



**X COLÓQUIO
INTERNACIONAL**
"Educação e Contemporaneidade"
22 a 24 de Setembro de 2016
São Cristóvão/SE - Brasil



ISSN: 1982-3657

POLÍTICA PÚBLICA DE ALFABETIZAÇÃO: UM OLHAR SOBRE O PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA

MARIA JEANE BOMFIM RAMOS

EIXO: 1. EDUCAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

RESUMO

O presente artigo analisa a implantação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa-PNAIC. Aborda considerações a respeito das políticas públicas educacionais, considerando como marco temporal a década de 1990. Elenca os compromissos firmados pelos entes federados: governo federal, estados e municípios para alfabetização de crianças de 06 a 08 anos de idade. A metodologia refere-se a reflexão teórico crítica, por meio de observações e vivências na atuação da formação continuada de professores alfabetizadores do PNAIC. Os resultados apontam para uma política de alfabetização mais ampla por se basear nos eixos: Formação continuada de professores alfabetizadores, Materiais didáticos e pedagógicos, Gestão, Controle Social e Mobilização e Avaliações, mas aponta para a descentralização das ações do governo federal em relação ao compromisso com estados e municípios, fortalecendo assim, as descontinuidades nas políticas de alfabetização do país.

Palavras – chave: Alfabetização. Políticas públicas. PNAIC

ABSTRACT

This article analyzes the implementation of the National Pact for Literacy in the Age One-PNAIC. Addresses considerations regarding educational policies, considering how timeframe the 1990s It lists the commitments made by federal agencies: federal government, states and municipalities to literacy for children 06-08 years old. The methodology refers to critical theoretical reflection,

through observations and experiences in the activities of continuing education literacy teachers PNAIC. The results point to a broader literacy policy to be based on areas: continuing training literacy teachers, textbooks and teaching materials, Management, Social Control and Mobilising and Reviews. Points to the decentralization of the federal government in relation to the commitment to states and municipalities, strengthening thus the discontinuities in the country's literacy policies.

Key - words : Literacy . Public policy. PNAIC

POLÍTICA PÚBLICA DE ALFABETIZAÇÃO: UM OLHAR SOBRE O PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA **RESUMO** O presente artigo analisa a implantação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa-PNAIC. Aborda considerações a respeito das políticas públicas educacionais, considerando como marco temporal a década de 1990. Elenca os compromissos firmados pelos entes federados: governo federal, estados e municípios para alfabetização de crianças de 06 a 08 anos de idade. A metodologia refere-se a reflexão teórico crítica, por meio de observações e vivências na atuação da formação continuada de professores alfabetizadores do PNAIC. Os resultados apontam para uma política de alfabetização mais ampla por se basear nos eixos: Formação continuada de professores alfabetizadores, Materiais didáticos e pedagógicos, Gestão, Controle Social e Mobilização e Avaliações, mas aponta para a descentralização das ações do governo federal em relação ao compromisso com estados e municípios, fortalecendo assim, as descontinuidades nas políticas de alfabetização do país.

Palavras – chave: Alfabetização. Políticas públicas. PNAIC **ABSTRACT** This article analyzes the implementation of the National Pact for Literacy in the Age One-PNAIC. Addresses considerations regarding educational policies, considering how timeframe the 1990s It lists the commitments made by federal agencies: federal government, states and municipalities to literacy for children 06-08 years old. The methodology refers to critical theoretical reflection, through observations and experiences in the activities of continuing education literacy teachers PNAIC. The results point to a broader literacy policy to be based on areas: continuing training literacy teachers, textbooks and teaching materials, Management, Social Control and Mobilising and Reviews. Points to the decentralization of the federal government in relation to the commitment to states and municipalities, strengthening thus the discontinuities in the country's literacy policies. **Key - words** : Literacy . Public policy. PNAIC

INTRODUÇÃO Para compreender as configurações das políticas públicas de alfabetização escolar no Brasil considera-se a *priori*, a estrutura macro social das políticas, econômicas e sociais que impactam nas políticas educacionais. O auge das ações políticas destinadas à educação é marcadamente a década de 1990, período no qual ocorreu a reforma do Estado. A ênfase da política educacional se configurou no atendimento das crianças do ensino fundamental dos 7 aos 14 anos. Uma política fragmentada, haja vista, a não abrangência a

