentual de professores do ciclo de alfabetização do estado do Rio de Janeiro e do seu respectivo nível de escolaridade.

Os professores do ciclo de alfabetização (1º ao 3º ano do Ensino Fundamental) constituem o público-alvo da formação continuada promovida pelo programa. Embora os professores possam mudar a série em que lecionam, de um ano para o outro, havia entre as orientações do PNAIC, no que concerne à formação continuada dos professores alfabetizadores, a recomendação da permanência desses profissionais no ciclo de alfabetização com o objetivo de estimular a consolidação do processo de aperfeiçoamento da prática pedagógica, tal como previa o documento orientador das ações de formação continuada de professores.

[...] o Professor Alfabetizador que tenha concluído a formação em Linguagem em 2013 permaneça atuando em turmas do Ciclo de Alfabetização em 2014 (turmas do 1º, 2º, 3º ano) e, se possível, continue participando do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, na condição de bolsista ou não bolsista, visando assegurar a continuidade dos trabalhos durante os três primeiros anos do ensino fundamental. (BRASIL, 2014a, p. 16).

Com as informações do Censo Escolar, consideramos os anos de 2013, primeiro ano de implementação do PNAIC, e o ano de 2017, ano da reformulação (Resolução nº 12, de 6 de setembro de 2017) do desenho da política, quando os professores alfabetizadores deixaram de receber a bolsa de incentivo para participarem das formações. A nova configuração do PNAIC, a partir desta resolução, atribuiu à gestão um lugar de destaque, conferindo às secretarias estaduais, e não mais às universidades, a coordenação geral do programa, com o objetivo de garantir a capilaridade da formação continuada de professores alfabetizadores, de forma que a política pudesse alcançar os municípios mais distantes dos grandes centros urbanos. Essa mudança situa-

se em um contexto político nacional mais amplo, que é marcado por uma crise política de grandes dimensões, e que levou ao contingenciamento progressivo de recursos que resultou na emenda constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 – medida que limitou os gastos públicos nas áreas da educação e da saúde por 20 anos.

Entretanto, no estado do Rio de Janeiro, a modificação na coordenação não ocorreu, permanecendo a configuração do primeiro desenho da política. A Secretaria Estadual de Educação (SEEDUC), em concordância com a UNDIME-RJ, preferiu que a coordenação do PNAIC permanecesse com a universidade. A segunda versão trouxe a ideia de gestão compartilhada e, assim, a coordenação do programa se manteve com o Comitê Gestor composto pela UFRJ, SEEDUC e UNDIME, com a coordenação da formação ficando a cargo da UFRJ.

Se na primeira versão do PNAIC havia incentivos materiais e simbólicos para que os professores alfabetizadores aderissem ao programa, na segunda versão, o incentivo material (bolsa de estudo) foi retirado. Permaneceu, no entanto, o incentivo simbólico, que era a certificação da formação pelas universidades, o qual serviu como elemento motivacional e fez com que os professores alfabetizadores, em sua maioria, continuassem a participar das formações em serviço, mesmo com a descontinuidade das bolsas dos professores alfabetizadores.

Com a finalidade de obter um perfil do nível de escolaridade dos docentes dos municípios do estado do Rio de Janeiro, que lecionam no ciclo de alfabetização, fizemos um levantamento a partir das informações do Censo Escolar, chegando aos seguintes resultados:

Tabela 3: Escolaridade dos professores alfabetizadores do estado do Rio de Janeiro

	2013			2017		
	Sem Nível Superior	Com Nível Superior	Total	Sem Nível Superior	Com Nível Superior	Total
Professores que atuaram nas classes de alfabetização em cada ano	39,20%	60,80%	100%	36,50%	63,50%	100%
N =			52.657			54.960
Professores que se mantiveram nas classes de alfabetização tanto no ano de 2013 quanto no ano de 2017	32%	68%	100%	26,40%	73,60%	100%
N =			10.416			10.416

Fonte: Elaboração própria com base em INEP (2014, 2018).

