



ReLePe



I Encontro Latinoamericano de Professores de Política Educativa
II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação

6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil

O PROCESSO DE PRODUÇÃO E ORGANIZAÇÃO DO PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA: UMA ANÁLISE DO CONTEXTO DA PRODUÇÃO DO TEXTO¹

Marcia Aparecida Alferes
Universidade Estadual de Ponta Grossa - Brasil
E-mail: profsecr@yahoo.com.br

Trabalho de natureza teórica

Resumo: O presente texto tem como objetivo apresentar como ocorreu o processo de produção e organização do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC por meio da descrição e análise dos textos que antecederam o PNAIC, dos textos que destacaram que as crianças devem ser alfabetizadas, até no máximo, os oito anos de idade e dos documentos que organizaram as ações do PNAIC. O trabalho baseia-se na concepção de texto de políticas de Ball (BOWE *et al.*, 1992). Os discursos presentes nos documentos foram analisados com base nas ideias de Bernstein e Díaz (1985). A análise identificou que os discursos presentes nos documentos legais que organizam o funcionamento do PNAIC, são oriundos de demandas sociais (tais como a não alfabetização da criança) e demandas políticas (como por exemplo, aumentar os índices nas avaliações realizadas). A leitura e o estudo desses documentos contribuíram para a análise crítica de programas que visam a alfabetização das crianças até os oito anos de idade e revelam a necessidade de se investigar em quem medida as ações desses programas têm influenciado a prática pedagógica dos professores e aprendizagem dos alunos.

Palavras-chave: Alfabetização. Textos políticos. Discurso.

Introdução

Atualmente, no Brasil, a alfabetização de todas as crianças, até os oito anos de idade está sendo considerada como o maior desafio a ser enfrentado por toda a sociedade brasileira. Esse é o discurso presente em documentos que antecedem o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - PNAIC² e também em documentos que apresentam e organizam o mesmo (BRASIL, 2012b; BRASIL, 2012c).

A justificativa para esse discurso é que, apesar dos índices de alfabetização terem apresentado uma melhoria, segundo o Censo do IBGE (2010), há no Brasil 15,2% de crianças que ainda não estão alfabetizadas aos oito anos de idade. Essa taxa representa um avanço quando comparada com

¹ Agência financiadora: CAPES.

² Esses documentos encontram-se relacionados nas tabelas 1 e 2.



o Censo do IBGE de 2000, que indicava que 21,2% das crianças no Brasil não estavam alfabetizadas aos oito anos³.

Conforme o documento de apresentação do PNAIC (BRASIL, 2012b), a taxa de alfabetização média é de 84,8% e há muitas variações entre as regiões brasileiras, chegando a taxa de analfabetismo a 27,3% na região Norte e 25,4% na região Nordeste.

Além desses dados, há outros fatores para justificar a importância em se alfabetizar as crianças antes dos oito anos. Um desses fatores foi a organização do Ensino Fundamental obrigatório em nove anos, nos termos da Lei n.º 11.274/2006 (BRASIL, 2006). A referida lei que dispunha sobre a duração de nove anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade, determinou que os Municípios, os Estados e o Distrito Federal teriam o prazo até 2010 para implementar a obrigatoriedade para o Ensino Fundamental. Mais tarde, essa obrigatoriedade em matricular as crianças a partir dos seis anos, mudaria com a Lei n.º 12.796 de 4 de abril de 2013 (BRASIL, 2013) que afirma que a Educação Básica obrigatória e gratuita inicia-se aos quatro anos, ou seja, a obrigatoriedade da matrícula para as crianças no ensino fundamental passa de seis para quatro anos de idade.

Outro discurso presente na apresentação do PNAIC é que “o fracasso da criança na alfabetização significa um fracasso nos anos seguintes do processo de escolarização. E é um fracasso cumulativo, em que a criança vai cada vez enfrentando mais dificuldades”⁴. Sobre a fala da Professora Magda Soares no vídeo, a sua análise é perfeita e por isso o PNAIC é tão importante. Resta saber se as ações do programa têm levado a mudança na prática pedagógica dos professores e na aprendizagem dos alunos, ou seja, se tem contribuído para atender as demandas que impulsionaram a sua formulação.

³ Esses dados foram apresentados pelo Ministério da Educação quando lançaram o PNAIC em novembro de 2012. O documento pode ser encontrado no portal do MEC com o título de “pacto_apresentacao_planalto_07Nov12_v3”.

