

**PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PNAIC-2012):
ANÁLISE E PERSPECTIVA DE AÇÃO**

PAULA RENATA AMORIN SANTOS

**PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PNAIC-2012):
ANÁLISE E PERSPECTIVA DE AÇÃO**

PAULA RENATA AMORIN SANTOS

Dissertação de Mestrado apresentada à Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade do Oeste Paulista, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Educação. Área de Concentração: Instituição Educacional: Organização e Gestão.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Helena Faria de Barros

370
S237p

Santos, Paula Renata Amorin

Pacto nacional pela alfabetização na idade certa (PNAIC-2012): análise e perspectiva de ação / Paula Renata Amorin Santos. – Presidente Prudente, 2015.
73 f.: il.

Dissertação (Mestrado em Educação) -Universidade do Oeste Paulista – Unoeste, Presidente Prudente, SP, 2015.

Bibliografia.

Orientadora: Helena Faria de Barros

1. Alfabetização. 2. Políticas Públicas. 3. Profissionalização docente. I. Título.

PAULA RENATA AMORIN SANTOS

**PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PNAIC-2012):
ANÁLISE E PERSPECTIVA DE AÇÃO**

Dissertação apresentada a Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade do Oeste Paulista, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Educação.

Presidente Prudente, 10 de junho de 2015.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Helena Faria de Barros
Universidade do Oeste Paulista – Unoeste
Presidente Prudente - SP

Banca: Prof^a. Dr^a. Erika Porceli Alaniz
Universidade do Oeste Paulista – Unoeste
Presidente Prudente - SP

Banca: Prof. Dr. Alberto Albuquerque Gomes
Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho.
Presidente Prudente - SP

DEDICATÓRIA

Àqueles que me Ensinaram a Amar, Lutar e Não Desistir:

Sebastiana (in memorian), Olga, Genilson e Germanno

Cada um de vocês, a seu tempo e a seu modo, contribuíram para fazer de mim o que eu sou hoje.

Ao meu pai,

Paulo Cardia Amorin (in memorian) que, infelizmente, não pôde acompanhar minha trajetória até chegar aqui.

Às professoras que me Possibilitaram Vivenciar o Mestrado:

Lúcia Maria Gomes Corrêa Ferri e Helena Faria de Barros

A todas as professoras alfabetizadoras brasileiras,

que, como eu, enfrentam as adversidades na tentativa de proporcionar uma alfabetização de qualidade a seus alunos.

AGRADECIMENTOS

A Deus,

sem o qual nada é possível.

Aos professores Alberto Albuquerque Gomes e Érika Porceli Alanis,

pelas preciosas contribuições.

As minhas diretoras que me Apoiaram e se Arriscaram por mim:

Marli Ap. Gameiro Oliveira e Kellen Cristina Ferreira Ribeiro

Às minhas companheiras de trabalho,

pelo apoio e incentivo; sempre ao meu lado durante esta jornada, pacientes e compreensivas.

Aos meus alunos e seus pais,

por entenderem minhas tantas ausências e pelo apoio incondicional.

Ao meu irmão Eduardo e minha cunhada Lu,

por acreditarem em mim e me apoiarem nos momentos difíceis.

Aos meus amigos,

pela amizade, carinho e respeito, mesmo quando não puderam contar com a minha presença.

À Máisa,

que me elegeu, dentre tanta gente interessante, para uma parceria que tem se constituído muito além do Mestrado.

Muito Obrigada!

“É preciso conhecer aquilo que constitui e já constituiu os modos de pensar, sentir, querer e agir de gerações de professores alfabetizadores (mas não apenas), especialmente para compreendermos o que desse passado insiste em permanecer”.

Maria do Rosário Longo Mortatti

RESUMO

PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PNAIC-2012): ANÁLISE E PERSPECTIVA DE AÇÃO

O presente estudo está ligado à Linha de Pesquisa 1 - Instituição Educacional: Organização e Gestão, do Programa de Mestrado em Educação da Universidade do Oeste Paulista (UNOESTE), de Presidente Prudente – SP. O objeto de estudo é o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC-2012). Trata-se de uma política pública educacional de iniciativa do Ministério da Educação (MEC), que busca a erradicação do analfabetismo no Brasil. Teve por objetivo analisar o PNAIC-2012 enquanto política pública destinada à alfabetização, destacando suas potencialidades e fragilidades. Consistiu numa pesquisa analítico-interpretativa de análise documental e bibliográfica. O embasamento teórico se apoiou em estudos e experiências de autores que já abordam a temática, documentos referentes à legislação, resoluções pertinentes à elaboração e implementação do PNAIC-2012. Os resultados apontam para as potencialidades do Pacto: a formação continuada dos professores alfabetizadores, preocupação com sua profissionalização, o alcance de 90% dos municípios do país, além de ser a primeira política pública educacional brasileira a propor a integração federativa (União, Estado, Município). Suas fragilidades: a inexistência de um plano de carreira para os professores, a utilização de premiação a partir dos resultados em avaliações externas, ausência de referência à alfabetização ecológica e sustentabilidade e a insuficiência quanto ao uso das tecnologias digitais.

Palavras-chave: Alfabetização. Políticas Públicas. Pacto Nacional pela Alfabetização na idade Certa (PNAIC). Profissionalização docente.

ABSTRACT

NATIONAL PACT FOR ALPHABETIZATION AT CORRECT AGE (PNAIC-2012): ANALYSES AND PERSPECTIVE OF ACTION

The present study is linked to the Line of Research 1 – Educational Institution: Organization and Management, of the Master's Program on Education from Universidade do Oeste Paulista (UNOESTE), from Presidente Prudente – SP. The object of study is the National Pact for Alphabetization at Correct Age (Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC-2012). It is an initiative from the Brazilian Education Ministry (Ministério da Educação – MEC) as a public educational politic, which seeks the eradication of non-alphabetization in Brazil. It has as main objective to analyze PNAIC-2012 while public politic destined to alphabetization, highlighting its potentialities and fragilities. It consists in an analytical and interpretative research of documentary and bibliographical analyses. The theoretical base relies on studies and experiences gathered from other authors who already have addressed the theme, documents referring to the Brazilian legislation, meaningful resolutions of the elaboration and implementation of PNAIC-2012. The results point to the potentialities of the Pact as the continuing formation of alphabetization professors, preoccupation with their professionalization and its 90% reach of cities in the country, in addition of being the first Brazilian public educational politic to propose the federal integration (Union, State, City) and for its fragilities the non-existence of a plan of career for the professors, using awarded results from external exams, absence of reference to the ecological alphabetization, sustainability and insufficiency regarding the usage of digital technologies.

Key words: Alphabetization. Public Politics. National Pact for Alfabetization at the Correct Age (PNAIC). Professionalization of Professors.

LISTA DE SIGLAS

AGEE	– Agenda Globalmente Estruturada de Educação
ANA	– Avaliação Nacional da Alfabetização
BIRD	– Banco Interamericano de Desenvolvimento
CBA	– Ciclo Básico
CEPAL	– Comissão Econômica para a América Latina
CONSED	– Conselho Nacional dos Secretários de Educação
FMI	– Fundo Monetário Internacional
HTPC	– Hora de Trabalho Pedagógico Coletivo
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDESP	– Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo
IDH	– Índice de Desenvolvimento Humano
Inafe	– Indicador de Alfabetismo Funcional
INEP	– Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LOA	– Lei Orçamentária Anual
MEC	– Ministério da Educação
Mobral	– Movimento Brasileiro de Alfabetização
PAIC	– Programa de Alfabetização na Idade Certa
PNAIC	– Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNBE	– Programa Nacional Biblioteca na Escola
PNE	– Plano Nacional de Educação
PNLD	– Programa Nacional do Livro Didático
PNUD	– Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Prova ABC	– Avaliação Brasileira do Final do Ciclo de Alfabetização
SAEB	– Sistema de Avaliação da Educação Básica
SARESP	– Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo
SEA	– Sistema de Escrita Alfabética
SUS	– Sistema Único de Saúde
UNDIME	– União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	16
3	O PAPEL DO ESTADO NA CONSTRUÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS	19
3.1	O Estado e a educação no Brasil.....	19
3.2	Políticas Públicas e a alfabetização brasileira	22
3.3	Ler e escrever e os Indicadores de Desenvolvimento do País	32
4	PNAIC – 2012: ANÁLISE E PERSPECTIVA DE AÇÃO	46
5	CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS	61
	REFERÊNCIAS	68

1 INTRODUÇÃO

O foco deste estudo é a análise do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC-2012), de suas características, suas ações fundamentais, suas potencialidades e fragilidades, as facilidades e dificuldades em sua implementação, suas perspectivas de ações futuras e acima de tudo, de seus impactos parciais enquanto política pública para erradicação do analfabetismo no Brasil.

De acordo com Soares (2003), no Brasil, assim como em muitos países mais desenvolvidos, que possuem economia sólida e indicadores sociais excelentes, dentre os quais o Fundo Monetário Internacional (FMI) destaca Estados Unidos da América, Canadá, Alemanha, Eslovênia, Islândia, Finlândia, Israel e Suécia, as práticas sociais de leitura e escrita constituem-se um problema de natureza relevante diante da constatação de que, boa parte da população, embora alfabetizada, não demonstra domínio das habilidades de leitura e escrita necessárias a uma atuação efetiva e adequada em situações sociais e profissionais nas quais a língua escrita se apresenta como essencial. Tais habilidades devem ir além da mera capacidade de codificação e decodificação dos símbolos gráficos, vão além, até mesmo, da própria compreensão do que foi lido, é preciso interpretar e reter o que leu e ser capaz de expressar, adequadamente, o pensamento por meio da escrita em situações sociais.