Para analisar a influência da participação no PNAIC na elevação do grau de escolaridade dos professores, fizemos um recorte dos docentes que estavam no ciclo de alfabetização nos anos de 2013 e de 2017, supondo que eles tenham permanecido por todo esse período como professores alfabetizadores e se beneficiados das atividades formativas do PNAIC. Essa suposição foi necessária, pois como já informado, os dados do Censo Escolar não nos permitem saber especificamente quem são os professores do ciclo de alfabetização que participaram e permaneceram, ou não, nas formações do PNAIC ao longo do período em análise. Assim, os dados da Tabela 3 informam que no ano de 2013, 60,8% dos professores alfabetizadores possuíam título de nível superior; quatro anos depois, em 2017, esse percentual subiu para 63,5%. Isso indica que houve um aumento do percentual de professores alfabetizadores com titulação de nível superior.

Complementarmente, tem-se que 10.416 professores permaneceram atuando no ciclo de alfabetização tanto em 2013 quanto em 2017. Ou seja, dos 52.657 professores que atuavam na alfabetização em 2013, cerca de 19% continuaram a atuar em 2017. Desses 10.416, 68% tinham nível superior em 2013 e 73,6% tinham nível superior em 2017. Isso mostra um aumento de 5,6 pontos percentuais entre esse grupo de professores, em quatro anos.

Se compararmos esse resultado com a escolaridade dos professores alfabetizadores dos municípios analisados, que não necessariamente tenham permanecido como professores alfabetizadores no ciclo de alfabetização e, por conseguinte, nas formações do PNAIC, a diferença é de apenas 2,7 pontos percentuais, comparando os 63,5% de professores com nível superior em 2017 frente aos 60,8% professores com nível superior em 2013.

Mesmo com a recomendação da permanência dos professores alfabetizadores no ciclo de alfabetização durante todo o tempo de vigência do programa, permanece o questionamento sobre se poderíamos atribuir essa diferença ao efeito PNAIC. Ou seja, teria sido a participação no PNAIC que motivou esses professores a buscar a ampliação de seu nível de escolaridade?

Os dados empíricos que temos não nos permitem responder a essa pergunta, mas chama a atenção o fato de que no grupo de professores que estavam no ciclo de alfabetização nos anos de 2013 e 2017 ($n = 10.416$), o aumento de professores com nível superior ser de 5,6 pontos percentuais, *vis-à-vis* o aumento de 2,7 pontos percentuais entre os professores ($n = 52.657$), que não necessariamente tenham permanecido no ciclo de alfabetização durante as formações do PNAIC.

Algumas hipóteses podem ser levantadas para explicar esses resultados e servir de motivação para investigações futuras.

A primeira hipótese versa sobre a possibilidade de alguns processos seletivos de professores alfabetizadores terem passado a exigir o título de nível superior para o ingresso na carreira. Assim, alguns dos concursos públicos ocorridos após 2013, passaram a contratar professores com nível superior e isso pode ter contribuído para o aumento do percentual de professores alfabetizadores com diploma de nível superior nas redes municipais do estado do Rio de Janeiro.

A segunda hipótese refere-se aos planos de carreiras dos municípios que podem ter se atualizado, motivando os professores, inclusive aqueles que atuam na alfabetização, a buscarem a formação em nível superior para poderem aumentar seus salários e suas possibilidades de progressão na carreira. Essa hipótese se baseia na fala da entrevista realizada com uma coordenadora local do PNAIC, transcrita acima, que aponta para a reestruturação no plano de cargos e salários de um município fluminense. Essa reestruturação, que passou a vigorar a partir de 2019, já incorpora a certificação no PNAIC.

