

## O pacto nacional pela alfabetização na idade certa (PNAIC) como política educacional

The national pact of literacy in the right age as educational policy

El pacto nacional por la alfabetización en la edad cierta como política educacional

Maria Alice de Miranda Aranda\*

**Universidade Federal da Grande Dourados [UFGD] – Bra.**

Silvia Cristiane Alfonso Viédes\*\*

**Universidade Federal da Grande Dourados [UFGD] – Bra.**

Cristina Pires Dias Lins\*\*\*

**Universidade Federal da Grande Dourados [UFGD] – Bra.**

### RESUMO

O presente estudo analisou o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) como política educacional redimensionada no que tange ao processo alfabetizador da criança. Metodologicamente, com base na abordagem qualitativa, fez-se uso da pesquisa bibliográfica e documental. Por um lado, apreendeu-se com o estudo que ao constatar no cenário brasileiro um alto índice de crianças que não estavam alfabetizadas ao final do 3º ano do Ensino Fundamental, o governo apressou em sua defesa e instituiu o PNAIC como um meio de reverter o referido cenário. Contudo, o desafio continua tendo em vista que os resultados da ANA retratam que a estagnação da alfabetização da criança persiste no Brasil. Por outro lado, constatou-se que o PNAIC, desde sua implantação à implementação, cumpriu o papel como política educacional alicerçada pela pactuação entre os entes federados.

**Palavras-chave:** Estado. Política educacional. PNAIC. Qualidade. Processo alfabetizador.

### ABSTRACT

The present study analyzed the National Pact for Literacy in the Right Age (PNAIC) as a resized educational policy regarding the child's literacy process. Methodologically, based on the qualitative approach, bibliographic and documentary research was used. On the one hand, it was perceived with the study that in the Brazilian scenario a high index of children who were not literate at the end of the 3rd year of Elementary School, the government rushed to its defense and instituted the PNAIC as a way to reverse this scenario. However, the challenge remains, given that the ANA results portray that the stagnation of child literacy persists in Brazil. On the other hand, it was verified that the PNAIC, from its implantation to the implementation, fulfilled the role as educational policy based on the agreement among the federated entities.

**Keywords:** State. Educational policies. PNAIC. Quality. Literacy process.

### RESUMEN

El presente estudio analizó el Pacto Nacional por la Alfabetización en la Edad Cierta (PNAIC) como política educativa redimensionada referente al proceso alfabetizador del niño. Metodológicamente, basándose en el abordaje cualitativo, se hizo uso de la investigación bibliográfica y documental. Por un lado, se comprendió que al constatar en el escenario brasileño un alto índice de niños que no estaban alfabetizados al final del tercer año de la Enseñanza Fundamental, el gobierno se apresuró en su defensa e instituyó el PNAIC como un medio de revertir dicho escenario. Sin embargo, el desafío continúa, teniendo en cuenta que los resultados de la ANA (Evaluación Nacional de Alfabetización) retratan que el estancamiento de la alfabetización del niño persiste en Brasil. Por otro lado, se constató que el PNAIC, desde su implantación hasta su implementación, cumplió el papel como política educativa que se fundamenta en la concertación entre los entes federados.

**Palabras-clave:** Estado. Política educativa. PNAIC. Calidad. Proceso Alfabetizador.

## Introdução

**N**a história da política educacional brasileira, a preocupação nacional voltada à alfabetização da criança alcançou um nível de pactuação historicamente constituída em 2012, consoante à portaria nº 867, de 04 de julho de 2012 (BRASIL, 2012a), que instituiu o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). É oportuno afirmar que tal ato jurídico foi revogado em 07 de julho de 2017, consoante à portaria nº 826, de 07 de julho de 2017 (BRASIL, 2017b) que, apesar disso, manteve a proposição maior do programa, que é a de corrigir distorção série-idade e alfabetizar a criança nos três primeiros anos do ensino fundamental, até os 8 anos de idade, como marco regulatório da política educacional voltada à alfabetização.

Nessa configuração, o objeto desse estudo comporta várias aproximações. No sentido de compreender a configuração do PNAIC como política educacional, fez-se necessário abranger qual concepção de política educacional foi traçada para alicerçar o programa, correlatos à questão de qualidade e especificidade ao atendimento do ciclo de alfabetização, que abarcado 1º ao 3º ano do ensino fundamental, compreendidos como processo alfabetizador da criança. Para tanto, a metodologia da pesquisa pautou-se em caráter bibliográfico e documental, à luz da abordagem qualitativa, em decorrência de análises sobre concepções de Estado, Política Educacional, configurado pelo Pacto e processo alfabetizador, três temas básicos que sustentam esse estudo e dialogam entre si.

A questão norteadora é enunciada no título da pesquisa, uma vez que as ações consolidadas pelo PNAIC sofreram modificações apresentadas no decorrer desse estudo, não manteve seu formato original desde a sua vigência, consubstanciando um redimensionamento da política educacional de alfabetização da criança (BRASIL, 2017c). O ineditismo de uma pactuação a nível nacional elevou o Pacto como uma política educacional voltada à alfabetização da criança e contribui para o debate acerca dos direitos de aprendizagem, como garantia à materialização desse direito: constitui-se do fortalecimento e empenho dos entes federados para que os índices insatisfatórios avançassem no sentido de fortalecer o processo alfabetizador e velar pela sua qualidade.