Soares (2003) completa que, no Brasil, ao contrário do que ocorre em países desenvolvidos que possuem características tais como: economia fortalecida, altos índices de industrialização, elevado nível tecnológico, bons indicadores sociais quanto à qualidade e expectativa de vida da população, bons rendimentos financeiros e baixos índices de analfabetismo –, em que os problemas ligados às práticas sociais de leitura e escrita se acentuam e evidenciam na vida adulta, a preocupação com as habilidades para o uso competente da leitura e da escrita está vinculada às séries iniciais do Ensino Fundamental cujos resultados obtidos nas avaliações externas apontam inclusive, problemas ligados à compreensão e domínio do sistema de escrita alfabética.

As estatísticas disponíveis acerca do nível de aprendizagem das crianças brasileiras até os 08 anos de idade quanto à leitura e escrita evidenciam resultados preocupantes. Os resultados, por exemplo, da Avaliação Brasileira do Final do Ciclo de Alfabetização (Prova ABC), uma avaliação amostral realizada em 2011 pelo Movimento Todos pela Educação, em parceria com o Instituto Paulo Montenegro/IBOPE e a Fundação CESGRANRIO, cujo objetivo era revelar o nível de aprendizagem de crianças egressas do 3º ano do Ensino Fundamental, apontaram que pouco mais da metade delas aprenderam o que era esperado em leitura e escrita e revelaram ainda, grandes disparidades no desempenho das crianças entre as regiões do país e entre as redes de ensino pública e privada.

Neste contexto precário em que se encontra o processo de ensino e aprendizagem da língua materna nos anos iniciais da escolarização, o Governo Federal lançou o PNAIC-2012 que se constitui em uma política de governo desencadeada pelo Ministério da Educação (MEC), em parceria com os docentes pesquisadores da Universidade Federal de Pernambuco, inspirada no Programa de Alfabetização pela Idade Certa (PAIC), implementado no Estado do Ceará.

Trata-se de uma política de abrangência nacional, cujo objetivo é alfabetizar todas as crianças brasileiras até os oito anos de idade, visando à erradicação do analfabetismo no Brasil. O PNAIC – 2012 foi lançado no mesmo ano em que se encerrou oficialmente a Década das Nações Unidas para a Alfabetização (*United Nations Literacy Decade — UNLD*), declarada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em 19/12/2001. Trata-se de conjunto de metas e ações, de abrangência internacional, sob a coordenação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), tendo como slogan "Alfabetização como Liberdade" (MORTATTI, 2013).

O interesse da pesquisadora pelo tema estudado é fruto da trajetória de dezessete anos de trabalho como professora alfabetizadora, nas redes particular e pública (Estadual e Municipal) na cidade de Presidente Prudente/SP, período em que foram implementadas algumas políticas públicas voltadas à alfabetização, dentre elas, mais recentemente, o PNAIC-2012.

Constatar o fracasso recorrente de uma parcela, cada vez mais significativa, de alunos das séries iniciais do Ensino Fundamental, na aprendizagem da leitura e da escrita, sempre foi motivo de grande inquietação para a autora dessa

dissertação. Já nos primeiros anos de atuação profissional, foi possível perceber um aparente esforço do poder público em implementar políticas públicas que dessem conta das dificuldades enfrentadas pelos professores na tarefa de alfabetizar e pelas crianças na compreensão do sistema de escrita alfabética (SEA).

Muitas das políticas desenvolvidas acabaram não atingindo seus objetivos, pois, limitavam-se às questões metodológicas e/ou propunham medidas compensatórias aos alunos com dificuldades como classes de aceleração e aulas de reforço escolar, por exemplo.

Já a proposta do PNAIC- 2012 surge como algo inovador frente ao que se havia implementado até o momento. Em suas ações, foi proposto um conjunto integrado de programas, materiais e referências curriculares e pedagógicas, disponibilizados pelo Ministério da Educação que contribuem para a alfabetização e o letramento, tendo como eixo principal a formação continuada dos professores alfabetizadores. Foram essas apregoadas inovações que nos conduziram ao estudo do PNAIC-2012 enquanto estratégia para erradicação do analfabetismo no Brasil.

O levantamento bibliográfico para o embasamento teórico deste estudo revelou a necessidade de maior aprofundamento sobre a temática, uma vez que, a maioria dos estudos acerca da alfabetização, destina-se à discussão da metodologia a ser utilizada, da dificuldade em aprender e ensinar a língua materna, do modo como a criança aprende a ler e escrever. Dentre os autores que analisam esta outra perspectiva da adoção de políticas públicas para a alfabetização e os reais interesses do Estado nesse empreendimento, estão Mortatti (2010; 2013), Moraes (2009), Dourado (2002), Weisz, Teberosky e Rivero (2002), cujas concepções deram fundamentação teórica a este estudo.

O texto agora apresentado é resultado da investigação em artigos das áreas de Educação/Alfabetização, Políticas Públicas e em leis, decretos, manuais, sites e material teórico elaborado pela equipe do Pacto e traz uma reflexão crítica acerca de sua efetividade pedagógica e os resultados parciais demonstrados até agora, além do delineamento das possibilidades de ações futuras.

Foi preciso, primeiramente, discutir algumas concepções de Estado que nortearam a percepção da ação estatal quanto à adoção de políticas públicas, uma vez que, de acordo com Höfling (2001), não é possível compreender a

implementação de uma política por um governo, sem considerar as ações e posturas de intervenção estatal que lhes dão sustentação.

A preocupação com a questão da alfabetização no Brasil, sempre esteve atrelada a outras esferas e intenções que ultrapassam os muros escolares, como o desenvolvimento social, o crescimento econômico e o progresso industrial e tecnológico, portanto, preocupação e interesse sempre vinculados às questões do mercado, do capital.

É fato que as autoridades brasileiras, pelo menos em seu discurso oficial, têm demonstrado empenho e que alguns resultados já começam a aparecer no campo da educação; no entanto, não é possível deixar de atribuir parte desse empenho à preocupação com o fato de os baixos índices educacionais, incluindo os que se referem à capacidade de ler e escrever, se constituírem em um importante fator limitador do crescimento econômico em nosso país.

Steiner (2006) destaca que o componente de educação no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é calculado pela taxa de alfabetização adulta que, em 2002, no Brasil era de 83% e pela taxa de matrículas da população em idade escolar. Vale a pena lembrar que, segundo o relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 2013, o Brasil ocupava o 79.º lugar no *ranking* de IDH mundial, com um índice de 0,744, abaixo de países como o Chile (0,822), a Argentina (0,808), o Uruguai (0,790) e a Venezuela (0,764). Segundo a UNESCO, o Brasil é a 9ª economia do mundo, no entanto apresenta 18% de sua população analfabeta.

Desde a década de 1930, de acordo com os estudos de Mortatti (2010), com a unificação em nível federal das iniciativas políticas em todas as esferas da vida social, a educação de modo geral e a alfabetização de modo particular, começaram a fazer parte de políticas e ações dos governos estaduais, uma vez que, passaram a ser compreendidas enquanto áreas importantes para a efetivação do desenvolvimento nacional. Desde então, a quantidade de indivíduos alfabetizados sempre foi determinante para o estabelecimento de índices de desenvolvimento do país. É por isso que, cada vez mais, os índices de alfabetização estão no centro da elaboração e implantação de políticas públicas que buscam solucionar o problema do analfabetismo no Brasil.

Desse modo, para compreender a efetividade do PNAIC-2012 e, analisar seus resultados parciais, bem como destacar suas potencialidades e fragilidades, as facilidades e dificuldades em sua implementação e levantar as perspectivas de ações futuras foi fundamental traçar a trajetória histórica da relação existente entre o capitalismo e as políticas públicas, evidenciando a estreita relação entre os interesses do Estado, do capitalismo, das concepções neoliberais que permeiam a organização de nossa sociedade e a elaboração e implementação das políticas públicas sociais, dentre elas, as políticas educacionais.

Esta dissertação conta com as seguintes seções:

A primeira seção destinou-se à contextualização do tema, e à apresentação das motivações para a realização deste estudo, além da apresentação de dados acerca de sua relevância social.

A segunda, diz respeito à metodologia empregada na pesquisa.

A terceira seção descreve a configuração do Estado, cenário da elaboração e implementação do PNAIC-2012, elucidando seus reais interesses na elaboração e implementação das políticas públicas educacionais, especialmente das destinadas à alfabetização. Essa seção destina-se, ainda ao traçado um quadro demonstrativo da evolução do conceito de alfabetização no Brasil, à discussão da questão da alfabetização/analfabetismo enquanto indicadores do nível de desenvolvimento do país, evidenciando desigualdades sociais históricas e revelando a relação dicotômica entre crescimento econômico e desenvolvimento social, presente no contexto de implementação das políticas públicas para alfabetização.

A quarta seção apresenta, descreve e traz algumas análises do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC-2012) enquanto estratégia para erradicação do analfabetismo no Brasil, explicitando suas potencialidades e fragilidades.

Na quinta seção são indicadas algumas reflexões possíveis a partir da análise das ações do Pacto até o momento, bem como o esboço das perspectivas de ações futuras.