A terceira hipótese é a influência do PNAIC nessa busca pelo título de nível superior. Conforme identificamos nas falas da professora alfabetizadora e da coordenadora local, o PNAIC foi apropriado pelos professores alfabetizadores como um incentivador para que eles buscassem a formação em nível superior. Essa motivação refere-se não apenas ao aperfeiçoamento da própria prática pedagógica, conforme relatado pelas entrevistadas, mas também ao incremento salarial previsto em muitos planos de carreira dos municípios e nos processos seletivos de provimento do cargo de professor. Em um dos municípios estudados, por exemplo, o plano de cargos e salários prevê um aumento de 2% sobre o piso salarial a cada 300h de formação continuada. Para as formações em nível superior, especialização, mestrado e doutorado os aumentos sobre o piso salarial são de 20%, 10%, 15% e 25% respectivamente.

De acordo com a coordenadora local desse município, a carga horária da formação para professores alfabetizadores no PNAIC era de 160h, e envolvia certificação. Porém, em 2014 houve um acréscimo de 40h para atividades do conteúdo de matemática, perfazendo um total de 200h. Embora a carga horária dos cursos do programa não fosse suficiente para aumentar o salário, os professores foram em busca de outras formações, para além do PNAIC, de forma a completar as 300h exigidas pelo plano de carreira, visando o acréscimo salarial.

Outro aspecto que pode ser uma evidência de incentivo para a participação no PNAIC é a inclusão de pontuação em processos seletivos para contratação de professores. O edital nº 3, de 21 de dezembro de 2018, do município de São Pedro da Aldeia, por exemplo, dispõe sobre o processo seletivo simplificado para a formação de cadastro de reserva de cargos no âmbito da Secretaria Municipal de Educação. O artigo 30 do edital especifica a carga horária do Professor Docente II – referente aos professores que atuarão na Educação Infantil e no Ensino Fundamental I (1º ao 5º ano) e o artigo 31 especifica a habilitação que o candidato deve ter:

Art. 31. Habilitação para Docente II:

I – Curso de Ensino Médio na modalidade Normal ou; II – Curso Normal Superior ou; III – Curso de Licenciatura Plena em Pedagogia a partir de 2006, conforme Resolução CNE nº 1 de 15 de maio de 2006, ou; IV – Curso de Licenciatura em Pedagogia com habilitação em Magistério das Séries Iniciais do Ensino Fundamental ou da Educação Infantil, quando for o caso.

O edital autoriza a contratação de professores cuja habilitação mínima é o curso de Ensino Médio na modalidade Normal, o que contribui para a manutenção de professores sem nível superior, atuando na educação básica, e dificulta o alcance da meta 15 do PNE. A contratação de professores com este perfil, não é exclusividade de São Pedro da Aldeia. Ao contrário, apesar da pressão posta pela meta 15 do PNE, os editais para a contratação de professores, seja na forma de efetivo, seja de contrato temporário, aceitam a contratação de professores da educação básica com esse nível de escolaridade em decorrência do artigo 62 da LDB.

Importa ressaltar que os editais de contratação de professores do município de São Pedro da Aldeia, e de outros municípios, são anuais. Assim, todos os anos esses profissionais participam dos processos seletivos, a fim de renovar suas contratações. Isso indica que muitos deles, mesmo precisando renovar contrato anualmente, participam dos cursos de formação do PNAIC. Isso porque o PNAIC destina-se a todos os professores que atuam nas classes de alfabetização, independentemente do vínculo empregatício de cada um deles. Com isso, quando os professores participam do processo seletivo para renovação do contrato, muitos deles já têm a certificação do PNAIC.