Tal processo é preconizado pelo programa como um conjunto integrado disponibilizado pelo MEC em eixos estruturantes, quais sejam: formação continuada dos professores alfabetizadores, materiais didáticos e pedagógicos, avaliações e, por fim, controle social e mobilização (BRASIL, 2014). No tocante à organização, o artigo estrutura-se em três tópicos: o primeiro tipifica as configurações de Estado brasileiro; o segundo sistematiza as ações do PNAIC como política educacional de alfabetização da criança nas interlocuções com seus sujeitos, qualidade e processo alfabetizador e, por fim, o último tópico norteia as ações governamentais que pretendem direcionar a política educacional de alfabetização da criança para os próximos anos.

## O estado brasileiro e seus reflexos sobre as políticas de alfabetização da criança

No que diz respeito às formulações das políticas educacionais em alfabetização da criança, a ação do Estado na atualidade demanda em estratégias vinculadas a equacionar uma política centralizada em atender uma alfabetização de qualidade e acesso aos sujeitos que se constituíram historicamente desprivilegiados e a margem desse processo por um longo período de tempo, tendo em vista que:

Mais que em seu desenvolvimento histórico, o Estado é estudado em si mesmo, em suas estruturas, funções, elementos constitutivos, mecanismos, órgãos, etc., como um sistema complexo considerado em si mesmo e nas relações com os demais sistemas contíguos (BOBBIO, 2017, p. 71).

Nesse contexto, a representação sistêmica do Estado nesse estudo analisa como a política se situa e exerce a função que lhe é própria, seja qual interpretação dela se faça, em razão de que não existe outra maneira de se pensar a política sem considerar a instituição do Estado. Em consonância com esse pensamento, destaca-se que a política consiste em “[...] um processo, ou uma série histórica de intenções, ações e comportamentos de muitos participantes” (PALUMBO, 1994, p. 08). O autor preconiza que toda política é concebida, organizada e operacionalizada por meio de um ciclo com cinco fases distintas.

As fases pressupostas por Palumbo (1989) compõem-se: organização da agenda, que considera os questões/problemas a serem trabalhadas; formulação, em que há discussões e decisões sobre determinada questão, quanto à ação a ser empreendida; a implementação destinada às agências administrativas que modificam aspectos da política de acordo com seus interesses; quarta fase do ciclo compreende a avaliação que visa identificar o impacto sobre as ações esperadas e a quinta e última fase é denominada de término que dentre muitas outras situações, pode ocorrer a própria descontinuidade de uma ação política por altos custos, perda de apoio ou por não atingir os resultados almejados.

A partir da perspectiva do ciclo de políticas consolidado pelo autor, depreende-se a análise da concepção dos sujeitos e a qualidade presente no processo alfabetizador configurado no PNAIC, no sentido de buscar tal concepção e os impactos da política para a expansão da qualidade na alfabetização da criança. Sendo o Estado esse conjunto de instituições que visam possibilitar e proporcionar ações voltadas à sociedade, que zela pela ordem pública e favorece o desenvolvimento econômico, social, político e educacional, também é por meio dele que as políticas públicas se organizam, tanto na elaboração, implantação e implementação, compreendidas:

[...] as de responsabilidade do Estado – quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. Neste sentido, políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais (HÖFLING, 2001, p. 31).

O PNAIC reafirma a política educacional como recorte das Políticas Públicas uma vez que política educacional é identificada como “[...] tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões” (AZEVEDO, 2003, p. 38).

As políticas educacionais, diretamente imbricadas nas políticas públicas, são de responsabilidade do governo. As políticas educacionais são “[...] aquelas que regulam e orientam os sistemas de ensino, instituindo a educação escolar” (OLIVEIRA, 2010, p. 98). Entende-se que estas “[...] devem ser formuladas para se obter e manter uma educação de qualidade” (KLEIN, 2006, p. 140). Motivos pelos quais a qualidade da educação está diretamente relacionada à implementação das políticas públicas da área.

A política educacional presente hoje nas relações sociais é um alvo em movimento, é um processo ou uma série histórica de intenções, ações e comportamentos de muitos participantes. Por isso é complexa, invisível, alusiva, dinâmica, normativa, contraditória e conflitual. Manifesta-se nas

estratégias utilizadas pelos governantes, cujo conteúdo referencia princípios e diretrizes constitucionais, prioridades, objetivos e metas, meios, organização administrativa e operacional, população alvo e seu papel. Tem como suportes declarações, leis, regulamentos, planos, projetos, programas (PALUMBO, 1994, p.43).

As políticas públicas intencionam materializar os direitos garantidos em leis, evidenciando as ações voltadas aos cidadãos que nem sempre dão conta que nem todos desfrutam desses benefícios, inclusive quando se trata da política educacional. Mortatti (2013) apresenta reflexões sobre as políticas públicas de educação, e, no caso da alfabetização, os resultados indicam tanto a ruidosa conquista de alguns avanços quanto o agravamento de muitos problemas históricos, em decorrência de que no ano de 2012 encerrou-se oficialmente a Década das Nações Unidas para a Alfabetização (*United Nations Literacy Decade- UNLD*), declarada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). Trata-se de conjunto de metas e ações, de abrangência internacional, sob a coordenação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), tendo como slogan "Alfabetização como Liberdade":

Ao longo da segunda metade do século XX, a fim de reafirmar e assegurar a efetivação desses direitos humanos, os países representados nesses organismos multilaterais firmaram compromissos e definiram metas globais, para cuja consecução implementaram extenso conjunto de iniciativas. Esse movimento assumiu nova configuração com as transformações sociais e reorganização da ordem mundial no contexto político e econômico pós-Guerra Fria, acompanhada da expansão do processo de globalização e das políticas neoliberais. Como emblemáticas desse movimento, além da Década das Nações Unidas para a Alfabetização (2003-2012), podem-se destacar as seguintes iniciativas globais, implementadas a partir da década de 1990: a declaração do "Ano Internacional da Alfabetização" (1990); Declaração de Jomtien (1990); Declaração de Dakar – Educação Para Todos (2000); Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) (2000); e Alfabetização para o Empoderamento (Life) (2005) (MORTATTI, 2013, p. 19).

As configurações dessas discussões no Estado Brasileiro, sobre a necessidade de definições de políticas públicas para educação e alfabetização, se intensificaram no final da década de 1980. Como resultado do processo de redemocratização do país que culminou com a elaboração da Constituição Brasileira de 1988. A partir daí, trouxe avanços significativos no que diz respeito à política de alfabetização da criança.

## O PNAIC como política educacional

Compreende-se a educação como uma política pública e social que representa "a materialidade da intervenção do Estado em ação, ou seja, do Estado em Movimento" (AZEVEDO, 2008, p. 05). Nesse sentido, os movimentos das políticas educacionais se fazem por meio de ações compartilhadas, que é o caso do PNAIC, cujo termo "Pacto é utilizado para pontuar a pactuação entre esfera federal, estadual e municipal, bem como, para explicitar a articulação destas esferas nas questões de financiamento e ações atribuídas a cada ente". (TEIXEIRA, 2016, p. 19).

Ao buscar a interlocução do PNAIC com a qualidade e processo alfabetizador é preciso compreender que a "[...] qualidade da educação deve dar-se em uma perspectiva polissêmica, uma vez que essa categoria traz implícitas múltiplas significações" (DOURADO; OLIVEIRA;

SANTOS, 2007, p. 07). Razão pela qual a discussão aqui abordada é com base na qualidade no ponto de vista da Dimensão Extraescolar, ou seja, consiste nas ações que devem ser asseguradas pelo Estado por meio de ratados, direitos, obrigações e garantias. Portanto, cabe ao Estado implementar ações que correspondem a tal dimensão, com vistas a garantir a acessibilidade e evitar a evasão escolar (Ibid). É nesta dimensão que as políticas públicas geradas para a alfabetização provém de resultados alcançados e/ou não alcançados.

Salienta o Anuário Brasileiro da Educação Básica, que “[...] na Educação Básica, precisamos lembrar que o Censo Escolar de 2010 indicou a existência de 3,8 milhões de crianças e adolescentes de 4 a 17 anos fora da escola, o equivalente à população do Uruguai” (ABEB, 2012, p. 09). Fato que levou a intensificação dos olhares e discursos legislativos com vistas a assegurar, especialmente, a qualidade na alfabetização das crianças. É neste contexto que no ano de 2012 o PNAIC foi instituído, com o objetivo de assegurar que as crianças fossem alfabetizadas até os 08 anos de idade, ou seja, até o final do 3º ano o que abarcaria todas as crianças nessa faixa etária, bem como, as que estavam com distorção idade-série.

Compreende-se que o PNAIC é uma “[...] ação da política educacional brasileira, cuja preocupação é assegurar qualidade ao processo alfabetizador, no caso, da criança. E nessa direção se entende que a política educacional se concretiza por meio da gestão, no caso da escola, da gestão escolar” (AQUINO; ARANDA, 2014, p. 17). Razão pela qual o foco é para o processo alfabetizador da criança, dispondo que:

As ações do Pacto terão como foco os estudantes das séries iniciais, cabendo aos professores, coordenadores pedagógicos, gestores escolares, gestores públicos e instituições formadoras uma responsabilidade compartilhada no alcance do direito da criança de, no máximo até os oito anos, escrever, ler com fluência e dominar os fundamentos da Matemática no nível recomendável para sua idade (BRASIL, 2016a).

Nesse viés, há responsabilidades compartilhadas na busca da qualidade do direito de aprendizagem das crianças, especialmente nas áreas de linguagem e matemática, dos três primeiros anos do ensino fundamental que nesse estudo é tratado como “processo alfabetizador da criança”, compreendido:

[...] como um princípio orientador das ações, no caso, ações decorrentes da política educacional vigente, desde a concepção, os indicativos para sistematizar uma proposição no tocante à elaboração, implantação, implementação, avaliação e em termos: pedagógico, administrativo, político, cultural e de financiamento. Abarca, portanto, os seguintes gestores: o próprio professor, o coordenador pedagógico e também o diretor da escola, este último não deve ter a sua ação limitada exclusivamente ao fazer burocrático e administrativo (ARANDA, 2017, p. 172).

A sistematização das ações do Pacto compreende quatro eixos, sendo estes dispostos no Art. 6º: I- formação continuada dos professores; II- materiais didáticos, tecnologias e literatura educacionais; III- avaliação; e IV- gestão, controle e mobilização social. (BRASIL 2012a). O Eixo I trata da formação continuada que em 2013, apenas destinada ao professor alfabetizador; já no ano de 2016, a Portaria 1.094/2016 integrou a “[...] formação, inclusive em serviço, dos professores alfabetizadores e coordenadores pedagógicos” (BRASIL, 2016a), resultando na ampliação dos sujeitos participantes da formação, interlocutores do PNAIC com a qualidade do processo alfabetizador.

Ao buscar a qualidade das formações e da interlocução com as práticas a serem efetuadas no processo alfabetizador das escolas, o eixo II do programa visou garantir a distribuição de materiais didáticos, tecnologias e literatura educacionais, conforme dispõe o Art. 8º (BRASIL, 2012a), no tocante à disponibilidade de acervos literários, jogos pedagógicos de apoio à alfabetização e obras de apoio pedagógico aos professores, bem como, tecnologias educacionais de apoio à alfabetização.

