

# O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - PNAIC: entre méritos e críticas de uma política educacional

National Pact for Literacy at the Right Age - PNAIC: between merits and criticism of an education policy

Cátia Cilene Farias da Silva\*

## RESUMO

Este texto é um ensaio sobre o *Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC*, e tem o propósito de desenvolver uma análise crítica sobre este programa enquanto política de formação de professores alfabetizadores do governo federal brasileiro. Busca, por um lado, apontar alguns méritos do programa e, por outro, apontar algumas contradições, tendo em vista, principalmente, as formas de avaliação institucional ligadas a esta política. Indica a necessidade de estudos e pesquisas de avaliação dos impactos do PNAIC no contexto específico das escolas onde se concretizam as práticas educativas, tomando como referência eixos de formação do programa e os elementos apontados pela UNESCO como configuradores de uma escola que ofereça boas condições para a qualidade do ensino e da aprendizagem na escola e, ainda, os elementos configuradores de desigualdades intra e extraescolares, a partir de estudos e artigos de teóricos da área, especialmente de Romualdo Portela de Oliveira. Finaliza apontando a necessidade de se refletir sobre os possíveis limites e possibilidades de efetivação da proposta deste programa e de possíveis demandas ainda existentes em políticas educacionais para efetivação dos direitos de aprendizagem das crianças em processo de alfabetização.

**Palavras-chave:** Alfabetização. Direitos de aprendizagem. Formação de professores. Políticas públicas em educação.

## ABSTRACT

This text is an essay about the National Pact for Literacy at the right age (PNAIC, in Portuguese), and aims to critically analyze this program as a Brazilian federal policy of literacy teacher's formation. On one hand, this article searches to point out some of the program's merits; on the other hand, it intends to point out some contradictions, considering mainly the institutional evaluation instruments related to this policy. By taking as references the program formation axes, as well as the elements singled out by UNESCO as configurators of a school that offers good conditions for quality of teaching and learning, and finally the intra and extra-curricular inequality configurator elements, all of them mainly based on studies and theoretical articles of Romualdo Portela de Oliveira, this article indicates the need for studies and evaluation research of PNAIC impacts in the specific context of the schools where the educational practices take place. It finishes by highlighting the necessity of reflecting on the limits and effectiveness of the program, together with possible remaining demands on educational policies for realization of children in literacy process's learning rights.

**Keywords:** Literacy. Learning rights. Teacher formation. Public policies in education.

---

\* Pós-graduada em Educação pela PUC-SP; graduada em Pedagogia pela PUC-SP; Coordenadora Pedagógica da Rede Municipal de Ensino de São Paulo; tem experiência de 10 anos como professora alfabetizadora e coordenou as ações de implementação do PNAIC - Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa no âmbito da Diretoria Regional de Educação de Pirituba da Rede Municipal de Ensino de São Paulo. E-mail: [professora.catia@uol.com.br](mailto:professora.catia@uol.com.br)

## Introdução

Neste ensaio, temos o propósito de discutir sobre o *Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC*, enquanto uma política educacional de formação de professores alfabetizadores, que tem como principal meta, alfabetizar todas as crianças brasileiras até os oito anos de idade, além de elencar direitos de aprendizagem da criança em processo de alfabetização, em todas as áreas do conhecimento. Entendemos que, por um lado, o programa tem alguns méritos, os quais pretendemos considerar e destacar. Por outro, há algumas limitações que buscaremos apontar, considerando a meta para a qual o programa se propõe a alcançar. Em grande parte da bibliografia que trata das políticas públicas para a educação, tem-se discutido o direito à educação a partir de três aspectos: o acesso à escola, a permanência e a qualidade do que é ensinado.

De acordo com Oliveira (2003), até os anos 80, a ideia de qualidade da educação estava ligada à ampliação das oportunidades de acesso à escola. Superada, em grande parte, esta demanda, os estudos de Oliveira e a própria realidade educacional brasileira possibilita-nos a compreensão de que, o acesso à escola, por si só, não garantiu aos estudantes, igualdade de oportunidades educacionais. Nos anos 90, a ideia de qualidade incluiu princípios ligados à lógica empresarial, com ênfase nos propósitos de maior produtividade com menor custo e controle do produto.