A leitura e a escrita, embora sejam habilidades individuais, precisam ser ensinadas e aprendidas. No entanto, na atualidade, a sociedade brasileira tem vivenciado um importante déficit qualitativo no que se refere a este ensino e esta

aprendizagem que precisa ser combatido com ações que ultrapassem os aspectos quantitativos. Isso porque, a capacidade de ler e escrever apenas, já não suficientes para responder, adequadamente as demandas da sociedade moderna (GASPAR, 2013). Ler e escrever é hoje, também, um direito social a ser garantido.

Assim, as políticas públicas destinadas à alfabetização precisam garantir, daqui por diante, não apenas a alfabetização de todas as crianças brasileiras até os oito anos de idade (como o PNAIC propõe), mas, acima de tudo garantir uma alfabetização de qualidade a todas as crianças brasileiras, a fim de que possam prosseguir nos estudos e na vida com chances reais e efetivas de sucesso.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo é caracterizado como uma pesquisa predominantemente qualitativa com abordagem analítica, cujo processo foi marcado pela interpretação do fenômeno observado e pela interpretação de significados. Assim, “[...] o processo e seu significado são os focos principais de abordagem” (SILVA, 2005, p. 20). Este estudo se constituiu, portanto, em uma pesquisa analítico-interpretativa que procurou reunir os documentos, descrever seu conteúdo e efetuar uma primeira ordenação das informações consideradas pertinentes.

O PNAIC-2012 ainda não possui um corpo teórico robusto, por isso, o procedimento de coleta de dados e informações demandou pesquisa documental, cuja fonte é constituída de materiais que ainda não receberam tratamento analítico ou podem ser reelaborados de acordo com o objeto pesquisado (GIL, 2002). Também por isso, esta investigação pôde trazer informações relevantes à compreensão do PNAIC-2012, contribuindo para a fomentação das reflexões e discussões acerca da temática.

Richardson (2010) esclarece que além dos documentos e estatísticas, existem outras fontes de informações válidas às Ciências Sociais, dentre as quais o autor destaca: objetos, elementos iconográficos, documentos fotográficos cinematográficos, videocassete, etc., que comprovam a diversidade de documentos e abrangência que seu estudo oferece à pesquisa social. Tais documentos, segundo o autor, constituem a base da observação documental.

Esta base é definida por Richardson (2010) como sendo a observação das manifestações que registram os fenômenos sociais e as ideias elaboradas a partir deles. A análise documental demanda uma série de operações que objetivam o estudo e análise de um ou mais documentos a fim de conhecer as circunstâncias sociais e econômicas com as quais podem estar relacionados (RICHARDSON, 2010).

A análise documental possui características próprias da análise documental que, de acordo com Richardson (2010), de certa forma a diferenciam de outros tipos de análises como a análise de conteúdo, por exemplo. O autor destaca que, a análise documental trabalha sobre os documentos e é, essencialmente,

temática; seu objetivo básico é a determinação fiel dos fenômenos sociais. Bendrath (2014) ressalta que tais características são fundamentalmente importantes quando o objetivo da análise está centrado em documentos que norteiam as definições de políticas públicas.

Conforme Laville e Dionne (1999, p. 167): “[...] os documentos aportam informação diretamente: os dados estão lá, resta fazer sua triagem, criticá-los, isto é, julgar sua qualidade em função das necessidades da pesquisa, codificá-los ou categorizá-los”.

Gil (2002) aponta algumas vantagens proporcionadas pela análise documental, dentre as quais merecem destaque o fato de os documentos constituírem fonte inesgotável de dados, além de não implicar em contato com os sujeitos da pesquisa e, principalmente, não ter a pretensão de solucionar definitivamente um problema, mas sim, oferecer uma visão mais abrangente acerca do tema estudado.

Esse autor ressalta ainda que, pesquisas elaboradas com base em documentos são importantes, “[...] não por responderem definitivamente a um problema, mas por proporcionarem melhor visão deste problema ou, ainda, hipóteses que conduzem a sua verificação por outros meios” (GIL, 2002, p. 47).

Os documentos analisados foram os referentes ao PNAIC-2012, resoluções e documentos básicos, levantamento da bibliografia pertinente valendo-se de estudos e experiências de autores que já abordaram a temática.

Para Minayo (2010) a metodologia da pesquisa diz respeito ao caminho do pensamento e à prática exercida na abordagem da realidade. Inclui a teoria de abordagem, os instrumentos de operacionalização e a criatividade do pesquisador. Nesta seção buscou-se concretizar essas ideias.

Em geral, os procedimentos qualitativos são procurados por pesquisadores que buscam explicar o porquê e o como das coisas, em desenvolver conceitos, em estudar casos particulares e em descrever os significados das ações humanas nos contextos sociais onde o fenômeno estudado ocorre.

Na abordagem qualitativa, diversos procedimentos são utilizados de forma a se aproximar da realidade social, sendo a análise documental aquela que

busca compreendê-la de forma indireta por meio da análise dos documentos produzidos pelo homem.

Esta investigação teve como objetivo geral, analisar o PNAIC-2012 enquanto política pública destinada à alfabetização, destacando suas potencialidades e fragilidades. Como objetivos específicos buscou-se identificar as bases teóricas que fundamentam o PNAIC-2012; compreender o papel do Estado (cenário da elaboração e implementação do PNAIC-2012) na elaboração de suas propostas para erradicação do analfabetismo; analisar a relação entre a capacidade de ler e escrever da população e o nível de desenvolvimento do país; elucidar as facilidades e dificuldades encontradas quanto à implementação do PNAIC-2012; identificar os resultados parciais obtidos pelo PNAIC-2012 até o presente momento.

3 O PAPEL DO ESTADO NA CONSTRUÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

Esta seção discute os interesses do Estado na construção e implementação das políticas públicas educacionais, especialmente, as destinadas à alfabetização e analisa a questão da alfabetização/analfabetismo no Brasil, além da relação existente entre a capacidade de ler e escrever dos indivíduos e o desenvolvimento econômico do país.

3.1 O Estado e a Educação no Brasil

Lucachinski et al., (2015), afirmam que, atualmente, as políticas públicas e sociais, dentre elas as educacionais, estão sendo planejadas, elaboradas e implementadas a partir de um discurso que preconiza a busca da justiça social por meio da superação das desigualdades sociais proporcionada pela educação.

No entanto, no Brasil, assim como em muitos outros países em desenvolvimento, as políticas públicas sociais, de modo geral, e as destinadas à educação de modo particular, sempre refletiram os diferentes papéis assumidos pelo Estado, suas posturas, ações e intervenções. Assim, quando se pretende discutir a implementação de políticas educacionais, a análise das configurações do Estado, sempre ocupam lugar de destaque (MORAES, 2009).

Para elucidar a relação existente entre os interesses do Estado e a elaboração e implementação das políticas educacionais no Brasil, Fernandes (1996) aponta que desde o século XX, existe um consenso universal quanto ao papel do Estado enquanto provedor de bens e serviços públicos, visando promover a justiça social. Compreender o que isso representa, historicamente, requer a observação de dois movimentos históricos: a mudança do papel do Estado na economia e o avanço da cidadania.

No Brasil, bem como grande parte dos países da América Latina, esses movimentos, passam a ser observados a partir da década de 1980 (período em que o país encontrava-se no início de sua trajetória rumo às conquistas sociais). Segundo Peroni (2003), neste mesmo período, o chamado “mundo globalizado”

passava por um processo de redefinição da função do Estado enquanto executor de políticas sociais.

A partir daí, surge o pressuposto de que a escola e a educação deviam estar a serviço dos interesses capitalistas, como parte de um diagnóstico formulado pela teoria neoliberal e partilhado pela Terceira Via – alternativa ao neoliberalismo e à antiga socialdemocracia que propõe o deslocamento da execução das políticas sociais do Estado, para a sociedade por meio da atuação do Terceiro Setor, caracterizado pelas iniciativas privadas de utilidade pública com origem na sociedade civil –que responsabiliza o Estado pela crise atual, “acusando-o” de ter gasto demais com políticas sociais, ocasionando inflação e crise fiscal. É por isso que, nessa perspectiva, o Estado é considerado ineficiente e improdutivo, devendo assim, ceder seu lugar ao mercado como novo regulador das relações sociais.

De acordo com Anderson (1995), Arce (2001), Gentili e Silva (1995, 1996), Moraes (2000, 2001, 2002), dentre outros, o neoliberalismo é um conjunto de medidas, ações, estratégias, recursos e projetos no campo político, econômico e ideológico realizado pela ordem capitalista, a partir dos anos de 1970, adotado por diversos governos (Inglaterra, Chile, USA, Brasil, etc.) para a superação de crise no modo de produção capitalista e desconstituição de uma nova organização econômica mundial, que se apoia no processo da globalização das economias, expresso pela contradição do avanço tecnológico e científico de um lado e miséria, guerras e ignorância intelectual para uma boa parte dos países em desenvolvimento. Para o neoliberalismo interessa, portanto, um mundo sem fronteiras, desigual, sem limites em função da competência e desempenho de cada indivíduo e de seu país. (apud RESENDE, 2015).

Peroni (2008) afirma que, enquanto o neoliberalismo –que valoriza a livre concorrência, a mercantilização de todas as coisas, em que uns terão mais poder de compra que os outros – propõe o Estado mínimo e restrições à democracia, pois, entende que ela atrapalha o livre andamento do mercado por conta da redistribuição de renda que faz por meio das políticas sociais, uma vez que deve atender a demanda dos eleitores para se legitimar, provocando o déficit fiscal, a proposta da Terceira Via é reformar o Estado e “radicalizar” na democracia, ou seja, propõe que a democracia seja fortalecida.