⁴ Esta é a fala da Professora Magda Soares em 2012 no vídeo oficial do PNAIC e que se encontra disponível em: <http://pacto.mec.gov.br/>

O desafio em alfabetizar todas as crianças, até no máximo, os oito anos de idade, além de ser uma necessidade real demonstrada por meio de índices do Censo do IBGE e de avaliações tais como o Provinha Brasil e o Prova Brasil, também está sendo enfrentado através da promulgação de textos políticos, e esses textos têm se materializado em ações, tais como programas de formação continuada de professores alfabetizadores, e o PNAIC que, além da formação continuada, agrega uma série de estratégias para se enfrentar esse desafio.

Por isso, o presente texto tem como objetivo apresentar como ocorreu o processo de produção e organização do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC por meio da descrição e análise dos textos que antecederam o PNAIC, dos textos que destacaram que as crianças devem ser alfabetizadas, até no máximo, os oito anos de idade e os documentos que organizaram as ações do PNAIC.

PNAIC: produção e organização legal e pedagógica

O PNAIC foi instituído pela Portaria n.º 867, de 4 de julho de 2012 e lançado em novembro de 2012, sendo um compromisso formal pelo qual o Ministério da Educação (MEC) e as secretarias estaduais, distrital e municipais de educação reafirmam e ampliam o previsto no Decreto n.º 6.094, de 24 de abril de 2007, de alfabetizar todas as crianças, até, no máximo, os oito anos de idade, ou seja, até o final do 3º ano do Ensino Fundamental. As ações estratégicas do PNAIC “são um conjunto integrado de programas, materiais e referências curriculares e pedagógicas que serão disponibilizados pelo Ministério da Educação e que contribuem para a alfabetização e o letramento, tendo como eixo principal a formação continuada dos professores alfabetizadores” (BRASIL, 2012b). Para isto as ações do Pacto apoiam-se em quatro eixos de atuação: a) formação continuada presencial de professores alfabetizadores e seus orientadores de estudo; b) materiais didáticos, obras literárias, obras de apoio pedagógico, jogos e tecnologias educacionais para as escolas; c) avaliações sistemáticas; e d) gestão, mobilização e controle social.



No presente artigo compreende-se que a produção do PNAIC foi a materialização dos textos políticos que se encontram descritos nas tabelas 1, 2 e 3. Para entender o que é um texto político e qual a sua importância na elaboração de políticas educacionais, é necessário a compreensão sobre o contexto da produção de texto que faz parte da “abordagem do ciclo de políticas”⁵, que foi elaborada por Ball e seus colaboradores (BOWE *et al.*, 1992). Conforme os autores (BOWE *et al.*, 1992) é no contexto de produção de texto, onde os textos políticos que representam a política, são elaborados. Esses textos não são, necessariamente, coerentes e claros, podem ser também contraditórios. Além disso,

A política não é feita e finalizada no momento legislativo, e seus textos precisam ser lidos em relação ao tempo e ao local específico da sua produção. Os textos políticos são os resultados 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 *apud* ALFERES, 2009, p. 45).

Conforme menciona Alferes (2009) a análise do contexto da produção do texto de uma política demanda uma leitura rigorosa e atenta dos textos da política, buscando apreender os aspectos essenciais do seu conteúdo, bem como as concepções presentes nos textos políticos.

O contexto da produção do texto encontra-se inter-relacionado com os contextos de influência, contexto da prática, contexto dos resultados/efeitos e o contexto da estratégia política. No presente artigo, não serão analisados todos esses contextos, mas os textos políticos de produção e organização do PNAIC. A análise dos contextos mencionados demanda um estudo mais amplo sobre o PNAIC, o que necessitaria de mais tempo e poderá ser realizado futuramente em um outro trabalho, por tratar-se de uma análise também relevante para a pesquisa sobre o PNAIC.

⁵ De acordo com Mainardes (2006, p. 49) “a abordagem do “ciclo de políticas”, formulado por Stephen J. Ball e colaboradores, 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.”