Considerando o que é proposto pelo *Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - PNAIC*, cujo foco é o processo de alfabetização, podemos dizer que o programa aponta uma perspectiva de direito à educação, para além do acesso e da permanência das crianças na escola, com a definição de conhecimentos que todas as crianças tem o direito de aprender no ciclo de alfabetização. Aponta também, para uma perspectiva de alfabetização, para além dos interesses e expectativas mercadológicas, tendo em vista que não limita a alfabetização ao nível instrumental, mas considera a importância dos conhecimentos de todas as áreas/componentes curriculares para a formação das crianças em processo de alfabetização e um conjunto de fatores didáticos e metodológicos favoráveis à formação de sujeitos capazes de ler e intervir na realidade social na qual se inserem.

Quanto à meta de alfabetizar todas as crianças até os oito anos de idade, definida pelo programa como idade certa, verificamos o reconhecimento de que a escola e, portanto, o próprio Estado, não tem dado conta de oferecer a todas as crianças, de forma equitativa, um direito fundamental de se alfabetizar até os oito anos de idade. O documento de referência do PNAIC (BRASIL, 2012) aponta que ter os três primeiros anos do ensino fundamental como ciclo de alfabetização, é uma realidade nacional, cuja principal justificativa é o compromisso de alfabetizar todas as crianças até os oito anos de idade, sendo também, uma das metas do PNE – Plano Nacional de Educação. Este documento de referência aponta ainda que “a realidade tem mostrado que um dos grandes desafios, na implementação do Ciclo de Alfabetização, é o de

assegurar às crianças o direito às aprendizagens básicas nesse tempo de três anos”.

Tendo isto em vista, para além de alfabetizar todas as crianças até os oito anos de idade, o programa enfatiza e elenca uma lista de direitos de aprendizagem que devem ser previstos e garantidos às crianças em processo de alfabetização, tendo como referência saberes e conceitos, organizados em eixos estruturantes e respectivos objetivos de aprendizagem para as diferentes áreas do conhecimento. É, portanto, um documento e um programa que aponta em sua proposta, uma possibilidade de organização curricular por eixos conceituais das diferentes áreas do conhecimento previstas na base nacional comum, possibilitando margem de autonomia da escola e dos professores, no processo de seleção de conteúdos que se adequem às diferentes realidades e contextos nos quais se inserem as escolas pelo país, pois não apresenta um rol ou lista de conteúdos fechados.

Nas diferentes redes de ensino do país, a implementação do PNAIC se deu em 2013. Neste primeiro ano, o foco da formação dos professores foi em Língua Portuguesa, apesar de trazer nos cadernos de formação, pressupostos e propostas que consideram a importância do trabalho interdisciplinar e textos que abordam temáticas relacionadas a outros componentes curriculares. No ano de 2014, dando continuidade à proposta, o foco da formação dos professores cursistas do PNAIC, foi sobre o componente curricular de Matemática. Para 2015, a proposta foi de trabalhar com todas as áreas do conhecimento na formação dos professores. Porém, em função de redução orçamentária do governo federal, a carga horária de formação foi reduzida.

Tendo como foco os eixos que estruturam o conhecimento das diferentes áreas/componentes curriculares, o programa apresenta uma referência curricular para o ciclo de alfabetização, porém possibilitando a necessária flexibilidade de conteúdos, distanciando-se de uma ideia de padronização curricular para o país, mas sim uma referência curricular, pois apresenta o conhecimento por conceitos e não por conteúdos fechados. Além disso, a proposta de abordagem dos conhecimentos prevê uma perspectiva em espiral. Utilizando as nomenclaturas iniciar, aprofundar e consolidar indica a maneira pela qual um determinado eixo estruturante e respectivos objetivos de aprendizagem devem ser trabalhados em cada ano do ciclo de alfabetização. Assim, prevê que um mesmo conceito seja trabalhado e revisto em diferentes momentos do ciclo.

Deste modo, entendemos que o PNAIC aponta um referencial significativo para o ciclo de alfabetização, ao colocar para os três primeiros anos do ensino fundamental, direitos e metas de aprendizagem, atendendo também, a uma determinação prevista nas Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Fundamental de Nove anos (2010). Para atingir tais metas, o programa busca articular um conjunto de estratégias que envolvem: formação dos professores, distribuição de materiais didáticos e avaliação.