De acordo com essa concepção, o parâmetro desta proposta de reforma do Estado é a administração gerencial com os princípios de mercado, assim, caberia ao Estado apenas as tarefas de coordenar e avaliar as políticas sociais que seriam executadas em parceria com a sociedade civil. Assim, segundo Peroni (2008), a referência da gestão pública passaria a ser a lógica empresarial, também chamada de gestão gerencial ou quase mercado, lógica que, neste contexto, seria válida também para as políticas educacionais.

A noção de “quase mercado”, segundo apontam Oliveira e Souza (2003), diferencia-se da alternativa de mercado propriamente dito, tanto do ponto de vista operativo quanto do ponto de vista conceitual, por isso, pode ser implantada no setor público sob a alegação de supostas melhorias. Nas bases do campo conceitual do “quase mercado” está a ideia de que o mercado é mais eficiente e produtivo do que o Estado, assim, a propriedade continua sendo estatal, mas o setor público passa a ser orientado pela lógica do mercado.

Como parte deste contexto, é fundamental que a função social da escola seja redefinida, já que, para os setores vinculados ao capital, a educação é um poderoso instrumento da reestruturação produtiva, pois, além de poder formar mão de obra adequada às novas exigências do mercado, também pode formar uma cultura adequada aos novos tempos em que o mercado é parâmetro de qualidade.

Desse modo, Shiroma et al., (2000) afirmam que;

[...] as políticas educacionais, mesmo sob semblante muitas vezes humanitário e benfeitor, expressam sempre as contradições supra-referidas. Não por mera casualidade. Ao longo da história, a educação redefine seu perfil reprodutor/inovador da sociabilidade humana. Adapta-se aos modos de formação técnica e comportamental adequados à produção e reprodução das formas particulares de organização do trabalho e da vida. O processo educativo forma aptidões e comportamentos que lhes são necessários, e a escola é um dos seus loci privilegiados (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000 apud SANTOS, 2012, p. 12).

Assim, fica perceptível o esvaziamento da democracia porque a separação entre o econômico e o político se evidencia, uma vez que, neste contexto, a discussão das políticas sociais como materialização dos direitos sociais, perde espaço. Com isso, as parcerias público/privado ganham força na medida em que um Estado em crise não pode executar políticas, tendo de repassá-las à sociedade civil,

cujo enfoque acaba sendo os mais pobres, como estratégia de se evitar o caos social.

É preciso salientar que tal parceria entre público e privado, iniciada na década de 1980, se intensificou na década de 1990, com a reforma do Estado brasileiro, justamente no período no qual o ensino e a aprendizagem da leitura e escrita nas séries iniciais do Ensino Fundamental passaram a ser questionadas de maneira sistemática e oficial, por meio de avaliações externas como SARESP (um dos indicadores que compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo, o IDESP) e Provinha Brasil, (instrumento opcional de avaliação diagnóstica, aplicada pelos professores e constituída de dois testes aplicados aos alunos no início (até abril) e no término (até novembro) do 2º ano do Ensino Fundamental, cujo objetivo é verificar as habilidades e deficiências dos estudantes e, permitir que professores e gestores interfiram positivamente na melhoria da qualidade da alfabetização e do letramento inicial de crianças, visando a alcançar a meta de que as crianças saibam ler e escrever até os oito anos de idade, conforme estabelecido no PDE ou Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação). Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=211&Itemid=328, uma vez que, encontra-se nesta etapa de escolarização o maior contingente da população brasileira que fracassa na escola pública.

Diante disso se evidenciam os reais interesses dos governantes, das diversas esferas, em concentrar seus esforços na elaboração e implantação de políticas públicas voltadas à alfabetização, como o PNAIC-2012, elaborado pelo Ministério da Educação em parceria com a Universidade Federal de Pernambuco (Estado brasileiro que possui um dos piores índices de analfabetismo).

3.2 Políticas Públicas e a Alfabetização Brasileira

Atualmente, o ensino e a aprendizagem da leitura e da escrita tornaram-se um grande desafio para os professores alfabetizadores, para as políticas públicas destinadas à alfabetização e, principalmente para as próprias crianças que, ao vivenciarem uma experiência de fracasso na fase inicial da escolarização, têm seu processo educacional comprometido. Tal fato pode acarretar,

em alguns casos, a descontinuidade dos estudos e, conseqüentemente, a perpetuação das desigualdades sociais (BRILHANTE, 2010).

A compreensão dessa dificuldade enfrentada pelas escolas brasileiras no que tange à alfabetização exige um esforço duplo: primeiro, para esclarecer o papel do Estado na elaboração e implementação das políticas educacionais; segundo, para identificar a relação existente entre os interesses do Estado e a maneira como o conceito de alfabetização foi se modificando ao longo do tempo em nosso país.

Para avançar na discussão acerca das políticas públicas educacionais e, especialmente, das políticas públicas voltadas à alfabetização, parece oportuno explicitar o conceito de política pública aqui presente.

A definição de políticas públicas envolve conceitos abrangentes, tais como: planejamento e implementação, instrumentos de um processo político que o Estado possui para determinar suas metas e seus objetivos, a fim de solucionar os mais variados problemas sociais, dentre eles, a educação. Lima (2012) destaca que política pública é um conjunto de decisões e não uma decisão isolada. Segundo Lamounier (1982), compreender o significado das políticas públicas implica em um esforço duplo: se por um lado é preciso entender sua dimensão técnico-administrativa a fim de verificar sua efetividade e seu resultado prático para a sociedade, de outro lado, é preciso reconhecer que toda política pública é uma forma de intervenção nas relações sociais em que o processo decisório condiciona e é condicionado por interesses e expectativas sociais.

Dourado (2002) completa que as alterações provocadas pelas políticas educacionais no Brasil precisam ser compreendidas a partir do entendimento das contingências históricas e econômicas que balizam o cenário atual das transformações sociais do mundo atual. Ao longo desta seção, buscou-se elucidar o papel do Estado na elaboração e implementação das políticas educacionais, revelar os caminhos trilhados na evolução do conceito de alfabetização ao longo da história da educação brasileira e acima de tudo, identificar a relação existente entre os reais interesses do Estado e a evolução do conceito de alfabetização. Estabelecer e compreender esta estreita relação, é fundamental para a compreensão das políticas públicas educacionais atuais, sobretudo das destinadas à alfabetização, bem como

para entender em que medida a capacidade de ler e escrever interfere nos níveis de desenvolvimento do país.

Oliveira e Souza (2000) destacam que problemas referentes às políticas públicas educacionais podem ser observados em outros países da América Latina, além do Brasil. Em geral, nos países aliados à política neoliberal, as políticas públicas têm a matriz definida pelo Banco Mundial, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD) e pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), por isso, vêm limitando as verbas da educação. Na década de 1980, a América Latina destinava 4,5% de seu PIB para a educação, nos anos 90 reduziu para 3,7%.

Höfling (2001) destaca que as políticas públicas são de responsabilidade do Estado, relativa à implementação e manutenção, a partir de um processo de tomada de decisões que envolvem órgãos públicos e diferentes organismos, mas que envolvem também, agentes da sociedade relacionados à política implementada e que, por isso, não podem ser reduzidas a políticas estatais.

Existe uma distinção entre as políticas públicas que podem ser políticas de governo ou políticas de Estado e a análise do PNAIC-2012 requer que esta distinção seja bem delimitada. Segundo Almeida (2013), políticas de governo são aquelas em que o Poder Executivo decide num processo bem mais elementar de formulação e implementação que, embora possam envolver escolhas complexas, o traçado do caminho entre a apresentação do problema e a definição de uma política, costuma ser simples e curto e, geralmente, fica no plano administrativo ou na competência dos próprios ministérios setoriais. Já as políticas de Estado, geralmente, envolvem mudanças de outras normas ou disposições pré-existentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade, por isso, envolvem as burocracias de mais de uma agência do Estado. Ao que tudo indica, o PNAIC-2012 se constitui muito mais enquanto uma política pública de governo do que uma política de Estado.

Segundo Souza (2006), muitas são as definições do que seja política pública e não há consenso entre os autores estudiosos da temática, acerca da adequação de uma em detrimento das outras. Porém, segundo a autora, a definição de política pública mais conhecida, é a de Harold Lasswell, segundo a qual decisões e análises sobre política pública implicam num esforço em responder as seguintes

questões: quem ganha o quê, por quê? e que diferença faz. Comumente, as definições de política pública enfatizam seu papel na solução de problemas, entretanto, é preciso considerar que “[...] o processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo” (BITTENCOURT, 2009, p. 44).

Em consonância com a definição acima, Amabile (2012, p. 390) afirma que políticas públicas são:

[...] decisões que envolvem questões de ordem pública com abrangência ampla e que visam à satisfação do interesse de uma coletividade. Estratégia de atuação pública, estruturadas por meio de um processo decisório composto de variáveis complexas que impactam a realidade. São de responsabilidade de autoridade formal legalmente constituída para promovê-las. (Amabile 2012, apud Lucachinski, et al., 2015, p. 03)

Nessa perspectiva, Tondin (2013), afirma que, de modo geral, as políticas públicas refletem as decisões de um governo e se constituem em instrumentos a partir dos quais o Estado age na direção da sociedade, a fim de encaminhar demandas e resolver problemas de diferentes grupos com vistas à transformação da realidade e, “[...] neste processo acaba também incorporando as contradições presentes na disputa de interesses destes grupos” (SANTOS, 2012, p. 11).

Nesse mesmo sentido, Santos (2012) esclarece que “[...] ao longo da história da educação brasileira, as políticas educacionais estiveram intimamente relacionadas ao contexto social, político e econômico de cada época, procurando adequar o sistema de ensino à estrutura social vigente ou em emergência” (SANTOS, 2012, p. 07) e, conseqüentemente, buscando contemplar as demandas e solucionar os problemas sociais.

De acordo com os autores estudados, só muito recentemente as políticas públicas voltadas ao fracasso escolar nos anos iniciais do Ensino Fundamental, especialmente o fracasso vivenciado por 50% dos alunos em fase de alfabetização, começaram a dar indícios de resultados positivos. Isso porque a sociedade brasileira começa a perceber o papel econômico da educação no

desenvolvimento do país e, talvez, somente por isso, as questões educacionais, dentre as quais se destaca a dificuldade observada nos processos de ensino e de aprendizagem da leitura e escrita, passaram a ser levadas a sério, pelo menos em discurso oficial, pelo poder público.

Aliado a isso, Weisz et al., (2002), destacam o fato de que vem crescendo a preocupação com as questões de cidadania, da participação social e a compreensão, pela elite, de que a exclusão de um grande contingente da população volta-se contra ela própria, porque, uma vez que, sem condições econômicas suficientes, uma parcela significativa da população, impossibilitada de consumir, não contribuiria para o desenvolvimento do mercado. Tais preocupações impulsionaram a implementação de políticas públicas de assistência social com foco na permanência da criança na escola, tais como o Bolsa Escola e, mais recentemente, o Bolsa Família.

No entanto, não é de hoje que a temática da alfabetização de crianças na fase inicial do processo de escolarização encontra-se na pauta de discussão de importantes fóruns, órgãos e instâncias no Brasil (MORAIS, 2009).

Saviani (2002) apud Moraes (2009) lembra que em 27 de outubro de 1827, foi promulgada a Lei – registrada a fl. 180 do livro 4º de registro de cartas, leis e alvarás da Secretaria de Estado dos Negócios do Império em 29 de outubro de 1827 Albino dos Santos Pereira (Disponível em www2.camara.leg.br/.../lei.../lei-38398-15-outubro-1827-566692-public) – que criava as primeiras escolas de letras no Brasil. Moraes (2009) ressalta que devido à importância dessa lei é que se comemora o Dia do Professor nesta mesma data.

A referida lei estabelecia que nas escolas criadas, os professores ensinariam a ler, escrever, as quatro operações de aritmética, prática de quebrados, decimais e proporções, as noções mais gerais de geometria prática, a gramática da língua nacional, os princípios de moral cristã e de doutrina da religião católica e apostólica romana, proporcionadas à compreensão dos meninos. (MORAIS, 2009, p. 2).

Entretanto, a autora destaca que tal regulamento não foi capaz de garantir que as escolas elementares fossem instaladas “*em todas as cidades, vilas e lugares populosos como se propunha*”.

Em 1834, o governo central foi desobrigado a cuidar das escolas primárias e secundárias, graças a um Ato Adicional à Constituição que, além disso, ainda transferia essa incumbência aos governos provinciais. Tal fato gerou investimentos insuficientes destinados à abertura de escolas e ao atendimento da alfabetização da população brasileira (MORAIS, 2009). Em consequência desta conduta, houve a disseminação, por todas as províncias, as chamadas *casas-escola*, que eram espaços improvisados e, em certa medida, precários e funcionavam em sacristias, salas em câmaras municipais, residências dos mestres etc., frequentados por alunos que pretendiam aprender a ler, escrever e contar (JOSETTI; ARAÚJO, 2012).

De acordo com Jossetti e Araújo (2012), na última década do século XIX, nasce em São Paulo, uma proposta de sistematização do ensino primário. Assim, surge o grupo escolar que se constituiu em modelo de escola primária que foi referência até a metade do século XX. A partir daí, de acordo com as autoras, os republicanos paulistas conseguem, com o intuito de romper com o passado imperial, construir prédios suntuosos destinados à escola pública. Desse modo, “a ideia de renovação republicana vem associada à educação popular, implementando-se o ensino simultâneo em classes graduadas. Eis o modelo que sintetizava um projeto político civilizatório para a nação brasileira, o que serviu de referência para os demais estados” (JOSETTI; ARAÚJO, 2012, p. 3).

O modelo de escola graduada surgiu no Brasil inspirada em um modelo utilizado no final do século XIX em diversos países da Europa e nos Estados Unidos para possibilitar a implantação da educação popular.

A escola graduada fundamentava-se essencialmente na classificação dos alunos pelo nível de conhecimento em agrupamentos supostamente homogêneos, implicando a constituição das classes. Pressupunha, também, a adoção do ensino simultâneo, a racionalização curricular, controle e distribuição ordenada dos conteúdos e do tempo (graduação dos programas e estabelecimento de horários), a introdução de um sistema de avaliação, a divisão do trabalho docente e um edifício escolar compreendendo várias salas de aula e vários professores. O modelo colocava em correspondência a distribuição do espaço com os elementos da racionalização pedagógica – em cada sala de aula uma classe referente a uma série; para cada classe, um professor. (SOUZA, 2004, p. 114)

No final da década de 1930, o Governo Provisório assume o poder e instaura uma nova atitude em relação à escolarização do povo brasileiro. Neste momento histórico, a realidade brasileira passa a exigir mão-de-obra especializada devido às novas atividades abertas pelo mercado, por isso, era preciso investir em educação. Para tanto, cria-se o Ministério da Educação e Saúde Pública, que já em abril de 1931, baixou um conjunto de seis decretos que organizava o ensino secundário e as universidades brasileiras, até então inexistentes. Este conjunto de decretos ficou conhecido como reforma *Francisco Campos* (JOSETTI; ARAÚJO, 2012), dentre os quais as autoras destacam três das principais medidas:

1. a criação do Conselho Nacional de Educação (Decreto nº 19.850 de 11/04/31);
2. a organização do ensino superior no Brasil (Decreto nº 19.851 de 11/04/31); e,
3. a organização da Universidade do Rio de Janeiro (Decreto nº 19.852 de 11/04/31).

As autoras lembram que, a nova Constituição (a segunda da República) de 1934 dispõe, pela primeira vez, que a educação é direito de todos, devendo ser ministrada pela família e pelos Poderes Públicos. Foi assim que o ensino primário se configurou obrigatório e gratuito nas escolas públicas.

O fim do Estado Novo consubstanciou-se na adoção de uma nova Constituição de cunho liberal e democrático que, na área da Educação, determina a obrigatoriedade de se cumprir o ensino primário e incumbe à União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (JOSETTI; ARAÚJO, 2012).

A partir das doutrinas emanadas pela Carta Magna de 1946, segundo as autoras, o Ministro Clemente Mariani cria uma comissão com o objetivo de elaborar um anteprojeto de reforma geral da educação nacional que, presidida por Lourenço Filho, organizava-se em três subcomissões: uma para o Ensino Primário, uma para o Ensino Médio e uma para o Ensino Superior.

Josetti e Araújo (2012) ressaltam que, em 1948, uma comissão composta por diferentes setores da educação, criou e encaminhou à Câmara uma proposta de estatuto para o ensino que serviu de referência para o projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que só viria a ser promulgada em dezembro de 1961 (Lei 4.024). No entanto, as autoras destacam o fato de que nenhuma das

iniciativas mencionadas foi capaz de solucionar o problema da alfabetização, já que o início da década de 1950 ficou marcado por índices de analfabetismo na casa dos 50% da população brasileira. Nesta mesma década, acontece o lançamento da cartilha Caminho Suave, de Branca Alves de Lima, que, direcionou os rumos do ensino e da aprendizagem da língua escrita por quase três décadas no Brasil (BENCINI, 2012).

Em 1961 foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que determinou o fim dos exames de admissão para o colegial, tornando a escola aberta, mas não obrigatória aos concluintes do 4º ano primário. Anos depois, em 1967 a nova Constituição estabeleceu pela primeira vez a obrigatoriedade do ensino até os 14 anos. Para combater o analfabetismo foi criado o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), extinto em 1985 e em seu lugar foi criado o Projeto Educar (BENCINI, 2012).

Em 1971, seguindo as tendências internacionais, a educação obrigatória passou de quatro para oito anos, com o acréscimo dos quatro anos do antigo ginásio ao ensino elementar (SCHWARTZ, 1993). Uma parte do currículo contempla uma educação geral e outra, conteúdos específicos para habilitação profissional. Algumas disciplinas se tornam obrigatórias, como Educação Artística e Programa de Saúde e Religião (BENCINI, 2012).

De acordo com Chini (2003), o início da década de 1980, após 21 anos de Regime Militar, as políticas educacionais no Brasil objetivavam recolocar a educação no centro das preocupações políticas, a fim de constituir-se num mecanismo propulsor para o exercício da cidadania e preparação para força de trabalho como simples forma de aliviar/conter a pobreza e com insistente discurso em torno da melhoria da qualidade de ensino que, já naquela época, não era mais novidade (CHINI, 2003).

Em 1983-1984, no Estado de São Paulo, implantou-se o Ciclo Básico de Alfabetização (CBA), que incorporou os resultados das pesquisas de Emilia Ferreiro e colaboradores como opção política derivada de pesquisas científicas, consideradas a nova e definitiva verdade sobre esse processo. (MORTATTI, 2010).

Em meados da década de 1990, de acordo com os estudos de Mortatti (2010), as políticas educacionais brasileiras passam a articular-se aos processos de

descentralização e centralização (administrativa, financeira e pedagógica) que caracterizavam a

[...] transição de uma forma de regulação burocrática e fortemente centralizada para uma forma de regulação híbrida que conjuga o controle pelo Estado com estratégias de descentralização, autonomia e autorregulação das instâncias educacionais e das instituições escolares. (BONAMINO, 2003, apud MORTATTI, 2010)

A partir daí, surgem novas formas de regulação entre o público e o privado, assim como entre o público estatal e o público não estatal, que no âmbito da educação podem ser observadas no processo de elaboração dos PCNs e de tantas outras iniciativas, das quais participaram e participam diretamente docentes e pesquisadores vinculados a universidades públicas, de forma individual ou por meio de convênios institucionais de assessoria ou consultoria (MORTATTI, 2010).

De acordo com Mortatti (2010), uma das características mais evidentes desse tipo de parceria consolidada atualmente, são políticas públicas caracterizadas pela subsunção do discurso acadêmico-científico no discurso oficial, que pode ser constatado, por exemplo, na autoria institucional de documentos oficiais, nos quais os docentes pesquisadores das universidades públicas aparecem como *elaboradores* do documento, mas não autores de políticas públicas e propostas didático pedagógicas encomendadas pelo Estado que se torna, também e indiretamente, o detentor da autoria dessas propostas, como é o caso da proposta do PNAIC.

Mortatti (2010) esclarece que, especificamente em relação à alfabetização, a partir da década de 1980, inicialmente no âmbito de secretarias estaduais de educação e, a partir da década de 1990, também em âmbito federal, esse tipo de parceria entre órgãos da administração pública e universidades públicas, passou a integrar o movimento de reorganização do ensino com base nas teorias modernas, resultantes de conhecimento produzido ou divulgado em universidades públicas, de acordo com as quais se reafirmava a importância estratégica da alfabetização para a consecução dos ideais de redemocratização do país.

É na década de 1990 também, que surgem as políticas de Educação Para Todos, com base no compromisso assumido na Conferência Mundial de Educação Para Todos, financiada pela UNESCO, UNICEF, Banco Mundial e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (SHIROMA et al., 2000).

A Carta de Jomtien, divulgada a partir da conferência, priorizou a universalização da Educação Básica, que embora no caso do Brasil correspondesse Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, resumiu-se ao Ensino Fundamental (SANTOS, 2012).

De acordo com o Relatório Educação para todos no Brasil 2000/2015, o objetivo de “[...] assegurar que todas as crianças, tenham o acesso à educação primária, obrigatória, gratuita e de boa qualidade até o ano 2015” tem sido perseguido pelo Brasil de forma constante e sistemática desde a Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtien. A decisão política de cumprir tal meta se inicia no contexto do Plano Decenal de Educação para Todos (1993) e tem continuidade nas duas décadas seguintes.

Sardagna (2006) apud Santos (2012) destaca que o Plano Nacional de Educação de 2001, a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/96, são exemplos de ações do Estado em que a questão educacional é abordada neste mesmo sentido, promover a equidade.

A autora destaca que a elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação (PDE) divulgado em 2007, foi influenciada por essa concepção de promoção da equidade difundida pelos organismos internacionais. O referido PDE, além de focar a democratização do acesso às instituições de ensino, propõe programas de ensino a partir de ações intersetoriais.

Neste plano de ação plurianual (2008-2011), o MEC lança, cerca de, 52 ações e programas objetivando a melhoria da qualidade da educação brasileira. “A maior parte dessas ações tem relação direta com a luta contra a pobreza, a exclusão social e a marginalização cultural” (BRASIL, 2008, p. 46, apud Rosa, 2012, p.6). Entre as ações deste PDE está o Programa Mais Educação (PMEd), que traz como proposta principal a ampliação do tempo de permanência escolar e a utilização do espaço educativo para a realização de atividades educativas, artísticas, culturais, esportivas e de lazer, no contra turno escolar.

Em 2006, a lei nº 11.274 de 06 de fevereiro, amplia de oito para nove anos o período de abrangência do Ensino Fundamental, atendendo parte da população que não conseguia vaga para a Educação Infantil na rede pública. Esta ampliação objetivava oferecer maiores oportunidades de aprendizagem no período da escolarização obrigatória e assegurar que, ingressando mais cedo ao sistema de ensino, as crianças prosseguissem nos estudos, atingindo maior nível de escolaridade (BRASIL, 2011, p. 05), assegurando um maior número de anos no ensino obrigatório como estratégia de garantir a todas as crianças brasileiras, além de um tempo mais longo de convívio escolar, também mais oportunidades de aprender e com isso uma aprendizagem mais ampla e significativa (VIRAGO, 2014).

Segundo a autora, tal fato demandou novas estratégias que contemplassem uma alfabetização plena que fosse capaz de reduzir, progressivamente, os índices de evasão e repetência nos anos iniciais de escolarização, promovendo um processo de aprendizagem efetiva. Com base no pressuposto de que a garantia de uma alfabetização plena é condição fundamental para que as crianças brasileiras possam vivenciar um processo de aprendizagem efetiva, o Governo Federal lançou em outubro de 2012 o PNAIC, com o objetivo de se cumprir uma das metas do PNE vigente: a alfabetização de todas as crianças brasileiras até os oito anos de idade.

3.3 Ler e escrever e os Indicadores de Desenvolvimento do País

A discussão sobre a evolução do conceito de alfabetização é necessária para melhor compreender o desenvolvimento da alfabetização nos dias atuais, e consequentemente, refletir as permanências e rupturas que se fizeram presentes (POGORZELSKI; LIMA, 2010).

Segundo as autoras, a história da alfabetização tem início na antiguidade, com o surgimento da escrita, que favoreceu o desenvolvimento das sociedades primitivas que se comunicavam e realizavam seus negócios por meio desta escrita. Neste contexto então, para ser considerado alfabetizado, bastava que o indivíduo fosse capaz de ler e reproduzir os registros feitos nas paredes das cavernas. Assim, saber ler e desenhar as imagens representativas significava a

possibilidade de desenvolvimento. Diante disso, é possível concluir que, já naquela época, a alfabetização tornou-se símbolo de poder e ascensão social e econômica.

Pogorzelski e Lima (2010), afirmam que, a escrita nasce num contexto humano que se caracteriza pela necessidade de comunicação por meio de signos escritos e, posteriormente na execução de tarefas e o desenvolvimento de negócios. Isso equivale a dizer que escrita surge num momento histórico caracterizado pelo desenvolvimento de uma série de transformações, tanto no âmbito econômico, quanto cultural e social. Em consonância com a ideia acima, Barbosa (1992, p. 34), aponta que “a escrita é considerada uma marco de passagem da pré-história para a história. É principalmente a partir do registro que se compõe a forma de vida de um povo em uma determinada época”.

Os estudos de Pogorzelski e Lima (2010) apontam que, desde os primórdios, a escrita constituiu-se num sistema de intercomunicação humana por meio de signos, desde as pinturas nas cavernas até a formação do princípio alfabético. A evolução da escrita revela sua busca pela simplificação econômica e a agilidade na representação e que sua evolução esteve estritamente relacionada às transformações sociais. Além disso, é possível constatar também que a escrita se perpetuou por meio da alfabetização que, desde os tempos mais remotos seguiu o modelo social vigente.

Historicamente, o conceito de alfabetização se limitou ao ensino e aprendizado de conceitos e regras prontos, cuja tarefa do aluno, limitava-se em memorizar e reproduzir, mecanicamente, as capacidades de codificar e decodificar (BRASIL, Pró-Letramento, 2008). E por muitos anos, no Brasil, o conceito de alfabetização permaneceu atrelado à ideia de que para aprender a ler bastava adquirir a capacidade de decodificar os sinais gráficos, transformando-os em sons, e de que para aprender a escrever bastava desenvolver a capacidade de codificar os sons da fala, transformando-os em sinais gráficos (SOARES, 2010) e esse processo se dava nas escolas brasileiras por meio dos métodos sintético e analítico predominantemente. Os métodos tradicionais partem do princípio de que, a criança não possui conhecimentos acerca da língua materna quando inicia o processo de alfabetização na escola regular (OLIVEIRA, 1996) em que a ênfase é dada ao “como ensinar” a ler e escrever.

A partir da popularização dos estudos sobre a psicogênese da aquisição da língua escrita, sobretudo com os trabalhos de Emília Ferreiro e Ana Teberosky na década de 1980, o conceito de alfabetização foi se ampliando e assim, progressivamente, passando a ser usado para designar um processo ativo no qual a criança constrói e reconstrói suas hipóteses acerca da natureza e do funcionamento da língua escrita (SOARES, 2008). Não se reduzia mais ao domínio da correspondência entre grafemas e fonemas (codificação e decodificação). Houve deslocamento do foco da ação do professor alfabetizador do “como ensinar” a ler e escrever para o “como a criança aprende” a ler e escrever. A ampla divulgação da Psicogênese da Escrita trouxe importantes descobertas acerca do processo de construção da escrita realizada pela criança, que o processo de alfabetização passou a ser repensado e redirecionado no Brasil (BRILHANTE, 2010).

Ainda de acordo com Brilhante (2010), uma dessas descobertas, foi que o aprendizado da escrita alfabética não se reduz apenas a um processo de associação entre letras e sons. O processo de alfabetização passa a ser concebido como uma “construção conceitual”, contínua, que se desenvolve simultaneamente dentro e fora da sala de aula, em processo interativo, que se inicia desde os primeiros contatos da criança com a escrita, antes mesmo de se ingressar na escola.

A partir daí, o processo de alfabetização passou a caracterizar-se, conforme conceitua Soares (2010), como um processo ativo, pelo qual, a partir de seus primeiros contatos com a escrita, a criança constrói e reconstrói hipóteses acerca da natureza e do funcionamento da língua escrita como um sistema de representação. Desse modo, uma criança, para estar alfabetizada precisa demonstrar domínio do sistema de escrita alfabética (SEA).

Nessa perspectiva, estar alfabetizado significa também dominar os conhecimentos que propiciam o uso das habilidades de leitura e da escrita em situações sociais reais. Situações sociais reais de leitura e escrita são aquelas em que a criança estabelece um elo entre o texto e o contexto (AMORIN, 1999). É para fazer frente a essa nova exigência que surge “uma nova adjetivação para o termo – *alfabetização funcional* – criada com a finalidade de incorporar as habilidades de uso da leitura e da escrita em situações sociais reais e, posteriormente, a expressão letramento” (BRASIL, Pró-Letramento, 2008, p. 10).

Justo (2013) esclarece que o termo letramento é recente e deriva da palavra inglesa “*literacy*” (letrado) que buscava abranger uma nova realidade social em que, saber ler e escrever, decodificando já não era suficiente para responder, satisfatoriamente, às práticas sociais que envolviam a leitura e a escrita.

Soares (2004) define o letramento como resultante da ação de ensinar e apreender as práticas sociais de leitura e escrita; trata-se de um estado que se adquire ao se apropriar da escrita e de seus usos sociais.

O termo “letramento” passou a ser utilizado no Brasil, no final da década de 1980 e surgiu para se diferenciar do conceito tradicional de alfabetização. Segundo Naoe (2012), o surgimento do conceito de letramento faz jus a um novo momento da sociedade brasileira em que a capacidade de traçar o próprio nome passou a ser insuficiente e não mais aceitável. Trata-se de um termo referente ao conjunto de práticas sociais que têm a escrita como instrumento de mediação simbólica em diferentes contextos para atingir diferentes objetivos (BARBATO, 2008).

Concomitantemente a essa mudança de foco na identificação do termo alfabetização, bem como a incorporação do termo letramento, além das mudanças propostas ao ato de ensinar a ler e escrever em nossas escolas, também na década de 1980, o Brasil vivenciava um processo de organização da sociedade civil, em torno da luta pela redemocratização do país. Neste momento histórico, Mortatti (2013) ressalta que os estudos de Emília Ferreiro e seus colaboradores foram incorporados como uma espécie de revolução conceitual em alfabetização, conferindo hegemonia do modelo explicativo construtivista, centrado na teoria da Psicogênese da Língua Escrita, que, conforme mencionado anteriormente, deslocava o foco da ação pedagógica do “como se ensina” a ler e escrever para “como se aprende” a ler e escrever; embora os modelos anteriores não tivessem deixado de existir no cotidiano das escolas, expressos pela prática pedagógica dos professores alfabetizadores.

Essa hegemonia se instituiu no Brasil porque a teoria da Psicogênese da Língua Escrita e o construtivismo foram legitimados pela total aceitação e divulgação por parte da sociedade científica que buscava a superação dos altos índices de reprovação e evasão na passagem da 1ª para a 2ª série do Ensino Básico pelo fato de estar em consonância com as políticas neoliberais, com as quais

estava atrelado também o movimento global de centralidade da aprendizagem cujo lema era “aprender a aprender”, conceito derivado do modelo político neoliberal e que se tornou objetivo de processos educativos escolares, ao qual o Brasil também aderiu. (MORTATTI, 2013).

No entanto, é preciso destacar que o construtivismo é uma teoria da aprendizagem que não comporta uma teoria do ensino, talvez por isso, a tão propalada e almejada revolução impulsionada por este novo modelo de pensar o processo de alfabetização não tenha se efetivado no Brasil com força necessária.

Além disso, por muito tempo no Brasil, se pôde verificar uma sucessão de equívocos que aconteciam nas salas de aula de alfabetização em nome do construtivismo, decorrentes de interpretações superficiais desse modelo explicativo, dentre os quais Mortatti (2013) destaca os esforços em se elaborar o que chama de “didáticas construtivistas” e propostas de “aprendizagem sem ensino”, como se pelo fato de a aprendizagem acontecer por meio de um processo de construção interna, não fosse necessário ensinar, nem sistematizar intencionalmente situações de aprendizagem; como se a seu tempo e a seu modo, a criança, em algum momento, aprenderia.

Segundo este ponto de vista, Resende (2015) chama atenção para o fato de que tais equívocos decorreram também por conta de um entendimento parcial de que o construtivismo centra-se exclusivamente na aprendizagem do aluno e desconsidera o ensino, a metodologia. “Essa interpretação parcial, por parte dos professores e estudiosos da área, favoreceu atitudes *laissez faire* para o processo de aquisição da escrita pelas crianças, ou seja, houve uma ênfase na criança como o sujeito cognoscente, sujeito da aprendizagem, e como tal, percorreria as etapas e níveis evolutivos da escrita naturalmente” (RESENDE, 2015, p.146).

Assim, a despeito do modelo explicativo adotado pelo professor alfabetizador e/ou da metodologia eleita para se ensinar a ler e escrever, é preciso considerar que alfabetizar não é tarefa simples, ao contrário, trata-se de uma tarefa complexa, que traz consigo diversas variáveis, incluindo questões alheias à sala de aula, que “[...] envolve ações especificamente humanas e, portanto, políticas, caracterizando-se como dever do Estado e direito constitucional do cidadão” (MORTATTI, 2010, p. 2); direito que deve ser assegurado pelo Estado por meio da garantia do acesso, permanência e, principalmente, do sucesso na aprendizagem da

leitura e escrita nas séries iniciais do Ensino Fundamental. No entanto, as dificuldades enfrentadas pelos professores para alfabetizar as crianças nos primeiros anos do Ensino Fundamental, é uma realidade em todo o país e tem sido tema recorrente em estudos, debates e reflexões nas últimas décadas.

Cabe destacar que, muitos países vivenciaram situações de fracasso escolar, porém, existem algumas explicações tipicamente brasileiras que, por muito tempo, justificaram esse fracasso em nosso país e, em certa medida, o legitimaram, fazendo-o parecer um fenômeno natural, como é o caso da “teoria do déficit nutricional”. Neste caso, a dificuldade em aprender, observada nas séries iniciais do Ensino Fundamental, era relacionada, diretamente à pobreza. Essa crença de que a causa da dificuldade de aprendizagem era a fome, levou, segundo Weisz, Teberosky e Rivero (2002), sucessivos governos a implantar e expandir Programas de Merenda Escolar como se fossem políticas públicas educacionais que, como já era de se esperar, nunca surtiram os efeitos desejados, já que os índices de reprovação e evasão nas séries iniciais de escolarização continuavam subindo.

A capacidade de ler e escrever e o acesso à informação e ao conhecimento estão intimamente ligados à igualdade de oportunidade, o que significa que todas as pessoas, independentemente de suas origens sociais, deveriam ter chances iguais de alcançar uma posição social desejável, propiciadas pelo processo de escolarização formal.

Por isso, em seu discurso oficial, as várias esferas do poder público no Brasil tem demonstrado empenho na busca por alternativas e soluções definitivas para o fracasso na tarefa de alfabetizar as crianças brasileiras na idade certa. Tal esforço pode ser constatado a partir da verificação da crescente implementação de programas e políticas destinados à erradicação do analfabetismo no país. Segundo Gadotti (2008), há algumas décadas, o Brasil vem assumindo, formalmente, vários compromissos internacionais referentes à universalização da alfabetização e da educação básica, tornando-se signatário de uma série de documentos, especialmente os que se filiam à Organização das Nações Unidas (ONU). No entanto, é preciso entender este esforço num enclive de contradições entre crescimento econômico e desenvolvimento social.

Assim, pode-se considerar que tal esforço se deve, em grande medida, ao fato de se acreditar que o analfabetismo prejudica e até compromete o

desenvolvimento econômico, político e social do país. Portanto, especialmente em países em desenvolvimento como é o caso do Brasil, a educação em geral e a alfabetização em particular, são tratadas enquanto possibilidades de crescimento, num cenário neoliberal; daí o motivo pelo qual as questões ligadas à elaboração, implementação e à avaliação de políticas públicas para alfabetização ocuparem, atualmente, o cerne das discussões em educação.

Desse modo, a alfabetização e o analfabetismo têm sido um dos temas centrais da agenda política nacional há algum tempo no Brasil. Devido à sua complexidade e impacto social, os debates acerca das políticas públicas voltadas à alfabetização têm mobilizado um amplo segmento da sociedade em reflexões sobre os caminhos trilhados nessa área, sobre as diferentes propostas, encaminhamentos e métodos desenvolvidos, sobre os rumos e desafios futuros colocados às políticas públicas que contemplam o tema.

Mortatti (2010) revela que, mesmo antes da Proclamação da República, os governantes e intelectuais da Corte e de algumas províncias brasileiras, especialmente São Paulo, já demonstravam preocupação com a questão da alfabetização. Porém, foi somente após a primeira década da República que as práticas sociais de leitura e escrita em língua materna passaram a fazer parte das instituições escolares, ou seja, passaram a ser,

[...] ensinadas e aprendidas em espaço público e submetidas à metódica, sistemática e intencional, porque consideradas estratégicas para a formação do cidadão e para o desenvolvimento político e social do país, de acordo com os ideais do regime republicano (MORTATTI, 2010, p. 2).