toda a educação básica. Políticas públicas resultam dos embates de ideias e interesses de grupos políticos e movimentos sociais, que dão origem às pautas governamentais revertidas em programas e projetos, em sua maioria, emergenciais, que ganharam força com a reforma educacional do período supracitado. De tal período em diante a demanda de alfabetização se ampliou, mas o atendimento não acompanhou a proporcionalidade. Os acordos firmados com organismos internacionais desencadearam uma série de ações com recomendações neoliberais. Tais acordos estão engendrados no discurso da eficácia, eficiência e efetividade. Entretanto, o discurso de tais organismos centra-se na tônica de contribuir com o crescimento econômico dos países em desenvolvimento. Mas, o maior objetivo é o fortalecimento da política neoliberal e do sistema do capital que favorecem a acumulação de bens da classe dominante. Em sociedades letradas a inclusão de crianças na cultura escrita se constitui na implantação de ações que atendem às demandas de alfabetização. As configurações da alfabetização escolar no Brasil se materializam por meio de políticas públicas educacionais. No entanto, as políticas de alfabetização de crianças passaram a integrar a agenda governamental, com maior ênfase, nas últimas décadas. O contingente da população de crianças analfabetas ainda é alarmante no território brasileiro. A priorização do ensino fundamental no financiamento dos recursos educacionais por meio do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental – FUNDEF, minimizou a abrangência no atendimento, negando a universalidade. No período que compreende o apoio financeiro do FUNDEF, as crianças passavam a frequentar a chamada, 1ª série do ensino fundamental, a partir dos 7 anos de idade. O fato de o FUNDEF atender, tão somente, ao ensino fundamental deixou na marginalidade financeira, outras etapas e modalidades de ensino da educação básica. No entanto, a partir da criação do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica-FUNDEB, Lei nº 11.494/2007, Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, acreditou-se que o ensino das crianças do ciclo de alfabetização teria ações mais efetivas no que concerne às políticas públicas de alfabetização. No ano de 2006 há uma tentativa de rever o processo de atendimento oficial. A Lei Nº 11.274/2006 altera nos artigos 29, 30, 32 e 87 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Os artigos estabelecem, a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. A nova reconfiguração amplia o período de permanência da criança no ensino fundamental e ao mesmo tempo passa a atender crianças com 06 anos de idade, que até então tinham as matrículas vetadas. Deste modo, pressupõe que maior tempo na escola possibilite avanço na boa qualidade do processo de ensino e aprendizagem, favorecendo a apropriação da leitura e da escrita nos anos iniciais do ensino fundamental. As ações efetivas de inclusão das crianças menores nas escolas não estavam em consonância com a legislação vigente. A afirmação ratifica-se ao observar o Decreto Nº 6.096/2007, publicado pela Presidência da República no ano de 2007, que estabeleceu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal. Apresentou como pressuposto o

regime de colaboração entre o Distrito Federal, Estado e Municípios a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. O documento enfatiza, entre outras diretrizes, a alfabetização de crianças, no Art. 2º: II - alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico. O discurso do compromisso com a alfabetização de crianças se efetiva por intermédio de programas e projetos educacionais com cobertura em todo o país. As ações de políticas de alfabetização são criadas nos gabinetes dos técnicos burocratas do Ministério da Educação. Após a regulamentação via portarias, ocorre à descentralização para estados e municípios executarem com base na normatização e em nome da chamada: "adesão". O momento em que o governo federal transfere a responsabilidade de uma ação macro, os demais entes federados assumem a responsabilidade pela viabilidade de programas e projetos. Entretanto, o poder de controlar as etapas de implantação, implantação, sucesso ou insucesso, continua a cargo do governo federal. **Programa Nacional de alfabetização na Idade Certa: uma agenda governamental** O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa é um compromisso formal assumido pelos governos federal, do Distrito Federal, dos estados e municípios de assegurar que todas as crianças estejam alfabetizadas até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental. Instituído pelo governo federal no ano de 2012, a partir da Portaria 867, foi inspirado no modelo cearense, Programa de Alfabetização na Idade Certa-PAIC[i]. O desenho institucional do PNAIC é amplo com dimensões específicas a partir dos eixos: Formação continuada de professores alfabetizadores, Materiais didáticos e pedagógicos, Gestão, Controle Social e Mobilização e Avaliações. O programa se consolida com maior ênfase na formação continuada de professores. Trata-se de uma cadeia de formação: os formadores selecionados pelas Instituições de Ensino Superior-IES e acompanhados pelos supervisores, também da universidade, realizam a formação continuada dos orientadores de estudos; os orientadores de estudos formam os professores alfabetizadores que são responsáveis pela transposição didática das ações pedagógicas do programa. O intuito é incluir na prática docente dos professores alfabetizadores dos municípios as ações pedagógicas, contribuindo no processo de alfabetização dos estudantes. Essa rede de profissionais ainda conta com o acompanhamento dos coordenadores locais de cada município de atuação do PNAIC. De acordo com a parceria demais entes entre governo federal e demais entes federal os, cabe aos municípios entre outras atribuições determinadas pela Portaria 867: Art. 14. Caberá aos Municípios: I – aderir ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa; II – promover a participação das escolas da rede nas avaliações realizadas pelo INEP; III – aplicar a Provinha Brasil em sua rede de ensino, no início e no final do 2º ano do ensino fundamental, e informar os resultados por meio de sistema informatizado específico; IV – gerenciar e monitorar a implementação das ações do Pacto em sua rede; V – designar coordenador (ES) para se dedicar (em) às ações do Pacto e alocar equipe