No ano de 2017, o PNAIC sofreu reformulações e como pressupõe o seu Documento Orientador houve o discurso em relação ao programa dispondo maior flexibilidade e respeito à autonomia das redes, ao pontuar que não encaminharia mais os materiais para as escolas e que as redes municipais deveriam dar continuidade a programas com materiais próprios, podendo, caso desejassem, aderir ao PNAIC com a manutenção de seus projetos. (BRASIL, 2017a). No que diz respeito ao Eixo III– Avaliação - consiste em avaliar a qualidade da alfabetização das crianças e em relação ao ciclo de alfabetização, dispõe:

[...] avaliação externa universal do nível de alfabetização, aplicada pelo INEP  
[...] avaliação de aprendizagem realizada periodicamente pelas próprias escolas, para orientar ações de apoio e reforço pedagógico aos alunos nas dimensões de Leitura, escrita e Matemática [...] (BRASIL, 2017a, p.2-3).

Nesse sentido, a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) desde o ano de 2013 é “[...] elaborada e aplicada em larga escala pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacional Anísio Teixeira (INEP) compondo o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)” (TEIXEIRA, 2016, 22). Ressalta-se que nos “[...] dados da [...] ANA em 2013 e 2014, constatou-se o baixo rendimento das crianças em Língua Portuguesa e Matemática<sup>1</sup>” (BRASIL, 2017a). Em linhas gerais, notou-se por meio da ANA que a alfabetização “[...] ainda apresenta resultados insatisfatórios em relação aos níveis de proficiência esperados para o 3º ano do ensino fundamental” (TEIXEIRA, 2016, p. 149).

É observável que “a vinculação do conceito de qualidade a medição, rendimento e a indicação da necessidade da instituição de programas de avaliação da aprendizagem, além de apontar algumas condições básicas para o alcance da qualidade pretendida” (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p.22). Além da avaliação externa, o programa também coloca em destaque, para que haja no âmbito das escolas, a avaliação interna permeada por instrumentos diversificados entre outras ações com vistas a aferir a qualidade no processo de alfabetização das crianças. É nesse sentido que o eixo IV - gestão, controle e mobilização social - de acordo com o Art. 10, se caracteriza pela constituição de um arranjo institucional para gestão das ações do Pacto (LINS, 2018).

Observa-se que os eixos envolvem aspectos diversos que vão desde a formação até os materiais para serem colocados em ação nas escolas, envolvendo a parceria na gestão programa e a avaliação da alfabetização. Pautados nos quatro eixos, de acordo com o Art. 5º as ações tem por objetivos:

I - garantir que todos os estudantes dos sistemas públicos de ensino estejam alfabetizados, em Língua Portuguesa e em Matemática, até o final do 3º ano do ensino fundamental; II - reduzir os índices de alfabetização incompleta e letramento insuficiente nos demais anos do ensino fundamental e diminuir a distorção idade-série na Educação Básica; I - melhorar o Índice de

---

<sup>1</sup>Os resultados da Avaliação Nacional de Alfabetização – ANA (2013-2014) estão disponíveis em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/painel-educacional>.

Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); IV - contribuir para o aperfeiçoamento da formação dos professores que atuam na alfabetização de alunos do ensino fundamental; V - construir propostas para a definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento das crianças nos três primeiros anos do ensino fundamental. VI - apoiar tecnicamente os programas de fomento à extensão da jornada escolar e de incentivo e iniciação à docência nas questões relativas à alfabetização e ao letramento no ensino fundamental, nas escolas com baixo desempenho na Prova Brasil identificadas pelo MEC (BRASIL, 2012a).

Constata-se que os objetivos estão voltados à qualidade da alfabetização das crianças, tendo em vista que busca garantir a redução de déficits na alfabetização e letramento, diminuir a distorção idade-série na educação básica, melhorar o IDEB, aperfeiçoar a formação, também visa colaborar na construção de propostas que vise o direito a aprendizagem, o desenvolvimento da criança, bem como, a extensão da jornada escolar. O discurso envolve ações voltadas à criança, aos seus direitos de aprendizagens, aos índices de produtividade, aos professores, escolas e programas.

É nesse caminho, que se deparam as dimensões intraescolares da qualidade da educação sendo conceituadas como as "dimensões que ocorrem no âmbito intra-escolar" (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p.16). Nesse sentido, vislumbrando a qualidade no processo alfabetizador no âmbito do PNAIC foi elaborado o documento "Elementos Conceituais e Metodológicos Para Definição dos Direitos de Aprendizagem e Desenvolvimento do Ciclo de Alfabetização (1º, 2º E 3º Anos) do Ensino Fundamental" (BRASIL, 2012b). Na gestão do processo alfabetizador das escolas frente aos direitos de aprendizagens compreendidos no Pacto, "o Coordenador Pedagógico se faz importante no processo, desde a formação continuada, principalmente na efervescência dos dias atuais, a exemplo do próprio PNAIC que apresenta uma meta a ser cumprida: alfabetizar na idade certa" (AQUINO; ARANDA, 2014, p. 10). Nesse viés:

Sabemos que uma política pública séria, que busque a garantia do direito de aprender de cada uma das crianças do Ciclo de Alfabetização de todas as escolas públicas do país, precisa assegurar não apenas a formação do professor alfabetizador, mas, sobretudo, o compromisso dos gestores federais, estaduais, municipais e escolares (BRASIL, 2015b, p. 11).

Acredita-se que ao falar do coordenador pedagógico, não tem como deixar de reportar-se ao professor alfabetizador que no PNAIC tem a função de "[...] planejar e executar ações pedagógicas visando ao acompanhamento do progresso da aprendizagem de cada aluno em sua turma" (BRASIL 2016b, p. 11). Nesse sentido, os Cadernos de Formação do Pacto buscaram nortear os planejamentos explicitando a qualidade por meio da ampliação na prática de leitura pontuando que esta deve estar sempre presente, colocando que "professores e coordenadores pedagógicos devem incentivar a leitura diária, inclusive nos fins de semana, facilitando o acesso das crianças a livros ou fichas de leitura" (BRASIL, 2016b, p. 09).

Além de garantir a leitura, em conformidade com o Caderno de Formação do Pacto (BRASIL, 2016b), coloca como função específica do coordenador pedagógico, especialmente no sentido de organização do ambiente escolar, no que diz respeito a compor estratégias de alfabetização como apoio cooperação e convívio, no sentido de acompanhar a evolução da aprendizagem no processo alfabetizador e promover o devido auxílio aos professores no tocante às estratégias pedagógicas.

É oportuno dizer que para os gestores do processo alfabetizador o PNAIC “[...] não propõe um método específico, não obstante, apresenta várias sugestões metodológicas. Todo o processo de formação está organizado de modo a subsidiar o professor alfabetizador a desenvolver estratégias de trabalho [...]” (BRASIL, 2015a, p. 21). Consta-se que na busca da qualidade, os gestores do processo alfabetizador têm no âmbito do PNAIC a função promover uma polifonia no ambiente escolar de modo a ampliar o campo de visão e as práticas pedagógicas que envolvem os direitos de aprendizagem vislumbrando garantir a exploração das áreas de conhecimentos e dos eixos contextualizando-os no processo de ensino e aprendizagem em consonância com as práticas sociais.

Observa-se então, que gestão corresponde às ações de gestores escolares com o intento de possibilitar a alfabetização de crianças do ciclo de alfabetização. Tais decisões e ações abarcam questões de cunho administrativo, pedagógico, político, cultural e de financiamento, que tem como protagonistas o diretor e coordenador pedagógico, sendo o último, de suma importância porque assume a função de fazer o elo entre a direção e professor. O PNAIC tem buscado por meio dos seus eixos, garantir a qualidade ao integrar nas formações, os professores alfabetizadores e coordenadores pedagógicos ligados ao ciclo de alfabetização, contudo, ainda deixou de fora a direção escolar, parte integrante da gestão do processo alfabetizador.

Outro ponto em destaque é que as bolsas do programa eram concedidas aos professores cursistas desde 2013 e houve a retirada da referida bolsa a partir de 2017. Em relação ao coordenador pedagógico, este só foi integrado de modo formal às formações no ano de 2016 tendo direito à bolsa, todavia, no ano de 2017, assim como o professor, teve a sua bolsa retirada. Acredita-se que as respectivas bolsas deveriam ter sido mantidas tendo em vista que são esses profissionais que estão diretamente ligados às crianças, que são sujeitos foco das formações do PNAIC. É preciso que haja a compreensão que a qualidade está interligada à valorização dos profissionais de educação, nesse caso, são os professores e coordenadores que estão no universo escolar, envolvidos diretamente na gestão do processo alfabetizador no ciclo de alfabetização e devem ser valorizados e reconhecidos.

Aliado a esse desafio também se apreende que o eixo II do programa que diz respeito aos materiais didáticos, tecnologias e literaturas educacionais, também está comprometido, pela não disponibilização de materiais complementares concretos indispensáveis para a base de apoio junto ao trabalho a ser implementado nas escolas. Uma questão levantada nesse quesito nasce em razão do redimensionamento da política de alfabetização, que alia o PNLD a essa formulação e não se sabe o que é mais contraditório: se é o PNAIC que não oferece mais os materiais ou se é o PNLD aliado com qual finalidade nessa campanha de alfabetização nacional. Em linhas gerais, constatou-se que O PNAIC é necessário, porque vem buscando aos longos dos anos fazer a ponte entre a dimensão extraescolar e a dimensão intraescolar, entretanto, o desafio ainda continua tendo em vista que as interlocuções do programa com qualidade e processo alfabetizador, embora haja esforço, não se tenha efetivado.

## **O redimensionamento da política nacional de alfabetização consubstanciada ao PNAIC**

Atualmente, o PNAIC responde a uma preocupante realidade, em razão dos resultados tidos como estagnados, mensurados pela terceira edição da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), em 2016, fundamento que reveste o redimensionamento das medidas governamentais sobre o processo alfabetizador. A ANA é uma avaliação externa que objetiva aferir os níveis de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa (leitura e escrita) e Matemática dos estudantes do 3º ano do Ensino Fundamental das escolas públicas (BRASIL, 2013). As provas da ANA fornecem três resultados: desempenhos em leitura, matemática e escrita que, para esse



estudo, foi considerado o primeiro, no qual foi realizado com estudantes acima de 8 anos, que representa 90% dos avaliados, conforme tabela 1 a seguir:

**Tabela 1** – Nível de proficiência em leitura

<b>Edição</b>	<b>Níveis 1 e 2 (elementares)</b>	<b>Nível 3 (adequado) e 4 (desejado)</b>
2014	56,1%	43,8%
2016	54,73%	45,2%

**Fonte:** Organizado pelas autoras com base em dados extraídos do Portal MEC (2017).

Os resultados apontam que grande parte dos estudantes, além de passarem pelo processo alfabetizador, ou três anos no ciclo de alfabetização, a faixa etária ultrapassa a prevista pela política de alfabetizar as crianças até os 8 anos de idade, como também apresentam níveis de proficiência insuficientes para a idade. Paralelamente a esses resultados, o PNAIC que foi criado em 2012 para atender a alfabetização da criança no Brasil, sofreu reformulações em 2017 pela Portaria nº 826, de 7 de julho de 2017, com ação de formação no âmbito do Programa Novo Mais Educação (PNME), com ações desenvolvidas no âmbito do PNAIC assim caracterizadas:

I - pela integração e estruturação de ações de formação, materiais e referenciais curriculares e pedagógicos que contribuam para a alfabetização e o letramento;

II - pelo compartilhamento da gestão do Programa entre a União, estados, Distrito Federal e municípios; e

III - pela garantia dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento, a serem aferidos por meio de avaliações externas.

§ 2º As ações do PNAIC terão como foco os estudantes da pré-escola e do ensino fundamental, cabendo aos professores, coordenadores pedagógicos, gestores escolares e gestores públicos uma responsabilidade compartilhada no alcance do direito da criança de escrever, ler com fluência e dominar os fundamentos da Matemática no nível recomendável para sua idade.

§ 3º As ações de formação serão conduzidas e monitoradas no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, reforçando a responsabilização das redes de ensino pelo desenvolvimento das atividades e resultados do Programa.

Art. 3º Fica instituída a ação de formação no âmbito do Programa Novo Mais Educação - PNME, criado por meio da Portaria MEC nº 1.144, de 10 de outubro de 2016, com o objetivo de melhorar a aprendizagem dos alunos do ensino fundamental em Língua Portuguesa e Matemática (BRASIL, 2017b, p. 02).

A partir dessa reestruturação, passa a fazer parte do PNAIC o público da pré-escola e a ação de formação voltada ao PNME, no entanto, a portaria em evidência entrou em vigor nos meados de 2017, consolidando as ações formativas tardiamente. Para firmar a política nacional de alfabetização da criança em outros moldes, descaracterizou-se a implementação do PNAIC e sua continuidade ao longo de diferentes gestões, além de considerá-lo como uma política pública que não respondeu ao anseio nacional de alfabetizar a criança até os 8 anos de idade,

como pressupõe o documento de apresentação do Programa Mais Alfabetização (BRASIL, 2017c).

Na ocasião do lançamento da política nacional de alfabetização da criança, o PNAIC em novo formato, foi considerado por seus elaboradores, como uma iniciativa que teve o foco em concepções teóricas muito dissociadas da prática, além de apresentar materiais padronizados para todo o Brasil, com gestão muito centrada nas universidades e pouco monitoramento (BRASIL, 2017c). Os resultados da ANA fomentaram tais argumentos para que a defesa feita pelo MEC autenticasse o redimensionamento da política nacional de alfabetização, palco de discussões acerca da idade certa, com enxugamento do tempo de alfabetização de 8 anos para 7 anos, até o 2º ano do ensino fundamental, entre outras situações decorrentes sobre alfabetização da criança.

Além disso, o Programa Mais Alfabetização (PMALFA), centra-se em três eixos: gestão, formação e material. O primeiro trata da gestão e conta com apoio técnico e financeiro do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), assistente de alfabetização, material de apoio didático-pedagógico e assistência técnica a secretarias e escolas (BRASIL, 2017c). A formação inicial agora pensada pelo Programa Residência Pedagógica, será em apoio ao profissional assistente que fará suporte ao professor regente durante 05 horas por semana, na maior parte dos casos ou em 10 horas em casos específicos; e continuada, com formação do PNAIC aperfeiçoado, com oferta de mestrado profissional em alfabetização e didática aplicada, voltada aos professores alfabetizadores do 1º e 2º ano do ciclo de alfabetização e por fim, formação para equipes da gestão escolar e das secretarias de educação (BRASIL, 2018).

Quanto ao eixo material, o documento especifica os livros didáticos selecionados pelos representantes das regiões, como secretarias estaduais e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), no âmbito do PNAIC, conforme consta o documento de apresentação do programa Mais Alfabetização. O escopo de melhorias no quadro da aprendizagem norteia-se por ações propositivas na Política Nacional de Alfabetização apoiadas em um conjunto de iniciativas que dialogam entre si, em 5 bases estruturantes, quais sejam: 1) Programa Mais Alfabetização (PMALFA); 2) Base Nacional Comum Curricular (BNCC); 3) Política Nacional de Formação de Professores; 4) Apoio ao protagonismo das redes; 5) Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). (BRASIL, 2017c).

A validade do PMALFA foi firmada pela Portaria nº 122, de 22 de fevereiro de 2018 e aliado ao PNAIC, integram a Política Nacional de Alfabetização, que visa fortalecer e apoiar as Unidades Escolares no processo de alfabetização dos estudantes regularmente matriculados nos 1º e 2º anos do ensino fundamental. Não há consenso nas matrizes de apresentação dos programas sobre o "alfabetizar na idade certa". O PNAIC abrange o processo alfabetizador até o 3º ano do ensino fundamental, consoante à meta 5 do Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, enquanto que a "nova" política estabelece que deve-se alfabetizar até o 2º ano do ensino fundamental, processo cristalizado na BNCC, que preconiza:

Embora, desde que nasce e na Educação Infantil, a criança esteja cercada e participe de diferentes práticas letradas, é nos anos iniciais (1º e 2º anos) do Ensino Fundamental que se espera que ela se alfabetize. Isso significa que a alfabetização deve ser o foco na ação pedagógica (BRASIL, 2017a, p. 87).

Nesse sentido, se anuncia no Portal MEC que a aprovação da BNCC, considera os ajustes das matrizes de referência no Sistema de Avaliação da Educação Básica, do qual a ANA faz parte, em razão de que nesse processo será atribuída maior transparência pelo BNCC, na acepção de que a base define o processo de alfabetização e em que ano escolar deverá ocorrer, consubstanciado ao programa Mais Alfabetização, aos 7 anos de idade e até o 2º ano do ensino

fundamental. No que tange Política Nacional de Formação de Professores, a inovação é o Programa de Residência Pedagógica que principia a formação inicial e considera:

Indução da melhoria da qualidade na formação inicial, modernização do PIBID, formação em serviço ao longo da graduação com ingresso após o 2º ano, adesão de instituições formadoras – convênios com redes e avaliação periódica dos alunos (BRASIL, 2017a, p. 14).

A questão levantada é se os ditos residentes, em fase de aprendizagem, serão capazes de atuarem efetivamente como auxiliares e em favor da alfabetização da criança. Apontados pelo programa como a quase solução para o problema maior, que é o de alfabetizar. Substancialmente, o caso do protagonismo das redes atenta o olhar ao regime de colaboração realizado em parceria entre os entes federados, lógica que decorre da repartição de competências federativas com atenção às peculiaridades regionais e em movimento, que pode contribuir para tornar o programa compatível entre a unidade maior e suas partes, em razão de que o pacto federativo estabelece “uma soberania compartilhada, que deve garantir a autonomia dos governos e a interdependência entre eles”. (ABRUCIO, 2013, p. 207).

Sobre o PNLD, suas publicações encontradas firmaram-se na parceria com o PNAIC e constituiu-se em uma ação desenvolvida entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a Secretaria de Educação Básica (SEB) por meio de Edital público de convocação de detentores de direitos autorais no país com vistas à inscrição de obras literárias contribuintes com os processos de alfabetização e letramento no âmbito do PNAIC (BRASIL, 2015c); deve-se, portanto, aguardar se há algo novo a respeito do referido PNLD voltado ao PMALFA.

## Considerações finais

Apreendeu-se com o estudo apresentado que o PNAIC teve a sua origem no ano de 2012 com o objetivo de alfabetizar todas as crianças aos 08 anos de idade, com ações direcionadas por 04 eixos de atuação: o eixo I que trata formação Continuada; o eixo II, materiais didáticos, tecnologias e literatura educacionais; o eixo III que trata da avaliação no nível da alfabetização; o eixo IV, gestão, controle e mobilização social. Constatou-se que os eixos do PNAIC têm como fio condutor a pactuação no compartilhamento de ações entre o âmbito federal, estadual, distrital e municipal para a alfabetização da criança. Neste sentido, o programa faz o elo entre a dimensão extraescolar e a dimensão intraescolar na busca da qualidade da alfabetização das crianças. Todavia, convém salientar, que ainda existe o desafio em relação ao programa frente à qualidade do processo alfabetizador.

O maior desafio da política educacional voltada à alfabetização da criança, na qual o PNAIC é coadjuvante, está em elevar os resultados da ANA, tendo em vista que tais resultados continuam insatisfatórios diante do esperado para o 3º ano do ensino fundamental, e, no que couber, pela redimensão dessa política, conduz-se tais resultados ao 2º ano do ciclo de alfabetização. Desafio esse ligado, especialmente, da necessidade do Pacto vir a garantir a continuidade de incentivo financeiro aos professores alfabetizadores e coordenadores pedagógicos, assim como, pela imprescindibilidade de continuar a disponibilizar os materiais de apoio ao processo alfabetizador da criança.

Diante do exposto, constatou-se que o governo se apressou em sua defesa ao verificar que havia no Brasil um alto índice de crianças que não estavam sendo alfabetizadas ao final do 3º ano do Ensino Fundamental. Assim, instituiu no ano de 2012 o PNAIC como um meio de reverter tal cenário. Contudo, apreendeu-se com a pesquisa que o desafio continua tendo em vista que

os resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização retratam que a estagnação da alfabetização da criança ainda persiste no Brasil.

Em linhas gerais, continua posto, tanto na dimensão extraescolar no âmbito de Estado, quanto na dimensão intraescolar, no âmbito da gestão do processo alfabetizador nas escolas, o desafio em relação ao processo dialético da necessária reflexão/ação/reflexão/ação, com vistas às mudanças que venham agregar a qualidade almejada ao processo alfabetizador da criança.

## Referências

ABRUCIO, F.L. Federalismo e Educação no Brasil: trajetória recente e principais desafios. In: ABMP/Todos pela Educação (Orgs.). *Justiça pela qualidade na educação*. São Paulo: Saraiva, 2013.

AQUINO, R. B; ARANDA M. A. M. A Função da Coordenação Pedagógica da Escola no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC- In: Encontro de Ensino, Pesquisa e Extensão - ENEPE /UFGD: 5º Encontro de Ensino de Graduação; 7º Encontro de Pós-Graduação; 8º Encontro de Iniciação Científica; e 8º Encontro de Extensão. *Anais...* ISSN 2175-9812. Dourados: Editora UFGD, 2014. 1 CD-ROM.

ARANDA, M.A.M. A política educacional com enfoque na alfabetização da criança. In: SCAFF, E. A. S.; LIMA, P. G.; ARANDA, M. A. de M. (Orgs.). *Política e Gestão da Educação Básica: desafios à alfabetização*. 1ª. Ed.- São Paulo: Expressão e Arte Editora, 2013. p.157-167.

ARANDA, M.A.M. O Pacto brasileiro de alfabetização nos municípios de Dourados-MS e Uberlândia-MG: política educacional e gestão escolar. *Laplage em Revista* (Sorocaba), ISSN 2446-6220, vol.3, n.3, set.-dez. 2017, p.164-177.