Reconhecemos e defendemos como mérito do programa, apresentar uma concepção ampla de alfabetização, enfatizando que os estudantes dos três primeiros anos do ensino fundamental não apenas tem o direito de se alfabetizar, em sentido restrito, prevendo apenas o conhecimento e o uso do sistema alfabético de escrita (ainda que considerando alfabetização e letramento como aspectos indissociáveis) e os conhecimentos básicos de matemática. Pois, ao contrário disso, o programa aponta que as crianças tem o direito de se alfabetizar em todas as áreas do conhecimento, apresentando uma proposta de organização do conhecimento por eixos estruturantes e objetivos de aprendizagem para as diferentes áreas e componentes curriculares: Língua Portuguesa, Matemática, Ciências Humanas, Ciências da Natureza e Linguagem.

Deste modo, ao menos em sua concepção, a proposta do PNAIC se coloca de maneira a evitar um possível reducionismo curricular para o Ciclo de Alfabetização, como temos verificado em algumas redes de ensino, especialmente, na rede Estadual do Estado de São Paulo, que retirou do currículo dos anos iniciais do ensino fundamental, as disciplinas de História, Geografia e Ciências, com a equivocada justificativa de que as crianças aprendam melhor a leitura, a escrita e a matemática. Outro mérito do PNAIC, enquanto programa de formação de professores, é a parceria com universidades públicas.

Entretanto, dentro do trio de estratégias utilizadas pelo programa para atingir as metas às quais se propõe, temos a avaliação da aprendizagem das crianças, cujo principal indicador utilizado é a Provinha Brasil. Este instrumento é composto por testes de Língua Portuguesa e Matemática e é apresentado pelo Ministério da Educação, como uma avaliação diagnóstica, que deve servir para avaliar o nível de alfabetização e letramento dos alunos nesses dois componentes curriculares e também para que o professor reformule sua prática. Verificamos, portanto, que esta prova inspira certa incoerência entre o que é proposto pelo PNAIC enquanto concepção de alfabetização, ou seja, entre uma proposta de alfabetização que considera os direitos de aprendizagem dos alunos em todas as áreas do conhecimento e uma proposta de avaliação que pressupõe certo reducionismo curricular. Proposta esta que, de acordo com alguns estudos e pesquisas, tem se revelado insuficiente enquanto indicador de aprendizagem e problemática enquanto um potencial indutor de práticas de treinamento dos alunos para obtenção de resultados.

Há ainda, a ANA – Avaliação Nacional da Alfabetização. Esta avaliação tem o objetivo de produzir indicadores pautados não somente em testes de desempenho dos alunos no 3º ano do Ciclo de Alfabetização, como também por dados reveladores das condições de escolaridade que os alunos tiveram para desenvolver os saberes relativos ao ciclo. É uma avaliação que, no que tange ao desempenho dos alunos, também se apresenta incoerente com a proposta de formação integral da criança em processo de alfabetização prevista no PNAIC ao prever testes calcados apenas em Língua Portuguesa e Matemática.

Quanto à avaliação que se diz das condições de escolaridade dos alunos avaliados, ao longo do documento básico da ANA – Avaliação Nacional da

Alfabetização, verifica-se por um lado que os resultados recaem sobre a responsabilidade do professor e por outro, sobre a responsabilização do conjunto de profissionais presentes na escola, quando prevê aspectos relacionados apenas à formação continuada realizada pela própria escola e ao Projeto Político Pedagógico conduzido pelo coletivo que o compõe. Em certa medida, prevê ainda a avaliação do sistema escolar, apontando a responsabilidade do poder público.

Deste modo, a ANA prevê três níveis de avaliação: avaliação da aprendizagem, avaliação da instituição e avaliação do sistema escolar. Porém, apesar de o documento base prever que “a ANA não poderá ser reduzida a um instrumento para medir e classificar alunos, escolas e professores, mas deverá possibilitar a verificação das condições de aprendizagem da leitura, escrita e matemática no âmbito do Ciclo de Alfabetização do ensino fundamental”, fica claro que ela se traduz em mais um instrumento que apresenta indicadores, aponta resultados, devendo servir como subsídio para reorientação das práticas pedagógicas. Como se os problemas de defasagem de alfabetização dos alunos estivessem apenas relacionados a uma questão de reorientação de práticas. É, portanto, uma avaliação que desconsidera diferentes variáveis inerentes à qualidade do ensino oferecido nas escolas.