necessária para a sua gestão, inclusive em suas unidades regionais, se houver; VI – indicar os orientadores de estudo de sua rede de ensino e custear o seu deslocamento e a sua hospedagem para os eventos de formação; VII – fomentar e garantir a participação dos professores alfabetizadores de sua rede de ensino nas atividades de formação, sem prejuízo da carga horária em sala de aula, custeando o deslocamento e a hospedagem, sempre que necessário; VIII – monitorar, em colaboração com o MEC, a aplicação da Provinha Brasil e da avaliação externa, a entrega e o uso dos materiais de apoio à alfabetização prevista nesta Portaria; IX – disponibilizar assistência técnica às escolas com maiores dificuldades na implementação das ações do Pacto e na obtenção de resultados positivos de alfabetização; X – promover a articulação das ações do Pacto com o Programa Mais Educação, onde houver, priorizando o atendimento das crianças do 1º, 2º e 3º ano do ensino fundamental como garantia de educação integral e complementação e apoio pedagógico àquelas com maiores dificuldades. Nesse sentido o PNAIC, uma política educacional do governo atual, apresenta o que pode ser denominado de cadeia de intenções na agenda governamental. As inúmeras ações atribuídas aos municípios são de grande complexidade e exigem o compromisso formal assumido pelos governos. O objetivo de garantir que todas as crianças estejam alfabetizadas até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental, é um desafio coletivo. O Art. 5º da Portaria 867/2012 visa: 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. Não se considera, portanto, as precárias condições vivenciadas pelos municípios que não têm recursos financeiros suficientes, e acabem submissos ao governo federal. Por não possuírem política própria todas as ações são verticalizadas, federalizadas. Alfabetizar até 8 anos de idade o contingente de alunos matriculados é uma tarefa desafiadora que certamente dependerá de compromissos políticos e econômicos do poder público e da sociedade. Os retrocessos se intensificam a partir do instante em que a instância federal planeja e elabora políticas, enquanto estados e municípios são encarregados da execução e ainda responsabilizados caso não atinjam o retorno pretendido pelo governo. No caso do Pacto ao aderir ao programa, os entes governamentais comprometem-se a: I. Alfabetizar todas as crianças em língua portuguesa e em matemática. II. Realizar avaliações anuais universais, aplicadas pelo Inep, junto aos concluintes do 3º ano do ensino fundamental. III. No caso dos estados, apoiar os municípios que tenham aderido às Ações do Pacto, para sua efetiva implementação. A suposta descentralização das ações é uma tentativa de atribuir às redes municipais e estaduais de ensino e às escolas o dever pelo desenvolvimento de educação de boa qualidade. Com base na CF/1988 e