AZEVEDO, J. M. L. *A educação como política pública*. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2008. 79 p.

AZEVEDO, S. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (et. al.). *Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais*. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BOBBIO, N. *Estado, governo, sociedade*. Fragmentos de um dicionário político. 20º ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017.

BRASIL. Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012. Dispõe sobre o Pacto Nacional pela alfabetização na Idade Certa (PNAIC) e dá outras providências. Brasília, *Diário Oficial da União*, 2012a.

BRASIL. MEC. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral. Coordenação Geral do Ensino Fundamental. *Elementos conceituais e metodológicos para definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento do ciclo de alfabetização (1º, 2º e 3º anos) do ensino fundamental*. Brasília: MEC, 2012b.

BRASIL. MEC. INEP. *Avaliação nacional da alfabetização*. ANA. Documento básico. Brasília: MEC, 2013.

BRASIL. MEC. 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: MEC, 2014. Disponível em: [http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/doc\\_orientador/documento\\_orientador\\_2016.pdf](http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/doc_orientador/documento_orientador_2016.pdf). Acesso em 26 maio. 2015.

BRASIL. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. *Caderno de Apresentação*. Brasília: MEC/ SEB, 2015a.

BRASIL. MEC. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. *Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa*. Gestão Escolar no Ciclo de Alfabetização/ Caderno para Gestores. Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. Brasília: MEC/ SEB, 2015b.

BRASIL. MEC. Secretaria de Educação Básica. Literatura na hora certa. Guia 1. 1º ano do ensino fundamental. *PNLD/PNAIC: alfabetização na idade certa*. Brasília: MEC/SEB, 2015c.

BRASIL. Portaria nº 1.094 de 30 de setembro de 2016. Nova Redação dada à Portaria nº 867 de 04 de julho de 2012 que institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Brasília, *Diário Oficial da União*, 2016a.

BRASIL. MEC. *Documento Orientador PNAIC em Ação 2016*. Documento orientador das ações de formação continuada de professores alfabetizadores em 2016. Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Brasília: MEC, 2016b.

BRASIL. MEC. *Documento Orientador PNAIC em ação 2017*. Brasília: MEC, 2017a. Disponível em: <http://pacto.mec.gov.br/documento-orientador>. Acesso em 05 dez. 2017.

BRASIL. Portaria nº 826, de 7 de julho de 2017. Dispõe sobre o Pacto Nacional pela alfabetização na Idade Certa (PNAIC) e dá outras providências. Brasília, *Diário Oficial da União*, 2017b.

BRASIL. MEC. Secretaria de Educação Básica. *Política nacional de Alfabetização*. 2017c. Disponível em [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=75191-mais-alfabetizacao-apresentacao-251017-pdf&category\\_slug=outubro-2017-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=75191-mais-alfabetizacao-apresentacao-251017-pdf&category_slug=outubro-2017-pdf&Itemid=30192). Acesso em 23 nov. 2017.

BRASIL. Portaria nº 122, de 22 de fevereiro de 2018. Institui o programa Mais Alfabetização. Brasília: *Diário Oficial da União*, 2018.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. *A qualidade da educação: conceitos e definições*. The quality of education: concepts and definitions. Brasília: INEP, 2007.

HÖFLING, E.de M. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, ano XXI, nº 55, novembro, 2001.

KLEIN, R. Como está a educação no Brasil? O que fazer? *Ensaio: avaliação de políticas públicas em educação*. Rio de Janeiro, Cesgranrio, v.14, n.51, p.139-171, abr./jun. 2006.

LINS, Cristina Pires Dias. *A Função do Coordenador Pedagógico na Implementação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa em Escolas da Rede Municipal de Dourados/MS (2012-2017)*. 2018. 189 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, MS, 2018.

MORTATTI, M. R.L. Um balanço crítico da "Década da Alfabetização" no Brasil. *Caderno CEDES*, vol.33, n.89, 2013. p. 293- 303. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v33n89/a02v33n89.pdf>. Acesso em: 12 de abr. 2014.

PALUMBO, D. J. *A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América*. Belo Horizonte: FAE/IRHJP, 1989. p. 35-61.

PALUMBO, D. J. *Public Policy in América*. Government in Action.2. ed. Tradução: Adriana Farah. Harcourt Brace & Company, 1994. p. 8-49..

TEIXEIRA, O. C. *Implementação da Avaliação Nacional da Alfabetização na Gestão do Processo Alfabetizador em Dourados-MS*.2016. 167f. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, MS, 2016.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Anuário Brasileiro da Educação Básica 2012*- Ed. Moderna, São Paulo, 2012.Disponível em: [https://www.todospelaeducacao.org.br//arquivos/biblioteca/anuario\\_brasileiro\\_da\\_educacao\\_basica\\_2012.pdf](https://www.todospelaeducacao.org.br//arquivos/biblioteca/anuario_brasileiro_da_educacao_basica_2012.pdf). Acesso em: 11 jun. 2016.

---

\*Professora Associada do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Grande Dourados – Mestrado e Doutorado (PPGEDU/UFGD) e e docente na Faculdade de Educação da mesma instituição. E-mail: [mariaaranda@ufgd.edu.br](mailto:mariaaranda@ufgd.edu.br).

\*\*Doutoranda em Educação do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal da Grande Dourados, MS E-mail: [silviedes@hotmail.com](mailto:silviedes@hotmail.com).

\*\*\*Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Grande Dourados. E-mail: [cristinapdl@yahoo.com.br](mailto:cristinapdl@yahoo.com.br).

Recebido em 10/04/2018

Aprovado em 10/05/2018