Em se tratando de texto político, é possível interpretar o que Ball diz em entrevista a Mainardes e Marcondes (2009), de que a primeira expressão de uma política é o texto, visto que as políticas são escritas, diferente da prática que é a ação, que é o fazer daquilo que está escrito. E colocar em ação algo que está escrito é segundo Ball “algo difícil e desafiador de se fazer”. E de acordo com Ball:

[...] o que isto envolve é um processo de atuação, a efetivação da política na prática e através da prática. É quase como uma peça teatral. Temos as palavras do texto da peça, mas a realidade da peça apenas toma vida quando alguém as representa. E este é um processo de interpretação e criatividade e as políticas são assim (MAINARDES; MARCONDES, 2009, p. 305).

Para Mainardes (2006), os textos políticos estão articulados com a linguagem de interesse público mais geral, ou seja, os textos políticos representam a política. Essa representação pode tomar várias formas e entre elas os textos legais oficiais, que serão apresentados neste artigo, assim como alguns dos materiais didáticos do PNAIC, que também se constituem como textos políticos⁶.

Como as políticas são primeiramente pensadas, mas já em seguida escritas, optou-se nesse artigo por apresentar os textos que antecederam o PNAIC, os textos que destacam o compromisso em se alfabetizar as crianças até no máximo, os oito anos de idade e os textos e materiais didáticos que organizaram as ações do PNAIC.

Desse modo na tabela 1 encontram-se os textos que antecederam a elaboração do PNAIC.

Tabela 1 – Textos que antecederam o PNAIC

Título do documento	Súmula
Lei n.º 11.274/2006, de 06	Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394,

⁶ De acordo com o objetivo atribuído ao presente texto, os vídeos de lançamento e organização do PNAIC, bem como os cadernos utilizados na formação continuada dos professores alfabetizadores, não serão analisados. É importante lembrar que os vídeos oficiais e os cadernos didáticos do PNAIC também se constituem em textos políticos.



de fevereiro de 2006.	de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade.
Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, de 24 de abril de 2007.	É apresentado como um plano executivo, composto por um conjunto de programas que visam dar sequência às metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação.
Decreto n.º 6.094, de 24 de abril de 2007.	Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.
Portaria normativa n.º 10, de 24 de abril de 2007.	Fica instituída a Avaliação de Alfabetização "Provinha Brasil", a ser estruturada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais "Anísio Teixeira" – INEP.
Lei n.º 14.026, de 17 de dezembro de 2007.	Cria o Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC, de cooperação técnica e incentivo para melhoria dos indicadores de aprendizagem nos municípios cearenses e dá outras providências.
Resolução n.º 7, de 14 de dezembro de 2010.	Fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos.

Fonte: A autora.

Conforme mencionado na introdução, a ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos através da Lei n.º 11.274/2006 foi um dos fatores que contribuiu para que o Ensino Fundamental se tornasse foco de discussão, pois com a obrigatoriedade em se antecipar a entrada da criança na escola, a alfabetização tornou-se um tema bastante debatido na área da educação.

O Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE apresentado em março de 2007, mas lançado oficialmente em 24 de abril de 2007, juntamente com o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, conjuga uma série de ações que podem ser distribuídas da seguinte maneira, conforme propõe Saviani (2007, p. 1.233):

No que se refere aos níveis escolares, a educação básica está contemplada com 17 ações, sendo 12 em caráter global e cinco específicas aos níveis de ensino. Entre as ações que incidem globalmente sobre a educação básica situam-se o "FUNDEB", o "Plano de Metas do PDEIDEB", duas ações dirigidas à questão docente ("Piso do Magistério" e

“Formação”), complementadas pelos programas de apoio “Transporte Escolar”, “Luz para Todos”, “Saúde nas Escolas”, “Guias de tecnologias”, “Censo pela Internet”, “Mais educação”, “Coleção Educadores” e “Inclusão Digital”.

Na mesma data de lançamento do PDE (24 de abril de 2007) através do Decreto n.º 6.094, a União estabeleceu o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” que apresentou 28 (vinte e oito) metas para a melhoria da qualidade da educação básica. Aliás, como afirma Saviani (2007) o Plano de Metas é o carro-chefe do PDE. Ainda na mesma data foi instituída a Avaliação de Alfabetização “Provinha Brasil”, através da Normativa n.º 10.