na LBD 9.394/96, os sistemas de ensino têm autonomia na organização de suas redes, desde que considerem os princípios norteadores; entre estes, destacam-se a gestão do sistema educacional e a gestão escolar. Com a implantação do PNAIC acredita-se abandonará o ranque nacional de analfabetismo, mas para conseguir tal façanha se faz necessário abandonar velhos modelos políticos e assumir os rumos da educação. A provável contribuição do programa terá impactos na alfabetização das crianças, evitando que a demanda de jovens e adultos analfabetos continue crescendo. O PNAIC pode contribuir para elevação da alfabetização de crianças até 8 anos de idade se houver compromisso real da classe política a partir do compromisso firmado entre os entes federados união, estados e municípios. Para Krawczyk (2000) é necessária à definição de uma política educacional que deva criar condições para o acesso ao conhecimento atualizado e significativo do conjunto da sociedade e a valores que permitam construir uma identidade coletiva democrática. Portanto, uma política educacional que massifica seus objetivos, transfere poderes que atribuem à escola a responsabilidade pela efetivação da política educacional: A transferência de poder desencadeia uma série de ações em que estados e municípios precisam se envolver na busca pelo fortalecimento do ensino e aprendizagem dos estudantes que cobram do espaço escolar uma educação de boa qualidade. Os mecanismos para equacionar a demanda criada pela imposição de poder do governo federal são absorvidos por uma gestão democrática, que no espaço público ainda é algo a ser conquistado. Os programas recentes que tem como objetivo alfabetizar crianças consideram as demandas apontadas pelas agências de pesquisa de dados estatísticos. Apesar do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE, apontar que houve acréscimo na taxa de escolarização de crianças, na prática, estudantes em processo de alfabetização apresentam baixo **desempenho** no índice de aprendizagem nos aspectos que compreendem alfabetização e letramento. Diante dos resultados das avaliações em larga escala a exemplo da Provinha Brasil, O governo federal elabora e implanta programas e projetos para reverter os resultados negativos. Nesse sentido, os métodos de alfabetização são adotados de acordo com as concepções do grupo política que define a política, imprimindo assim os chamados, métodos eficazes para alfabetizar crianças. Mediante o processo de construção histórica da alfabetização escolar no Brasil, deferentes métodos educacionais que compuseram o tempo histórico retratavam a correlação de forças, de disputas por poder político. A formação de professores alfabetizadores também está imbricada no processo social e político de cada período histórico O PNAIC, mais um programa de alfabetização de crianças foi implantado com a denominação de PACTO, ou seja, uma pactuação entre governo federal, estados e municípios, os quais são responsabilizados pela ação alfabetizadora em nome do compromisso firmado entre os entes federados. Apesar da resolução que o institui trazer várias ações em prol da alfabetização escolar de crianças de 6 a 8 anos de idade, o foco para a sistematização da ação na prática é a formação continuada de professores. A garantia da formação continuada de professores está normatizada na Lei de diretrizes e Bases da

Educação Nacional, 9394/96. **CONSIDERAÇÕES FINAIS** As políticas públicas do ciclo de alfabetização são recentes, mas apresentam descontinuidades, fragmentações no que se refere à garantia de continuidade. O governo federal elabora, implanta e acompanha as ações de alfabetização, mas ao convocar os demais entes federados para assumirem o compromisso com o PNAIC, procura manter a descentralização das ações, sem, contudo, levar em consideração as condições precárias que estados e municípios são submetidos na área educacional. Constatou-se que o PNAIC apresenta avanços em relação a outros programas implantados pelo governo federal. No entanto, seu maior campo de atuação se firma na formação de continuada de professores. A adesão ao PNAIC não significa que os municípios terão o apoio necessário para reverter o fracasso no processo de alfabetização das crianças até o final do ciclo de alfabetização, ou seja, 8 anos de idade. Para alcançar tal façanha é necessário o compromisso e ação coletiva entre os entes federados.

REFERÊNCIAS BRASIL. **Constituição Federal do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. BRASIL. **Lei de diretrizes e bases da educação nacional nº. 9394/96**. Brasília: Ministério da Educação e Cultura, 1996. Lei nº 11.494/2007 BRASIL. **Portaria nº 867**, de 04 de julho de 2012. BRASIL. **Portaria nº 1.458**, de 14 de dezembro de 2012. NORA, Krawczyk; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio. **O Cenário educacional Latino-americano no limiar do século XXI: reformas e debates**. Campinas-SP: autores Associados, 2000. NORA, Krawczyk.; WANDERLEY, Luiz Eduardo. **América Latina: Estado e reforma numa perspectiva comparada**. São Paulo: Cortez, 2003. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 921-946, out. 2007 921 Disponível em <[http://](http://www.cedes.unicamp.br)

www.

cedes.unicamp.br

> <http://>

pacto.mec.gov.br

/index.php

<http://>

pacto.mec.gov.br

/component/content/article/2-uncategorised/53-entendimento-o-pacto <http://>

www.

scielo.br

/pdf/es/v27n94/a03v27n94.pdf

<http://>

www.

scielo.br

/scielo.php

?

pid=S0101-73302009000100015&script=sci_arttext <http://www.paic.seduc.ce.gov.br/index.php/o-paic/historico/historia> <http://www.brasil.gov.br/educacao/2015/12/pacto-pela-alfabetizacao-vai-priorizar-norte-e-nordeste>