O edital de São Pedro da Aldeia, no Anexo I, apresenta o quadro de pontuação válida para o cargo de Professor Docente II, no qual constam as qualificações profissionais, em termos de experiência e de titulação escolar para a aquisição de pontos no certame:

Quadro 1: Pontuação válida para os Professores Docentes II

Descrição	Pontuação
Experiência profissional no cargo pretendido na Rede Municipal de São Pedro da Aldeia	1(um) ponto por ano Máximo de 5 (cinco) pontos
Experiência profissional no cargo pretendido em outras redes ou instituições	1(um) ponto por ano Máximo de 5 (cinco) pontos
Habilitação há menos de 1 (um) ano para o cargo pretendido	2 (dois) pontos Máximo de 2 (dois) pontos
Curso na área de Educação, com carga horária – mínimo de 40h (quarenta horas), por certificado	2 (dois) pontos Máximo de 10 (dez) pontos
Graduação na área de educação	5 (cinco) pontos Máximo de 5 (cinco) pontos
Pós-Graduação <i>Lato Sensu</i> na área de educação	5 (cinco) pontos Máximo de 5 (cinco) pontos
Pós-Graduação <i>Stricto Sensu</i> – Mestrado na área de educação	8 (oito) pontos Máximo de 8 (oito) pontos
Pós-Graduação <i>Stricto Sensu</i> – Doutorado na área de educação	10 (dez) pontos Máximo de 10 (dez) pontos
Curso específico de alfabetização (PNAIC) com certificado de conclusão do curso, com no mínimo 120h (cento de vinte horas)	5 (cinco) pontos Máximo de 10 (dez) pontos

Fonte: Elaboração a partir dos dados do Edital nº 3, de 21 de dezembro de 2018 para contratação de professores (SÃO PEDRO DA ALDEIA, 2018).

Conforme mostra o Quadro 1, uma das qualificações pontuadas, versa sobre o curso do PNAIC. Essa qualificação vale cinco pontos e cada candidato pode obter o máximo de dez pontos. Ou seja, o candidato pode apresentar até dois certificados de participação no curso do PNAIC. Isso significa que, neste certame, a participação em pelo menos um curso do programa tem a mesma pontuação que cinco anos de experiência no magistério na rede municipal de ensino de São Pedro de Aldeia ou em outra rede, e também chama atenção que o curso do PNAIC vale 5 pontos, o mesmo atribuído à pós-graduação lato sensu e à graduação.

Como podemos perceber, essas três qualificações – cinco anos de experiência, graduação na área de educação e um curso de 120h no PNAIC – valem cinco pontos no certame. Isso significa que o candidato que tem a titulação de Ensino Médio na modalidade Normal e um curso de formação continuada no âmbito do PNAIC, possui, neste certame, a mesma pontuação que um candidato que possui um diploma de graduação na área da educação, ou que possui cinco anos de

Como podemos perceber, essas três qualificações – cinco anos de experiência, graduação na área de educação e um curso de 120h no PNAIC – valem cinco pontos no certame. Isso significa que o candidato que tem a titulação de Ensino Médio na modalidade Normal e um curso de formação continuada no âmbito do PNAIC, possui, neste certame, a mesma pontuação que um candidato que possui um diploma de graduação na área da educação, ou que possui cinco anos de experiência no cargo pretendido. Com isso, percebe-se que a rede de ensino de São Pedro da Aldeia valoriza o curso ofertado no PNAIC, uma vez que o insere como um critério de pontuação no certame, sendo essa pontuação expressiva, podendo ser até maior do que os candidatos que apresentam título de mestrado ou igual para aqueles que apresentam título de doutorado.

Pode-se debater se há, ou não, a supervalorização dos cursos do PNAIC frente à experiência acumulada aos longos dos cinco anos e à titulação em nível de graduação e/ou pós-graduação. Outro debate versa sobre a ênfase que o processo seletivo dá às certificações voltadas para formações mais práticas que teóricas – que é o caso do PNAIC. Embora pertinentes, esses debates não são escopos deste trabalho, que pretende apenas lançar luz sobre questões que podem ser objeto de futuras investigações.

A despeito disso, podem-se identificar possíveis efeitos do PNAIC sobre a formação dos professores. As falas dos entrevistados indicam que essa política foi um instrumento de incentivo para que professores alfabetizadores buscassem formação em nível superior e pós-graduação. Esse indício ganha mais força quando se observa o aumento de 5,6 pontos percentuais de professores alfabetizadores com formação em nível superior entre os anos de 2013 e 2017. Esse aumento pode ser em decorrência, ou não, do programa. Futuros estudos podem comprovar tal questão.