Ainda em 2007 em consonância com os textos apresentados, assim com a realidade do Estado do Ceará, o Governo do Estado criou o Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC. Segundo o que consta no site oficial do Programa⁷, em 2004 a Assembléia Legislativa do Estado do Ceará criou o Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar. O objetivo do Comitê era explicitar a problemática do analfabetismo escolar no Estado. Para tanto, foram desenvolvidas pesquisas e a divulgação de um relatório contendo os resultados. O Comitê realizou ainda, sete audiências públicas e dois seminários internacionais sobre alfabetização e o relatório elaborado por ele revelou que: a) apenas 15% de uma amostra de cerca de 8.000 alunos leram e compreenderam um pequeno texto de maneira adequada; b) 42% das crianças produziram um pequeno texto que, em muitos casos, eram compostos por apenas duas linhas. Nenhum texto foi considerado ortográfico pelos avaliadores; c) a maioria das universidades não possuía estrutura curricular adequada para formar o professor alfabetizador; d) grande parte dos professores não possuía uma metodologia para alfabetizar.

Em dezembro de 2007, o PAIC foi criado oficialmente através da Lei n.º 14.026. Em seu artigo 1º a lei determina que o Estado, em cumprimento ao regime de colaboração prestará cooperação técnica e financeira aos municípios cearenses, com vistas à melhoria dos resultados de aprendizagem

⁷ Disponível em <http://www.paic.seduc.ce.gov.br/>



A idade estipulada pela lei para aquisição das competências de leitura e escrita, foi sete anos de idade (CEARÁ, 2007).

Conforme pesquisa realizada por Fonseca (2013), o PAIC pode ser considerado uma iniciativa de sucesso, pois, de acordo com os resultados obtidos, reverteu o quadro de baixos níveis de alfabetização que era identificado entre as crianças cearenses. Se em 2007, apenas 26% dos municípios apresentavam médias de desempenho consideradas suficientes ou desejáveis para os alunos concluintes do 2º ano do ensino fundamental, em 2010, o percentual desses dois níveis alcançou 99%. Entre 2007 e 2011, três resultados são significativos:

“i) o percentual de crianças não alfabetizadas passou de 33% para 7%; e, ii) o percentual de crianças agrupadas no estágio recomendado de alfabetização subiu de 30% para 55%; iii) 179 municípios (97,3%) já estão com perfil de proficiência desejável (CEARÁ, 2012a; GOMES, 2013; GUSMÃO; RIBEIRO, 2011 *apud* FONSECA, 2013, p. 53).

Percebe-se que os dados quantitativos são relevantes pois estão presentes e influenciam as tomadas de decisão, tanto no momento que a política é elaborada, como na sua avaliação. Geralmente os resultados são obtidos por meio de avaliações sobre o desempenho dos alunos, como é o caso da Provinha Brasil (realizada em âmbito nacional) e o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Ceará (SPAECE).

Sobre a Resolução n.º 7, de 14 de dezembro de 2010 que fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental, é relevante destacar que no seu artigo 30, a referida resolução determina que os três anos iniciais do ensino fundamental devem assegurar:

I – a alfabetização e o letramento; II – o desenvolvimento das diversas formas de expressão, incluindo o aprendizado da Língua Portuguesa, a Literatura, a Música e demais artes, a Educação Física, assim como o aprendizado da Matemática, da Ciência, da História e da Geografia; III – a continuidade da aprendizagem, tendo em conta a complexidade do processo de alfabetização e os prejuízos que a repetência pode causar no Ensino Fundamental como um todo e, particularmente, na passagem do primeiro para o segundo ano de escolaridade e

deste para o terceiro. § 1º Mesmo quando o sistema de ensino ou a escola, no uso de sua autonomia, fizerem opção pelo regime seriado, será necessário considerar os três anos iniciais do Ensino Fundamental como um bloco pedagógico ou um ciclo sequencial não passível de interrupção, voltado para ampliar a todos os alunos as oportunidades de sistematização e aprofundamento das aprendizagens básicas, imprescindíveis para o prosseguimento dos estudos. § 2º Considerando as características de desenvolvimento dos alunos, cabe aos professores adotar formas de trabalho que proporcionem maior mobilidade das crianças nas salas de aula e as levem a explorar mais intensamente as diversas linguagens artísticas, a começar pela literatura, a utilizar materiais que ofereçam oportunidades de raciocinar, manuseando-os e explorando as suas características e propriedades (BRASIL, 2010).

É possível afirmar que o conjunto desses textos que antecederam o PNAIC, influenciou a sua produção e a sua organização. A antecipação da matrícula da criança no Ensino Fundamental, a busca pela melhoria na qualidade da educação básica e as diretrizes para os três primeiros anos do ensino fundamental, são discursos presentes nos materiais didáticos que organizam o PNAIC e que serão descritos na próxima seção desse artigo.

O compromisso de alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade é uma meta inicialmente presente no Decreto n.º 6.094, que norteia toda a produção e organização do PNAIC. Esse decreto, assim como outros documentos que reafirmam essa meta encontram-se relacionados na tabela 2.

Tabela 2 – Textos que destacam o compromisso em se alfabetizar as crianças até no máximo, os oito anos de idade

Título do documento	Súmula
Decreto n.º 6.094, de 24 de abril de 2007.	Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.
Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, de 24 de abril de 2007.	É apresentado como um plano executivo, composto por um conjunto de programas que visam dar sequência às metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação.
Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014.	Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.

Fonte: A autora.



O Decreto n.º 6.094 que estabeleceu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, em seu artigo 2º, inciso II do Decreto, traz como uma de suas diretrizes, que a alfabetização das crianças deve acontecer até, no máximo, os oito anos de idade, sendo que os resultados desta alfabetização serão aferidos por exame periódico específico. Para Saviani (2007, p. 1.252-1.253) “a lógica que embasa a proposta do “Compromisso Todos pela Educação” pode ser traduzida como uma espécie de “pedagogia de resultados”: o governo se equipa com instrumentos de avaliação dos produtos, forçando, com isso, que o processo se ajuste às exigências postas pela demanda das empresas”.

Para aferir os resultados das ações propostas pelo Plano de Metas, foram criados alguns mecanismos de avaliação. No caso da alfabetização, a Portaria Normativa n.º 10/2007 que instituiu a Avaliação de Alfabetização, denominada de “Provinha Brasil”, determinou como objetivos: a) avaliar o nível de alfabetização dos alunos nos anos iniciais do ensino fundamental; b) oferecer às redes de ensino um resultado sobre a qualidade de ensino e c) colaborar para a melhoria da qualidade de ensino e redução das desigualdades (BRASIL, 2007c).

A Provinha Brasil é segundo Saviani (2007, p. 1.246) “mais um instrumento que busca interferir na qualidade da educação, neste caso incidindo sobre um momento crucial do processo de aprendizagem escolar”. Esse momento crucial ao qual o autor se refere é a alfabetização. Alfabetização que segundo ele:

É a porta de entrada e a pedra de toque do sistema de ensino em seu conjunto. Mas é ilusão pensar que a alfabetização é apenas um momento inicial do processo de aprendizagem, acreditando-se que ela se completa ao final do primeiro ou do segundo ano do ensino fundamental. Nessa fase inicial, as crianças podem chegar a dominar os mecanismos da linguagem escrita. Mas reconhecer as estruturas formais da língua não é ainda incorporá-las. Ao final do primeiro ou do segundo ano é possível que as crianças as reconheçam. A incorporação, porém, vai se dar mediante o conjunto do currículo escolar, num trabalho pedagógico que se estende pelos anos subsequentes (SAVIANI, 2007, p. 1.246-1.247).

Sobre a alfabetização das crianças até os oito anos de idade, o Programa de Desenvolvimento da Educação – PDE reitera no capítulo sobre a Educação Básica, no item sobre o Planejamento e Gestão Educacional, que uma das metas presentes no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação para se melhorar a qualidade da educação é alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade.

Como a discussão sobre a melhoria da educação estava voltada para os anos iniciais nesse momento, especialmente para a alfabetização, e conforme o preconizado no Programa de Desenvolvimento da Educação – PDE e no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o Plano Nacional de Educação, aprovado na forma da Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014, grifo nosso), estabeleceu em sua meta 5, que **todas** as crianças deveriam ser alfabetizadas até, no máximo o 3º ano do ensino fundamental, ou seja, quando esta estivesse com oito anos de idade. A meta 5 apresenta sete estratégias para que o objetivo de se alfabetizar todas as crianças seja alcançado.

Em consonância com os textos políticos apresentados e com as discussões realizadas na área da educação sobre a necessidade de melhoria da sua qualidade, no ano de 2012, o MEC criou o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, o PNAIC.

O documento que apresenta a organização do PNAIC (BRASIL, 2012b) diz que ele é um acordo formal entre União, estados, municípios e distrito federal, que tem como finalidade assegurar que todas as crianças estejam alfabetizadas aos oito anos de idade. No documento de organização das ações de formação do professor alfabetizador (BRASIL, 2012c) acrescentam-se as entidades a esse acordo.

A seguir relacionam-se os documentos considerados pertinentes nesse momento de apresentação e organização do PNAIC.

Tabela 3 – Textos e materiais didáticos que organizaram as ações do PNAIC

Título do documento	Súmula
Portaria n.º 867, de 4 de julho de 2012.	Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais.
Medida Provisória n.º	Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da União aos



586, de 8 de novembro de 2012.	entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, e dá outras providências.
Portaria n.º 1458, de 14 de dezembro de 2012.	Define categorias e parâmetros para a concessão de bolsas de estudo e pesquisa no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, na forma do art. 2º, inciso I, da Portaria MEC n.º 867, de 4 de julho de 2012.
Portaria n.º 90 de 6 de fevereiro de 2013.	Define o valor máximo das bolsas para os profissionais da educação participantes da formação continuada de professores alfabetizadores no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa.
Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, 2012.	Apresenta os aspectos gerais do PNAIC.
Formação do Professor Alfabetizador, Caderno de apresentação, 2012.	Define a organização da formação do professor alfabetizador.

Fonte: A autora.

A Portaria n.º 867 de 4 de julho de 2012 cria o PNAIC e determina suas ações e diretrizes gerais, de modo a reiterar o decreto n.º 6.094/2007 e reafirmar a palavra “pacto” como um acordo formal entre os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) que deverão executar as ações do Programa, com o apoio do Mec e das instituições de ensino superior.

A Portaria n.º 867/212 determina como objetivos das ações do PNAIC:

- a) garantir que todos os alunos dos sistemas públicos de ensino estejam alfabetizados ao final do 3º ano do ensino fundamental;
- b) reduzir a distorção idade-série na Educação Básica;
- c) melhorar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB);
- d) contribuir para o aperfeiçoamento da formação dos professores alfabetizadores;
- e) construir propostas para a definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento das crianças nos três primeiros anos do Ensino Fundamental.

Para que os objetivos sejam atingidos a Portaria n.º 867/2012 destaca os quatro eixos que foram citados no início do presente artigo. O eixo

considerado como principal nas ações previstas para o PNAIC é a formação continuada de professores alfabetizadores⁸.

Para que os quatro eixos fossem efetivados, haveria a necessidade de apoio técnico e financeiro, que ficou estabelecido na Medida Provisória n.º 586, de 8 de novembro de 2012. E para que os professores alfabetizadores e outros profissionais envolvidos no processo de formação, pudessem participar da formação, um incentivo na forma de bolsa foi efetivado por meio das Portarias n.º 1458, de 14 de dezembro de 2012 e n.º 90 de 6 de fevereiro de 2013.

Na tentativa de construir propostas para a definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento das crianças nos três primeiros anos do Ensino Fundamental, o Conselho Nacional de Educação submeteu à consulta pública durante o ano de 2013, 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”.

De acordo com Alferes e Mainardes (2014) o documento mencionado no parágrafo anterior apresenta pressupostos e justificativas que estão relacionados às metas do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e do Plano Nacional de Educação, ao Programa Pró-Letramento, ao PNAIC e às Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental.

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, 2012a) é um convite do MEC a todos os sujeitos da comunidade escolar para que, em regime de colaboração, assegurem que todas as crianças estejam alfabetizadas até os oito anos de idade, a fim de cumprir com a meta 5 do Plano Nacional da Educação (ALFERES; MAINARDES, 2014).

Até o presente momento os resultados das contribuições obtidas por meio da consulta pública realizada em 2013 por intermédio do Conselho

⁸ Os professores alfabetizadores são aqueles que atuam nas turmas de 1º, 2º e 3º anos do ensino fundamental de nove anos e também os professores de classes multisseriadas. (BRASIL, 2012b).

Nacional de Educação ainda não foram disponibilizados e as discussões sobre o documento não foram retomadas. O processo de discussão do documento que visa estabelecer os direitos de aprendizagem para o ciclo de alfabetização do Ensino Fundamental foi suspenso e o MEC anunciou que haveria a elaboração de um texto complementar, que deveria tratar não só do Ensino Fundamental, mas de toda a Educação Básica. Tal discussão, deverá ser retomada, visto que o Plano Nacional de Educação estabeleceu União, Estados, Distrito Federal e Municípios, devem implantar os direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do Ensino Fundamental (BRASIL, 2014).

O que se pode dizer a respeito dos objetivos da Portaria n.º 867/2012 é que esses objetivos são amplos e a efetivação de cada um deles exige um prazo mais longo do que o mandato de um governo, bem como necessitam de políticas educacionais que promovam de fato ações pensadas para os contextos das escolas, dos professores e dos alunos que se tem no Brasil.

Algumas reflexões sobre os discursos presentes nos textos políticos do PNAIC

A análise dos discursos presentes nos textos políticos que fundamentaram a criação e organização legal e pedagógica do PNAIC foi realizada com base na teoria de Bernstein e Díaz (1985).

Os autores não negam a existência de uma base linguística dos processos discursivos, mas a noção de discurso desenvolvida por eles não está relacionada com o ponto de vista linguístico. Na perspectiva dos autores, o discurso é o resultado de uma construção, de uma produção, na qual cada processo discursivo pode ser considerado como um produto de uma rede completa de relações sociais. O discurso não se reduz a intenções livres de um sujeito que articula significados, ou seja o sujeito não produz sentido de maneira livre. Isso implica considerar que os discursos que encontramos nos textos que antecedem o PNAIC, assim como no texto que o instituiu e nos materiais que o organizaram, não foram construídos livremente pelos sujeitos,



mas foram condicionados por uma série de fatores e demandas sociais, políticas e econômicas.

Entre os vários discursos que ao longo do artigo foram apresentados, um dos mais relevantes é a questão da formação continuada do professor alfabetizador. O discurso utilizado para justificar a necessidade de se investir na formação continuada dos professores alfabetizadores é que o professor “é uma figura central e determinante no processo de alfabetização” (BRASIL, 2012b, p. 23). O documento ainda expõe que a formação do professor não pode encerrar-se com a inicial e que “é fundamental assegurar uma formação inicial e continuada que valorize a trajetória profissional, mas que torne esta etapa de ensino mais atrativa para os professores, assegurando as condições necessárias para que eles desempenhem seu trabalho com competência e entusiasmo” (BRASIL, 2012b, p. 23).

Não discordamos que a formação continuada dos professores seja relevante, mas acreditamos que, para garantir o sucesso na alfabetização das crianças e a continuidade da sua escolarização, são necessárias outras medidas, tais como: a) a melhoria na infraestrutura das escolas com a disponibilização de materiais didáticos para a realização das atividades pedagógicas, incluindo-se as atividades propostas nos cadernos de formação do PNAIC; b) a valorização da carreira do professor através de planos de cargos e salários que respeitem a legislação vigente e o piso salarial nacional; c) a retomada da discussão sobre os direitos de aprendizagem dos alunos a começar pelo 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”; d) o fortalecimento da gestão e equipe pedagógica das escolas, com a participação desses profissionais em formações continuadas que tenham como foco a alfabetização.

Para que a alfabetização ocorra até no máximo os oito anos de idade, um discurso presente nos documentos de apresentação e organização do PNAIC é a importância da organização dos três primeiros anos do Ensino Fundamental em um ciclo de alfabetização.

O ciclo de alfabetização é um tempo sequencial de três anos, sendo constituído por 600 dias letivos, que de maneira contínua são dedicados para inserir a criança na cultura escolar, para que ocorra a aprendizagem da leitura e da escrita, bem como a ampliação das capacidades de produção e compreensão de textos orais, e a ampliação do universo de referências culturais dos alunos nas diferentes áreas do conhecimento (BRASIL, 2012b).

No caderno de apresentação da formação do professor alfabetizador (BRASIL, 2012c) são apresentados três fatores principais que justificam a relevância em se organizar o ciclo de alfabetização em 600 dias letivos:

1. Primeiramente deve-se considerar que a entrada da criança no Ensino Fundamental foi antecipada e isso trouxe um desafio para os professores que tiveram que repensar o que se espera deles na escolarização dessas crianças;
2. Em segundo lugar, ocorreu a divulgação pública dos resultados de avaliação em larga escala, o que provocou os gestores a executarem estratégias para melhorar a aprendizagem dos alunos e;
3. O aumento de ofertas de formação continuada pelo MEC e pelas secretarias de educação provocou que diferentes perspectivas sobre a alfabetização fossem explicitadas.

É possível perceber que os textos de apresentação e organização do PNAIC, reiteram o tempo todo, as justificativas pelas quais há a necessidade de se alfabetizar a criança até os oito anos, assim como a necessidade de criação do PNAIC, que tem como eixo principal a formação continuada dos professores alfabetizadores e ainda a organização de um ciclo de alfabetização, entre outros.