[i] Em 2007, o Governo do Estado do Ceará, por meio da SEDUC, assumiu a execução do PAIC, tornando o programa uma política pública. Em parceria com a UNDIME/CE, UFC e UNICEF. Em 24 de maio de 2007 realizou-se uma grande solenidade de lançamento do Programa. Na ocasião, os prefeitos assinaram o novo pacto de cooperação, na qual assumiram publicamente o compromisso com a execução das propostas do Programa Alfabetização na Idade Certa-PAIC. Alfabetizar todos os alunos das redes municipais até o segundo ano do ensino fundamental foi o objetivo geral proposto para o PAIC. Reconhecendo que ter a alfabetização como prioridade exige planejar e executar ações sistêmicas e articuladas, o programa foi organizado em cinco eixos: gestão da educação municipal, avaliação externa, alfabetização, educação infantil, literatura infantil e formação do leitor.

REFERÊNCIAS BRASIL. **Constituição Federal do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. BRASIL. **Lei de diretrizes e bases da educação nacional nº. 9394/96**. Brasília: Ministério da Educação e Cultura, 1996. Lei nº 11.494/2007 BRASIL. **Portaria nº 867**, de 04 de julho de 2012. BRASIL. **Portaria nº 1.458**, de 14 de dezembro de 2012. NORA, Krawczyk; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio. **O Cenário educacional Latino-americano no limiar do século XXI: reformas e debates**. Campinas-SP: autores Associados, 2000. NORA, Krawczyk.; WANDERLEY, Luiz Eduardo. **América Latina: Estado e reforma numa perspectiva comparada**. São Paulo: Cortez, 2003. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 921-946, out. 2007 921 Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> <http://pacto.mec.gov.br/index.php> <http://>

pacto.mec.gov.br

[/component/content/article/2-uncategorised/53-entendimento-o-pacto](http://component/content/article/2-uncategorised/53-entendimento-o-pacto) <http://>

[www.](http://www.scielo.br)

[scielo.br](http://www.scielo.br)

[/pdf/es/v27n94/a03v27n94.pdf](http://pdf/es/v27n94/a03v27n94.pdf)

<http://>

[www.](http://www.scielo.br)

[scielo.br](http://www.scielo.br)

[/sciELO.php](http://sciELO.php)

[?](http://?pid=S0101-73302009000100015&script=sci_arttext)

pid=S0101-73302009000100015&script=sci_arttext <http://>

[www.](http://www.paic.seduc.ce.gov.br)

paic.seduc.ce.gov.br

[/index.php](http://index.php)

[/o-paic/historico/historia](http://o-paic/historico/historia) <http://>

[www.](http://www.brasil.gov.br)

brasil.gov.br

[/educacao/2015/12/pacto-pela-alfabetizacao-vai-priorizar-norte-e-nordeste](http://educacao/2015/12/pacto-pela-alfabetizacao-vai-priorizar-norte-e-nordeste)

Em 2007, o Governo do Estado do Ceará, por meio da SEDUC, assumiu a execução do PAIC, tornando o programa uma política pública. Em parceria com a UNDIME/CE, UFC e UNICEF. Em 24 de maio de 2007 realizou-se uma grande solenidade de lançamento do Programa. Na ocasião, os prefeitos assinaram o novo pacto de cooperação, na qual assumiram publicamente o compromisso com a execução das propostas do Programa Alfabetização na Idade Certa-PAIC. Alfabetizar todos os alunos das redes municipais até o segundo ano do ensino fundamental foi o objetivo geral proposto para o PAIC. Reconhecendo que ter a alfabetização como prioridade exige planejar e executar ações sistêmicas e articuladas, o programa foi organizado em cinco eixos: gestão da educação municipal, avaliação externa, alfabetização, educação infantil, literatura infantil e formação do leitor.

Aluna do curso de doutorado em Educação pelo Programa de Pós-graduação do Centro de Educação da Universidade Federal de Alagoas. Integrante do Grupo de Pesquisa Estado, Políticas Sociais e Educação (GEPE) Orientadora: Professora PhD. Elione Maria Nogueira Diógenes, Líder do Grupo de Pesquisa Estado, Políticas Sociais e Educação (GEPE)

Recebido em: 05/07/2016

Aprovado em: 06/07/2016

Editor Responsável: Veleida Anahi / Bernard Charlort

Metodo de Avaliação: Double Blind Review

E-ISSN:1982-3657

Doi: