

O PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE: uma análise à luz do ciclo de políticas públicas

AILLA COSTA SANTOS¹

Universidade do Sudoeste da Bahia - UESB

NANDYARA SOUZA SANTOS SAMPAIO²

Universidade do Sudoeste da Bahia - UESB

Resumo

Esse texto realiza uma análise crítica do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), sob a abordagem do ciclo de políticas públicas, tendo como contexto norteador a produção do texto. O objetivo é elaborar um texto claro e informativo que apresenta o texto e os teóricos que discutem o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). Dentre as concepções teóricas presentes, temos: Porto (2016) e Brito; Viédes (2015), a fim de proporcionar uma compreensão abrangente do texto que foi legitimado para esta política educacional brasileira. A análise crítica presente neste texto fornece uma compreensão valiosa para compreendermos como tal produção teve e tem impacto no cenário brasileiro.

Palavras-chave: PNAIC; Alfabetização; Idade Esperada.

Abstract

This text carries out a critical analysis of the National Pact for Literacy at the Right Age (PNAIC) under the public policy cycle approach, with the production of the text as its guiding context. It aims to prepare a clear and informative text that presents the text and theorists that discuss the National Pact for Literacy at the Right Age (PNAIC), in order to provide a comprehensive understanding of the text that was legitimized for this Brazilian educational policy. The critical analysis present in this text will provide valuable insight to understand how the production of this text had and still has an impact on the Brazilian scenario.

Keywords: PNAIC; Literacy; Expected Age.

Introdução

Em um primeiro momento, é necessário ressaltar que o processo de alfabetização é um marco primordial no desenvolvimento integral das crianças e trata-

se de uma ferramenta essencial para o crescimento, a ascensão e o empoderamento delas. Essa é a etapa da vida que irá prepará-las para um futuro com maiores oportunidades e fomentado que essas crianças se tornem sujeitos ativos na sociedade. A escolha da problemática se deu após análises que defendem que alfabetizar na idade esperada ainda não é uma realidade das escolas brasileiras, o que nos provoca a investigar sobre o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), o qual surgiu como uma política educacional no contexto brasileiro em que o índice de crianças alfabetizadas no ciclo de alfabetização não demonstrou os progressos desejáveis.

Aqui, entraremos em uma jornada de análise crítica do PNAIC, utilizando a abordagem do ciclo de políticas públicas como estrutura analítica, com foco especial no contexto da produção de texto da política analisada. O PNAIC, extinto em 2017, foi criado com o objetivo de garantir que todas as crianças estivessem plenamente alfabetizadas até os oito anos de idade, uma meta ambiciosa visto que isso impacta diretamente no cenário educacional do país. Nesse sentido, surge a necessidade de explorar como o surgimento da produção do texto dessa política impactou no cenário educacional brasileiro e quais concepções teóricas o envolveram.

361

No entanto, compreender a eficácia e as complexidades dessa política requer uma análise profunda e informada. O eixo central do presente trabalho é a produção do texto do PNAIC, no qual investigaremos o conteúdo desse documento que trata sobre alfabetizar na idade esperada e estudiosos que discutem essa temática. Utilizando a metodologia das políticas públicas como nossa lente de análise, iremos desvendar as etapas do ciclo de políticas, com a intenção de elaborar um texto claro e informativo que não apenas apresente o PNAIC, mas também ofereça uma compreensão profunda do contexto da produção e legitimação dessa política. Com isso, devemos compreender como o surgimento dessa lei e sua legitimação foi essencial para melhorar a nossa criticidade em torno das políticas educacionais, bem como fomentar em nós o desejo de melhorar nosso sistema educacional. Ao final desta análise crítica, esperamos fornecer aos leitores uma visão abrangente do PNAIC, suas implicações e seu papel no cenário educacional brasileiro.

Metodologia

A presente pesquisa, que versa sobre a análise de uma política pública brasileira voltada para a alfabetização na idade esperada, possui como abordagem o ciclo de políticas, a qual adota uma orientação pós-moderna e baseia-se nos trabalhos de Stephen Ball e Richard Bowe, pesquisadores ingleses da área de políticas educacionais. Segundo Mainardes (2006, p. 49) Essa abordagem destaca a natureza complexa e controversa da política educacional, enfatiza os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais.

O Ciclo de Políticas Públicas tem como principal objetivo nortear a formulação de políticas públicas em um processo que está dividido em cinco etapas principais: 1) Construção de agenda - é caracterizada pelo planejamento - consiste em perceber os problemas existentes que merecem maior atenção; 2) Formulação da política - essa é a etapa que irá apresentar soluções ou alternativas, é o momento em que deve ser definido o objetivo da política; 3) Processo decisório - nessa terceira etapa define-se o curso de ação adotado, quando são definidos os recursos e o prazo temporal da ação da política; 4) Implementação - o momento em que o planejamento e a escolha são transformados em prática; 5) e, por fim, tem a etapa da Avaliação - quando se controla e supervisiona a realização da política, o que possibilita a correção de possíveis falhas para maior efetivação da mesma.

Partindo desse pressuposto sobre o ciclo de políticas, é necessário ressaltar que tal ciclo apresenta cinco contextos. Os autores Bowe e Ball fizeram uma proposta, um ciclo contínuo constituído por três contextos principais: o de influência, o de produção de texto e o de prática. Esses contextos estão inter-relacionados, não têm uma dimensão temporal ou sequencial e não são etapas lineares. Há o quarto que é o de resultados ou efeitos; nesse contexto as políticas deveriam ser analisadas em termos do seu impacto e das interações com desigualdades existentes. E o último contexto do ciclo de políticas é o de estratégia política. O mesmo envolve a identificação de um conjunto de atividades sociais e políticas que seriam necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada. Com base no que foi dito, nossa proposta de pesquisa foi desenvolvida no contexto de Produção de Texto.

Sobre isso, Mainardes (2006, p. 52) aborda que os textos políticos representam a política, porém eles não são, necessariamente, internamente coerentes e claros, e podem também ser contraditórios. E é partindo desse pressuposto que notamos a importância do contexto que iremos trabalhar nesse texto ao pensarmos que a política pública não é feita e finalizada no momento legislativo em que se legitima, pois, os textos precisam ser interpretados e as leis podem e devem ser transformadas. Por isso, partimos da ideia que os textos políticos são o resultado de disputas e acordos, pois os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da produção de textos competem para controlar as representações da política (Bowe et al., 1992).

Essa análise será fundamentada na Portaria Nº 867/2012 que instituiu o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - PNAIC, bem como textos como “Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: uma análise contextual da produção da políticas e dos processos de recontextualização” (2017), escrito por Marcia Aparecida Alferes; “O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa em ação: revisão de literatura” (2019), escrito por Marcia Aparecida Alferes e Jefferson Mainardes e “A política educacional de alfabetização da criança consubstanciada pelos programas, projetos e pactos: O novo ou tudo de novo?” (2015), escrito por Silvia Cristiane Alfonso Viédes e Vilma Miranda de Brito. Dessa maneira, tendo como base a Portaria Nº 867/2012, iremos analisar qual foi o papel desempenhado pelo PNAIC na promoção do direito em alfabetizar na idade esperada, os objetivos definidos nesse Pacto, os eixos norteadores dessa política e, por fim, iremos abordar como a formação continuada de professores está intrinsecamente ligada à garantia do direito em alfabetizar as crianças na idade esperada.

Discussões

Primeiramente, é necessário explicitar que neste texto usaremos o termo “idade esperada”, ao invés de utilizarmos “idade certa”, pois, partimos do pressuposto que o termo a “idade esperada” oferece uma abordagem mais flexível e inclusiva, respeitando o progresso individual das crianças, permitindo adaptações no processo de alfabetização para atender melhor às suas necessidades e valorizando seu ritmo de aprendizagem. Em contrapartida, o termo “certo” nos remete a um processo que não está suscetível a erros, algo concreto e definido, por isso, é preciso que entendamos que a idade para finalizar o ciclo de alfabetização aqui explicitado deve ser

vista como algo “esperado” no sentido de que é uma idade provável, resultando em um processo flexível e adaptável ao processo de aprendizagem da leitura e escrita de cada sujeito.

Ao observarmos o que foi estabelecido no Plano Nacional de Educação - PNE (BRASIL, 2014), na Meta 5: “alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental” e na BNCC (BRASIL, 2017), que diminuiu o tempo de duração do ciclo de alfabetização, definindo que é preciso alfabetizar as crianças até o segundo ano do ensino fundamental, é nítido que a etapa da alfabetização deve ser entendida como um processo subjetivo, respeitando o tempo de aprendizagem de cada criança.