Isso demonstra aquilo que Bernstein e Díaz (1985) dizem sobre o fato que o discurso é uma categoria na qual sujeitos e objetos, se constituem. A constituição de sujeitos e objetos está articulada a relações de poder e controle. O poder está presente em cada discurso e, por sua vez cada discurso é um mecanismo de poder.

Por isso a importância em se realizar a análise dos documentos oficiais de um programa como o PNAIC, porque os discursos precisam ser desvelados para se compreender a real intenção do planejamento e execução de uma



ação, principalmente quando essa ação envolve o processo de ensino e aprendizagem nas escolas de todo o país.

Considerações finais

Conforme discutido no texto, os discursos utilizados para justificar a necessidade de se elaborarem e colocarem em prática, políticas e programas, normalmente resultam na produção dos textos políticos. Este é o caso do PNAIC, que surgiu de uma demanda social (a não alfabetização da criança) e foi produzido e organizado em resposta a uma demanda política (conforme já mencionado no artigo, fazem parte dessa demanda, o Censo realizado pelo IBGE e as avaliações de desempenho dos alunos) e foi apresentado e organizado na educação do país por meio dos textos políticos e materiais didáticos e pedagógicos. A leitura e estudo desses documentos contribuem para a análise crítica de programas que visam a alfabetização das crianças até os oito anos de idade.

É relevante destacar também que os discursos presentes nos textos oficiais e materiais didáticos do PNAIC trazem questões interessantes para se pensar sobre a alfabetização no Brasil como política pública de abrangência nacional e como um desafio que deve ser considerado por toda a sociedade.

Diante do exposto, afirmamos que o PNAIC é um programa que faz parte de uma ação política importante, mas que, ao ser implementado em todo o território nacional resta investigar em que medida as suas ações têm influenciado a prática pedagógica dos professores alfabetizadores, bem como investigar se os os alunos estão realmente apropriando-se do Sistema de Escrita Alfabética até os oito anos de idade.

Referências

ALFERES, M. A. 2009. **Formação continuada de professores alfabetizadores:** uma análise crítica do Programa Pró-Letramento. Dissertação. (Mestrado em Educação). Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2009.

ALFERES, M.A.; MAINARDES, J. Um currículo nacional para os anos iniciais? Análise preliminar do documento “Elementos conceituais e metodológicos para



ReLePe



**I Encontro Latinoamericano de Professores de Política Educativa
II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação**

6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil

definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento do ciclo de alfabetização (1º, 2º e 3º anos) do Ensino Fundamental”. **Currículo sem Fronteiras**, v. 14, n. 1, p. 243-259, jan./abr. 2014.

BERNSTEIN, B.; DÍAZ, M. Hacia una teoría del discurso pedagógico. **Revista Colombiana de Educación**, n. 15, p. 105-153, set. 1985.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei n.º 11.274/2006, de 06 de fevereiro de 2006**. Brasília, DF, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: MEC, 2007a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Decreto n.º 6.094, de 24 de abril de 2007**. Brasília: MEC, 2007b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Normativa n.º 10, de 24 de abril de 2007**. Brasília: MEC, 2007c.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução n.º 7, de 14 de dezembro de 2010**. Brasília: MEC, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria n.º 867, de 4 de julho de 2012**. Brasília: MEC, 2012.

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

BRASIL. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**. Brasília: MEC/SEB, 2012b.

BRASIL. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: formação do professor alfabetizador: caderno de apresentação**. Brasília: MEC/SEB, 2012c.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei n.º 12.796, de 4 de abril de 2013**. Brasília: MEC, 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014**. Brasília: MEC, 2014.

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.



ReLePe



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO

**I Encontro Latinoamericano de Professores de Política Educativa
II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação**

6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil

CEARÁ. **Programa de Alfabetização da Idade Certa**: Histórico. Disponível em: <http://www.paic.seduc.ce.gov.br/index.php/o-paic/historico/historia> Acesso em: 24 abr. 2015.

CEARÁ. Lei n.º 14.026, de 17 de dezembro de 2007. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 19 dez. 2007.

FONSECA, A. S. A. **Programa de Alfabetização na Idade Certa - PAIC**: reflexos no planejamento e na prática escolar. 2013. 148f. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MAINARDES, J.; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007.