Por fim, no caso do município de São Pedro da Aldeia, constatamos a inclusão das certificações do PNAIC como critério para pontuação no certame para o provimento do cargo de professor daquele município, o que pode alterar sensivelmente as estratégias que cada candidato lança mão para a conquista da vaga.

Nesse sentido, o PNAIC é compreendido como uma política que pode trazer impactos para a formação inicial e continuada dos professores alfabetizadores, para o plano de cargos e salários dos municípios e para a própria dinâmica de recrutamento dos profissionais que almejam um cargo de professor na rede pública de ensino do município de São Pedro da Aldeia especificamente, ou,

a depender das disposições dos editais dos processos seletivos, para outros municípios do estado do Rio de Janeiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao investigar o nível de escolaridade dos docentes do ciclo de alfabetização com base nas informações do Censo Escolar de 2013 e 2017, analisamos como o processo de formação continuada em serviço pode ter contribuído para que os professores buscassem formação no intuito de ampliar seu nível de escolaridade. Os resultados evidenciaram como uma política fundamentada no regime de colaboração, com estratégias de indução, possibilitam mudanças significativas na atuação dos municípios que chegam a reestruturar o plano de cargos e salários e a alterar critérios para a seleção de professores.

Assim, as estratégias de indução da política federal (concessão de bolsas) levaram os municípios a elaborarem outras estratégias de indução (inclusão da certificação do PNAIC no plano de cargos e salários e nos processos seletivos para contratação de professores). Isso evidencia como uma política formulada em nível federal pode influenciar a dinâmica de atuação dos entes federados subnacionais e incentivar a (re)formulação de políticas nesses contextos.

No caso do PNAIC, os incentivos lançados pelo governo federal e, também, pelos municípios, induziram, e continuam a induzir, a busca por formação continuada. Os benefícios produzidos pela política não se restringem apenas aos aspectos materiais (bolsa e ascensão na carreira profissional). Estes são também simbólicos, na medida em que motiva os professores a buscar mais formação e amplia seus conhecimentos e saberes acerca da prática pedagógica voltada para a alfabetização, o que pode se reverter em mais aprendizado para os estudantes e fazer avançar o desafio posto pela meta 5 do PNE. É essa a aposta do PNAIC.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, Carlos A. O federalismo e o Sistema Nacional de Educação: uma oportunidade fecunda. **Revista Retratos da Escola**, v. 6, n. 10, p. 21-37, jan./jun., 2012.

ABRUCIO, Fernando L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo P. de; SANTANA, Wagner (org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70.

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, p. 43-56, 2001.

BONAMINO, Alicia; MUYLAERT, Naira; MOTA, Maria Ocelia. A avaliação nacional da educação básica e sistemas de ensino: quais as relações? In: SOUZA, Donaldo B.; DUARTE, Marisa R. T.; OLIVEIRA, Rosimar F. (org.). **Sistemas educacionais**: concepções, tensões, desafios. São Paulo: Edições Loyola, 2015. p. 105-119.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 3 out. 2019

_____. Ministério da Educação. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

_____. Ministério da Educação. **Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa**. Livreto de apresentação. Brasília, DF, 2012a. Disponível em: http://www.pacto.proex.ufu.br/sites/pacto.proex.ufu.br/files/files/pacto_livreto_manual.pdf. Acesso em: 3 nov. 2019.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 jul. 2012b.

_____. Ministério da Educação. **Pacto 2014**: documento orientador das ações de formação continuada de professores. Brasília: SEB, 2014a.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Dispõe e aprova sobre o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 jun. 2014b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 3 ago. 2019.

_____. 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] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 dez. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução nº 12, de 6 de setembro de 2017. Estabelece normas e procedimentos para o pagamento de bolsas de estudo e pesquisa aos participantes da formação continuada no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC e do Programa Novo Mais Educação – PNME. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 set. 2017. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/11027-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-mec-n%C2%BA-12,-de-6-de-setembro-de-2017>>. Acesso em: 29 jul. 2019.