Dessa forma, após analisarmos um pouco do cenário em que foi criado o PNAIC, é importante situar que o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) surgiu em 4 de julho de 2012, instituído pela Portaria Nº 867, “pelo qual o Ministério da Educação (MEC) e as secretarias estaduais, distrital e municipais de educação reafirmam e ampliam o compromisso previsto no Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, de alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental” (BRASIL, 2012).

O ex-ministro da educação Aloizio Mercadante citou que “[...] como a prioridade das prioridades do MEC, sendo a Alfabetização o maior desafio histórico que o país deveria colocar no topo de agenda de todos os gestores do Brasil” (MERCADANTE, 2012, *apud* ALFERES, 2017, p. 124). Com isso, percebemos que alfabetizar as crianças na idade esperada trata-se de um fenômeno antigo e o mesmo perpassa pela história do Brasil. E é partindo desse pensamento que podemos perceber que:

As políticas educacionais voltadas para alfabetização historicamente foram pensadas para atender momentaneamente as necessidades governamentais, se traduzindo em ações elaboradas conforme a intencionalidade de cada governo, diferenciando-se de um projeto forte e que é pensado a longo prazo (BRITO; VIÉDES, 2015).

Com isso, o PNAIC surgiu como estratégia para viabilizar o alcance da meta 5 do Plano Nacional de Educação - PNE (2014), a qual determina que deve-se: “Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do Ensino Fundamental” (BRASIL, 2014). Esta iniciativa surge como um passo a frente para enfrentar essa meta, destacando a importância de garantir que as crianças

desenvolvam as habilidades de ler e escrever em uma idade esperada, porém, é importante ressaltar que embora a mesma tenha sido estabelecida e continua sendo urgente no nosso cenário educacional brasileiro, Gontijo e Schwartz (2011, p.202) abordam que:

Sabemos que o reiterado fracasso escolar na alfabetização tem sido uma das razões apontadas para a proposição (des)contínua de propostas e políticas oficiais no campo da alfabetização e, conseqüentemente, para o ensino da leitura e da escrita. Sabemos que esse fenômeno está ligado a fatores políticos, sociais, econômicos, pedagógicos, dentre outros. Entretanto, diante da carência de estudos, não podemos deixar de perguntar se esse fracasso não estaria associado, na atualidade, também, ao pragmatismo das políticas e das ações oficiais voltadas para o atendimento às imposições de órgãos internacionais e para a transposição de medidas adotadas no estrangeiro para solucionar problemas específicos dessas realidades. Enfim, não seria, então, o caráter histórico dos conceitos e das práticas que orientam as políticas que produzem o fracasso delas mesmas?

Conforme o afirmado, podemos notar que se trata de uma meta de natureza desafiadora, porque alcançá-la envolve abordar questões complexas, tais como: os desafios significativos que há na alfabetização de crianças, as desigualdades existentes nas diferentes regiões do Brasil, os recursos insuficientes para efetivação das práticas, bem como a falta de flexibilidade existente nessas práticas que não abarcam as singularidades do sujeito.

Neste sentido, é preciso que reflitamos sobre a descontinuidade das políticas públicas brasileiras que afetam diretamente o cenário educacional brasileiro, pois, deixa de ser uma política de Estado e passa a ser uma política de governo, regredindo e estagnando um movimento que deveria ser contínuo. Em relação às políticas educacionais no Brasil a falta de continuidade e coerência entre diferentes governos impacta negativamente o desenvolvimento e a efetividade das políticas, levando a retrocessos e impedindo avanços significativos no sistema educacional. Segundo Almeida et al. (1999), a descontinuidade administrativa é revelada na interrupção de obras, projetos e programas, normalmente quando ocorre a mudança de gestores públicos. Com isso, temos este Pacto como uma política na qual não houve uma continuidade, já que em 2017, no Governo Temer, o PNAIC foi extinto.

Com isso, ao analisarmos o documento oficial do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (2012), temos que os objetivos desse pacto ficam definidos no Artº 5 da Portaria nº 867/2012:

- 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 a distorção idade-série na Educação Básica;
- III - melhorar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB);
- IV - contribuir para o aperfeiçoamento da formação dos professores alfabetizadores;
- V - construir propostas para a definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento das crianças nos três primeiros anos do ensino fundamental.