Além da incoerência entre proposta de avaliação e concepção de alfabetização, colocamos também em questão, os fatores envolvidos na garantia dos direitos de aprendizagem das crianças em processo de alfabetização. Consideramos que o programa, associando formação de professores ao compromisso de alfabetizar todas as crianças até os oito anos de idade, considera apenas uma das possíveis causas da defasagem de alfabetização de muitas crianças brasileiras, ou seja, a necessidade de formação destes professores. E, ainda, sem desconsiderar obviamente a responsabilidade dos professores e gestores com a aprendizagem dos alunos, entendemos que, ao depositar no PNAIC a expectativa de atingir a meta de alfabetizar todas as crianças até os oito anos de idade, pressupõe que oferecer formação aos professores é suficiente para tal propósito. Associado a isso, propõe a Provinha Brasil como avaliação diagnóstica que deve servir para os professores reorientarem sua prática a partir de seus resultados. Deste modo, o programa deposita sobre os professores uma carga muito grande de responsabilidade, ao desconsiderar outros fatores relacionados às desigualdades intra e extraescolares e aqueles fatores que configuram uma escola que possa oferecer boas condições de ensino e de aprendizagem. Desconsidera ainda, fatores relacionados a questões funcionais nas diferentes redes de ensino, como os critérios de atribuição de turmas anualmente aos professores e formas de contratação, por exemplo.

Entendemos que seria importante investigar a prática pedagógica dos professores alfabetizadores cursistas do PNAIC após três anos de implementação do programa pelas redes de ensino espalhadas pelo país. Considerando que esta prática não se dá de forma isolada, mas situada em um contexto sociocultural e político, seria interessante um estudo que considerasse a prática desses professores no contexto da realidade concreta das escolas das

diferentes redes, especialmente aquelas que estão localizadas em bairros carentes de periferia objetivando analisar em que medida o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - PNAIC, enquanto política pública de formação de professores alfabetizadores se insere no contexto das práticas educativas, tendo em vista a concepção de alfabetização proposta pelo programa, que considera como direitos de aprendizagem para os três primeiros anos do ensino fundamental, saberes que abarcam todas as áreas do conhecimento.

Sabemos que, para além da formação continuada, a atuação pedagógica dos professores, a qualidade do que é ensinado e o sucesso na aprendizagem dos alunos, envolve outros fatores como a qualidade da formação básica e da formação inicial para ingresso no magistério e os contextos intra e extraescolares nos quais se inserem os alunos, conforme aponta Gadotti (2013) referindo-se ao documento de referência da CONAE-2009 e à UNESCO, 2005.

Sabemos também, que é justamente as distorções de aprendizagem, supostamente ocasionadas pelas desigualdades socioeconômicas dos alunos que o PNAIC pretende sanar. E que, não é mais aceitável que o fracasso escolar das crianças de camadas populares seja justificado pelas condições socioeconômicas de suas famílias. É dever do Estado e da escola, garantir que todas as crianças aprendam e que aprendam com qualidade. E isto requer, por um lado, condições efetivas de trabalho educativo na escola, com professores bem formados e valorizados. E, por outro, do ponto de vista político, como afirma Gadotti (2013, p.5), “investimentos financeiros de longo prazo, participação social e reconhecimento das diversidades e desigualdades culturais, sociais e políticas presentes em nossas realidades”.

Faz-se necessário, portanto, um estudo sobre os impactos do PNAIC nas escolas, considerando, por um lado, seus eixos de formação e, por outro, os elementos que, de acordo com a UNESCO, conforme nos aponta Oliveira (2003), podem configurar uma escola eficaz, onde os alunos tenham condições de aprender. Quanto aos principais eixos de formação do PNAIC, que podem ser referência para um estudo sobre o impacto desta política de formação nas escolas, podemos apontar os seguintes:

- Protagonismo das ações centrado nas crianças;
- Organização dos tempos e espaços escolares;
- Metodologias e propostas pedagógicas;
- Usos e diversificação de recursos didáticos;
- Sistemas e práticas de avaliação;
- Abordagem dos eixos estruturantes previstos e elencados para as diferentes áreas do conhecimento.

Entretanto, esta análise não poderia deixar de levar em consideração, os elementos propostos pela UNESCO, para configurar uma escola que possa oferecer boas condições de aprendizagem aos alunos, elencados a seguir:

- Biblioteca com materiais instrucionais e livros em quantidade e qualidade suficientes;

- Professores com formação superior, satisfeitos com sua remuneração e que não precisem dividir sua carga horária entre duas ou mais escolas;
- Professores que não atribuam os resultados de aprendizagem às famílias, mas sim ao seu próprio desempenho ou ao desempenho dos estudantes;
- Prática formal de avaliação de desempenho dos alunos;
- Agrupamento de alunos por critérios de heterogeneidade;
- Ambiente de aula adequado com respeito e convivência harmônica;
- Envolvimento dos pais no cotidiano escolar.

Acrescentamos ainda, a relação-aluno-professor, entendendo que, o número de alunos por turma também é um fator relevante na viabilização da qualidade da educação, especialmente das crianças em processo de alfabetização. Portanto, as avaliações deveriam não apenas servirem para reorientar práticas pedagógicas nas escolas, mas para reorientar políticas públicas para a educação nas redes de ensino do país e as políticas de investimento na educação.

Deste modo, aliando pressupostos conceituais e didático-metodológicos a aspectos da realidade concreta das escolas, seria importante acompanhar e analisar a qualidade do ensino oferecido aos alunos em processo de alfabetização, os possíveis fatores que possam influenciar neste processo e os possíveis limites e possibilidades de alcance das políticas públicas de formação, em especial, do programa de formação intitulado *Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC*.

## Referências

ALBUQUERQUE, E. B. C., MORAIS, A. G. E; FERREIRA, A. T. B. *As práticas cotidianas de alfabetização: o que fazem as professoras?* In: Revista Brasileira de Educação. v. 13, n. 38, maio/ago 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/bv3n38/05.pdf>>

BRASIL. *Documento Referência: Conferência Nacional de Educação*. Brasília: MEC, 2009.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Câmara de Educação Básica. Resolução nº 7, de 14 de dezembro de 2010 fixa diretrizes curriculares nacionais para o ensino fundamental de 9 (nove) anos. Resolução CNE/CEB 7/2010. *Diário Oficial da União*, Brasília, 15 de dezembro de 2010.

BRASIL. *Elementos Conceituais e metodológicos para a definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento do ciclo de alfabetização (1º, 2º e 3º anos) do ensino fundamental*. Brasília: MEC, 2012.

BRASIL. *Avaliação nacional da alfabetização (ANA): documento básico*. – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasília: MEC, 2013.

- CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 116, julho/2002.
- FONTES, F. C. de O.; BENEVIDES, A. S. *Alfabetização de crianças: a formação e a construção de saberes dos docentes alfabetizadores*. Revista do Difere - ISSN 2179 6505, v. 3, n. 6, dez/2013
- GADOTTI, M. *Qualidade na educação: uma nova abordagem*. In: Congresso de Educação Básica: Qualidade na Aprendizagem. Rede Municipal de Ensino de Florianópolis. Florianópolis: 2013.
- GARCIA, R. L. (Org). *A formação da professora alfabetizadora: reflexões sobre a prática*. 6.ed. São Paulo: Cortez, 2015.
- GENTILI, P. (1995). O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI, Pablo, SILVA, Tomaz Tadeu da (orgs.), (1995). *Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas*. 2ª ed. Petrópolis: Vozes.
- OLIVEIRA, R. P., ARAUJO, G. C. *Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação*. Minas Gerais: ANPED, 2003.
- OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.
- OLIVEIRA, R. P. *Análise das desigualdades intraescolares no Brasil: relatório final*. CEPPPE/FE-USP. São Paulo: 2013.
- SANTOS, L. L. *Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 anos e o Plano Nacional de Educação: abrindo a discussão*. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 833-850, jul.-set. 2010 833. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acessado em: 20/06/2016.
- SCHNEIDER, M. P. Pesquisa em política educacional: desafios na consolidação de um campo. *Rev. educ. PUC-CAMP*, Campinas, 19(1):5-13, jan./abr., 2014.
- SILVA, P. M. M.; ROSSI, M. A. L. Provinha Brasil: avaliação diagnóstica ou classificatória. *Poíesis Pedagógica*, Catalão-GO, v. 11, n. 2, p. 77-92, jul/dez. 2013.
- UNESCO. *Década das Nações Unidas da Educação para o Desenvolvimento Sustentável (2005-2014)*. Brasília: Unesco, 2005.

**Recebido em:** 30/08/2015

**Aceito em:** 16/12/2015