BROOKE, Nigel; BONAMINO, Alicia. **GERES 2005**: razões e resultados de uma pesquisa longitudinal sobre eficácia escolar. Rio de Janeiro: Walprint, 2011.

CURY, Carlos R. J. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade**, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008.

HILL, Michel; HUPE, Peter. L. The multi-layer problem in implementation research. **Public Management Review**, v. 5, n. 4, p. 471-490, 2003.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo Escolar 2013**. Brasília: MEC, 2014.

_____. **Censo Escolar 2017**. Brasília: MEC, 2018.

LIMA, Luciana; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

LOTTA, Gabriela S. **Burocracia e implementação de políticas de saúde**: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.

OBSERVATÓRIO DO PNE. **Metas do PNE**: formação de professores. Brasília, DF: MEC. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/15-formacao-professores/dossie-localidades>>. Acesso em: 24 jul. 2019.

OLIVEIRA, Romualdo P.; SOUSA, Sandra Z. Introdução. In: OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

QUIVY, Raymond; VAN CAMPENHOUDT, Luc. **Manual de investigação em ciências sociais**. Lisboa: Gradiva, 2008.

SÃO PEDRO DA ALDEIA. Secretaria Municipal de Educação. Edital nº 3, de 21 de dezembro de 2018. Dispõe sobre a realização de Processo Seletivo Simplificado para a formação de cadastro de reserva de cargos no âmbito da Secretaria Municipal de Educação de São Pedro da Aldeia. **Informativo São Pedro da Aldeia**, n. 591, p. 33, 2018.

UNFORESEEN EFFECTS ON PNAIC IMPLEMENTATION

ABSTRACT

This study aims to analyze underseen effects of the National Pact of Literacy at the Right Age (PNAIC) which had as its main axis the continuing education of literacy teachers. PNAIC was a nationwide policy based on the collaborative regime involving the three federated entities. The policy, although formulated by the federal government, was materialized in the municipalities, which eventually had an unanticipated effect on policy formulation: PNAIC literacy teachers, because of their incentives, went in search of more training than just education offered by PNAIC at both undergraduate and postgraduate levels. This has generated symbolic and material effects for municipal management, which will need to deal with these effects locally. This study, based on a broader research, used documentary analysis, interviews with political actors and a statistical survey of data from different years of the School Census on the change in the educational level of literacy teachers in municipal schools from the state of Rio de Janeiro.

Keywords: Continuing Education. Teacher training. PNAIC.

EFFECTOS NO PROPORCIONADOS EN LA APLICACIÓN DEL PNAIC

RESUMEN

Este estudio tiene como objetivo analizar los efectos imprevistos del Pacto Nacional de Alfabetización en la Edad Adecuada (PNAIC) que tuvo como eje principal la educación continua de los maestros de alfabetización. PNAIC fue una política nacional basada en el régimen de colaboración que involucraba a las tres entidades federadas. La política, aunque formulada por el gobierno federal, se materializó en los municipios, lo que eventualmente tuvo un efecto inesperado en la formulación de políticas: los maestros de alfabetización de PNAIC, debido a sus incentivos, buscaron más capacitación que solo educación ofrecido por el programa a nivel de pregrado y posgrado. Esto ha generado efectos simbólicos y materiales para las administraciones municipal, que deben lidiar con estos efectos localmente. Este estudio, basado en una investigación más amplia, utilizó análisis documentales, entrevistas con actores políticos y una encuesta estadística de datos de diferentes años del Censo Escolar sobre el cambio en el nivel educativo de los maestros de alfabetización en las escuelas municipales del estado de Rio de Janeiro.

Palabras clave: Educación continua. Formación de profesores. PNAIC.

Submetido em: dezembro de 2019.

Aprovado em: abril de 2020.

Publicado em: abril de 2020.