Esses objetivos delineados no Artigo 5º da Portaria nº 867/2012 são claramente ambiciosos e essenciais para o avanço da educação no Brasil. A alfabetização na idade esperada, a redução da distorção idade-série e a melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) são metas cruciais para garantir uma base educacional sólida e robusta. Além disso, o foco na formação de professores alfabetizadores é fundamental para assegurar que os educadores estejam adequadamente preparados para lidar com essa.

366

A busca por definir os direitos de aprendizagem e o desenvolvimento das crianças nos primeiros anos do ensino fundamental também destaca a importância de uma educação centrada no aluno e na sua aprendizagem. No entanto, consolidar de forma eficaz esses objetivos é um desafio complexo e a avaliação constante é necessária para garantir que essas metas cobiçosas sejam alcançadas. Para almejar os objetivos propostos, as ações do Pacto foram organizadas em quatro eixos de atuação definidos no Art. 6º :

- I - formação continuada de professores alfabetizadores;
- II - materiais didáticos, literatura e tecnologias educacionais;
- III - avaliação e;
- IV - gestão, controle e mobilização social.

Após analisar esses eixos na Portaria citada acima, percebemos que apesar de explicitados os eixos, a falta de detalhes específicos e consistentes sobre como cada eixo de atuação do Pacto seria efetivado. Essa ausência de particularidades levanta preocupações sobre a eficácia da execução que o Pacto poderia ter tido e a

real possibilidade de alcançar os objetivos que foram propostos. A ausência de pontos específicos pode ter resultado em lacunas na implementação das ações necessárias para promover uma educação centrada no aluno e no seu desenvolvimento. Dessa forma, a inclusão de detalhes mais concretos sobre os métodos, os recursos, e os planos de ação em cada eixo poderiam oferecer maior clareza sobre a eficácia e viabilidade das propostas, além de facilitar a avaliação de resultados e impactos reais no sistema educacional do Brasil. Sendo assim, compreendemos a complexidade dos desafios envolvidos na promoção da alfabetização na idade esperada e vale ressaltar que políticas educacionais ambiciosas como essa são necessárias que sejam continuamente monitoradas, aprimoradas, transformadas e recriadas, para que assim consigam garantir o direito das crianças de se alfabetizarem na idade esperada.

É necessário ressaltar que “o PNAIC é um projeto nacional de formação de professores alfabetizadores, que conta com a participação de Instituições de Ensino Superior (IES)” (PORTO, 2016). O Pacto possibilitou aos professores, sobretudo os professores alfabetizadores, aqueles que estavam inseridos nas realidades das classes de alfabetização, uma formação continuada. No Art. 7º da Portaria 867/2012, o eixo formação continuada de professores alfabetizadores caracteriza-se por:

- I - formação dos professores alfabetizadores das escolas das redes de ensino participantes das ações do Pacto;
- II - formação e constituição de uma rede de professores orientadores de estudo.

Com isso, é de suma importância perceber que a formação continuada dos professores alfabetizadores é uma peça fundamental na busca por uma educação justa nos primeiros anos do ensino fundamental. A razão disso está em considerar que, ao investir na formação dos docentes, estamos investindo diretamente na qualidade da educação oferecida às crianças durante o processo de alfabetização. Decerto, professores alfabetizadores bem preparados têm maior capacidade de identificar e atender às necessidades individuais dos alunos, adaptando suas práticas de ensino conforme necessário.

E nesse sentido, é crucial que possamos reconhecer a necessidade de formação continuada de professores para a melhoria da qualidade da educação no Brasil, pois são eles - os professores - que serão um dos pilares e os agentes de

transformação no processo de ensino e aprendizagem das crianças em processo de alfabetização. Por fim, percebemos a crucial importância de uma formação continuada de qualidade para os docentes, neste caso os professores alfabetizadores em exercício na rede pública da educação básica. Surge a indagação sobre o porquê o governo, por meio de políticas públicas, não promove a formação continuada de forma eficaz, significativa e de maneira que os docentes se empolguem na adesão de uma iniciativa como o PNAIC. Esse tipo de formação deve acontecer dentro das escolas, contando com a participação do corpo escolar, sobretudo os professores que estão inseridos nesses espaços, a fim de garantir a efetividade de programas de formação continuada, partindo da realidade do “chão da escola” em que os professores estão imersos.

Considerações Finais

Após uma breve análise e discussão sobre o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, podemos concluir que se trata de uma política que buscou trazer melhorias no cenário educacional brasileiro, no que diz respeito aos índices que apontam que a escola não tem conseguido alfabetizar na idade esperada. Sendo assim, reforçamos a necessidade de mais produções acadêmicas voltadas à efetivação de políticas públicas educacionais brasileiras, que tenham o foco na alfabetização das crianças na idade esperada. E, com isso, compreender a importância crítica da alfabetização como um marco no desenvolvimento de crianças e como uma ferramenta essencial para seu crescimento e empoderamento.

A pesquisa aqui feita buscou entender como o PNAIC foi criado e como essa política foi uma resposta às necessidades educacionais do país. A discussão apresentada destaca o papel do PNAIC na promoção da alfabetização na idade esperada. A necessidade de monitoramento contínuo e aprimoramento das políticas educacionais são destacadas como fundamentais para garantir o direito das crianças a se alfabetizarem na idade esperada. Sendo assim, o presente texto é de fundamental importância para os professores em formação e professores que estão inseridos nas classes de alfabetização, a fim de fomentar neles a mudança no cenário

educacional brasileiro no que tange à alfabetização na idade esperada, afinal, como afirma Alceu Ferraro (2014, p.85), “cada alfabetização não realizada representa nova situação de injustiça social pública”.

Referências

ALFERES, M. A. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: uma análise contextual da produção da política e dos processos de recontextualização**. 2017. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2017.

ALMEIDA, M., FEUERWERKER, L., LLANOS, M. (Orgs.). **A educação dos profissionais de saúde na América Latina: teoria e prática de um movimento de mudança**. São Paulo: Hucitec; Buenos Aires: Lugar Editorial; Londrina: Ed. UEL, 1999.

BRASIL. **Portaria No 867, de 4 de julho de 2012**. Institui o Pacto pela Educação na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 jul. 2012. Seção 1, n. 129.

_____. **Plano Nacional de Educação (PNE)**. Lei Federal n.º 10.172, de 9/01/2001. Brasília: MEC, 2001c.

BRITO, V. M. de; VIÉDES, S. C. A. **A política educacional de alfabetização da criança consubstanciada pelos programas, projetos e pactos: o novo ou tudo de novo?** Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n. 63, p. 147-171, jun. 2015.

FERRARO, Alceu Ravello. **Alfabetização no Brasil: problema mal compreendido, problema mal resolvido**. In: MORTATTI, M. R. L.; FRADE, I. C. A. S. (Org.). **Alfabetização e seus sentidos. O que sabemos, fazemos e queremos?** Marília, São Paulo: Oficina Universitária, Editora UNESP, 2014, v. 1, p. 85.

GONTIJO, C. M. M.; SCHWARTZ, C. M. **Estudos sobre a história da alfabetização e do ensino da leitura no Espírito Santo**. In: MORTATTI, M. R. L. (Org.). **Alfabetização no Brasil: uma história de sua história**. São Paulo: Cultura Acadêmica; Marília: Oficina Universitária, 2011. P. 201-220

MAINARDES, Jefferson. **Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais**. Educ. Soc. Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

PORTO, Z. G. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: concepções, desafios, perspectivas**. In: ALMEIDA, L. C.; LAPLANE, A. L. F.; PAIXÃO, A. H. (Orgs.). **Mudanças atuais na sociedade brasileira e o Sistema Nacional de Educação: qualidade da educação pública como direito humano**. Campinas: FE/UNICAMP, 2016. p. 64-89.

Autor 1:



Ailla Costa Santos

Graduanda em Pedagogia pela UESB, *campus* de Jequié.
Residente do Programa de Residência Pedagógica, núcleo
de
Pedagogia. Auxiliar de pesquisa do NEPE PROALFA
(UESB),
campus de Jequié.

Email: aillacosta24@gmail.com

Lattes: https://www.cnpq.br/cvlattesweb/PKG_MENU.menu?f_cod=D0843FC41C799CBD5130BB5D23C16433#

Orcid: <https://orcid.org/0009-0008-0996-809X>

Autor 2:



Nandyara Souza Santos Sampaio

Mestre em Educação pela UEFS (2015). Professora do
Sistema Municipal de Ensino e da UESB *campus* de Jequié.
Docente Orientadora do Programa de Residência Pedagógica,
núcleo de Pedagogia. Coordenadora do NEPE PROALFA
(UESB) *campus* de Jequié.

Email: nandyara.souza@uesb.edu.br

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/0195589452166382>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0084-7055>