A partir da década de 1930, de acordo com os estudos de Mortatti (2010), com a unificação em nível federal das iniciativas políticas em todas as esferas da vida social, a educação e as questões ligadas à alfabetização começaram a fazer parte de políticas e ações dos governos estaduais, uma vez que, passaram a ser compreendidas enquanto áreas importantes para a efetivação do desenvolvimento nacional. Desde então, a quantidade de indivíduos alfabetizados sempre foi determinante para o estabelecimento de índices de desenvolvimento do país. É por isso que, cada vez mais, os índices de alfabetização estão no centro da

elaboração e implantação de políticas públicas que buscam solucionar o problema do analfabetismo no Brasil.

Em seus estudos acerca da erradicação do analfabetismo e do compromisso do Brasil em alfabetizar na idade certa, Moreira e Saito (2013) apontam que, já a partir da década de 1990, os pilares da política para a alfabetização em nosso país estavam ancorados nos princípios neoliberais, fazendo com que a reforma educativa recebesse contornos por meio de uma *Agenda Globalmente Estruturada de Educação* (AGEE), via regulações transnacionais com a participação do Brasil no Sistema da Organização das Nações Unidas (ONU) e das orientações estabelecidas por organizações e organismos internacionais desse sistema. Isso equivale a dizer que, há quase duas décadas no Brasil, é possível constatar “[...] a influência do neoliberalismo e da reforma do Estado na construção e consolidação de uma política para a alfabetização brasileira” (MOREIRA; SAITO, 2013, p. 56) cujos contornos e determinações possuem cunho econômico e social.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil é um país de 14 milhões de analfabetos, com maior incidência entre a população historicamente marginalizada, ou seja, indivíduos acima dos 15 anos, quase sempre, oriundos da Região Nordeste, moradores de municípios com até 50 mil habitantes que, na sua maioria, são negros e pardos e concentram-se na zona rural (IBGE, 2010). Tais dados evidenciam a necessidade de desenvolvimento de ações que tornem o processo de alfabetização mais eficiente e universal.

Para que se possa analisar adequadamente o que estes números representam, é preciso considerar, segundo os critérios utilizados pelo IBGE, que para ser considerada alfabetizada, uma pessoa precisa ser capaz, apenas, de escrever um bilhete simples, o que, sem dúvida, revela um conceito de alfabetização para os padrões atuais, extremamente frágil e discutível.

O conceito de alfabetização com o qual o IBGE trabalha, limita-se a aquisição e domínio de um código gráfico, da “tecnologia da escrita”, um domínio mecânico da língua. Segundo essa concepção, estar alfabetizado equivale, na leitura, possuir a capacidade de decodificar sinais gráficos, transformando-os em sons, e, na escrita, a capacidade de decodificar os sons da fala, transformando-os em sinais gráficos, como se todo o processo se limitasse a aquisição e domínio de

um código, como se a capacidade de codificação e decodificação fosse suficiente para que um indivíduo pudesse ser considerado alfabetizado.

Com base nesta informação, é possível concluir que, caso os critérios utilizados fossem um pouco mais exigentes e o conceito de alfabetização fosse um pouco mais amplo, os índices de analfabetismo aumentariam significativamente, o que, segundo Mortatti (2010), justifica a manutenção desses critérios e conceitos; afinal, o que está em jogo é a imagem do país.

De acordo com os estudos de Oliveira e Souza (2000), a história da sociedade brasileira, no que se refere à educação, tem sido marcada por registros de índices e características de exclusão social, preocupantes, dentre os quais destacam os elevados percentuais de evasão e reprova no ensino médio. Divulgado recentemente, o relatório do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de 2014, aponta que 12% dos alunos matriculados no Ensino Médio reprovam e que, 30% desses alunos estão com atraso de mais de dois anos no fluxo regular e que, um a cada dez, abandona a escola antes do término do ano letivo. Já no que se refere ao Ensino Fundamental, dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) revelam que o índice de reprovação ficou em 10,3%, sendo que 51,4% das crianças das escolas públicas, que concluíram 3.º ano do Ensino Fundamental, não obtiveram os conhecimentos esperados para essa etapa na avaliação de leitura na Prova ABC (fonte: Anuário Brasileiro da Educação Básica, disponível em: www.moderna.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId).

Oliveira e Souza (2000) identificam uma contradição da ação governamental entre a teoria e a prática, referentes às políticas públicas educacionais, especialmente às destinadas às dificuldades no campo da alfabetização, como um fator historicamente verificável em nosso país, já que, conforme aponta Naoe (2012), as taxas de analfabetismo costumam ser tratadas dentro do universo de números e metas, quando, na verdade, deveriam ser analisadas no campo da política social, pois, a população considerada analfabeta é a mesma que sofre com outros problemas sociais como a fome, a falta de moradia, saneamento básico, assistência médica, entre outros.

No que diz respeito às políticas públicas educacionais, a capacidade de ler e escrever tornou-se, atualmente, um dos principais índices considerados ao se avaliar a competência da escola pública e ao se estabelecer os níveis de

desenvolvimento do país (MORTATTI, 2010). Por isso, a educação é considerada peça fundamental da estrutura social e se torna indispensável para a mobilidade social dos indivíduos e, para a elevação dos índices de desenvolvimento humano no Brasil.

O Brasil alcançou importantes avanços na cobertura educacional nos últimos anos, atingindo, para as crianças de 7 a 14 anos, taxas comparáveis às dos países mais desenvolvidos do mundo. Em 2003, a frequência escolar nesta faixa etária alcançou 97,2%. A taxa líquida de matrícula no Ensino Fundamental teve registro de 94%, sendo alta também para diferentes regiões do País (Norte – 93%; Nordeste – 92%; Sudeste – 95%; Sul – 96%; Centro-Oeste – 94%), faixas de renda (mais pobres – 91%; mais ricos – 96%), raças (brancos – 95%; negros e pardos – 93%), gênero (homens – 93%; mulheres – 94%), zonas de domicílio (urbana – 94%; rural – 92%). Os indicadores de matrícula mostram uma irrefutável redução das desigualdades de acesso ao Ensino Fundamental em nosso país (BRASIL, 2006).

No entanto, tais avanços não têm sido suficientes para reverter à situação desfavorável em que o Brasil se encontra no que tange à educação e, especialmente, à alfabetização das crianças até os oito anos de idade. São muitos e grandes os desafios a serem enfrentados na Educação Básica em nosso país, como por exemplo, a ampliação do acesso à Educação Infantil (atribuição prioritária dos municípios), dado ao fato de ter se tornado obrigatório a partir dos quatro anos de idade e Ensino Médio (atribuição prioritária dos Estados). Esses dois níveis de ensino, apresentam, respectivamente, uma taxa de matrícula de 34% e 43%, sem mencionar a necessidade urgente de melhoria da qualidade do ensino ofertado pela escola pública. (Disponível em www.brasil.gov.br › Educação › 2015 ›)

A esses dados, somam-se os indicadores de aprendizagem do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB para o Ensino Fundamental em Língua Portuguesa e Matemática revelam índices preocupantes, com resultados mais críticos na região nordeste. Isso significa que, embora as desigualdades tenham sido reduzidas, em relação ao acesso ao Ensino Fundamental, dados dos sistemas de ensino mostram que ainda persistem desigualdades quanto aos resultados educacionais alcançados por diferentes segmentos da população, comprometendo assim a universalização do Ensino Fundamental, uma vez que nem todos concluem

este nível de ensino (BRASIL, 2006) e, conseqüentemente, adiando a possibilidade de o Brasil se tornar um país mais justo e igualitário.

Ao tentarmos compreender e refletir a problemática da alfabetização no Brasil, devemos considerar que muito do que se vive hoje, tem origem em nossa herança histórica de desigualdade e analfabetismo. Dados fornecidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (2000), apontam que até o início da década de 1950 menos da metade da população brasileira era alfabetizada. A análise de estudos realizados recentemente, como é o caso do trabalho de Ribeiro, et al., (2002), evidencia que nossa realidade atual, no que se refere ao nível de alfabetização da população não sofreu grande alteração de lá para cá. Estatísticas recentes apontam que 29% da população brasileira acima de 15 anos, é classificada como analfabetos funcionais - pessoas com menos de quatro anos de estudo e que não dominam a função social da leitura e da escrita.

Em consonância com as informações acima, Paula e Tfouni (2009) afirmam que, apesar de todo o progresso urbano e tecnológico pelo qual passou a sociedade brasileira nas últimas décadas e de todos os projetos e iniciativas dos governos no sentido de erradicar o analfabetismo, aumentar a escolarização da população e diminuir a repetência e a evasão escolar, a realidade de fracasso persiste na atualidade. Além das estatísticas oficiais que reconhecem a permanência de altos índices de evasão e repetência no ensino fundamental e médio, inúmeros estudos, artigos científicos e jornalísticos, cotidianamente retratam a precariedade das escolas públicas e a insatisfação das camadas populares com o ensino oferecido (DIMENSTEIN, 2007; AZEVEDO, 2007), atestando a ineficiência das ações que visam reverter esse panorama de fracasso, no que tange à educação pública, em que o Brasil se encontra desde os primórdios de sua história.

Em seu estudo sobre a problemática do fracasso escolar, Paula e Tfouni (2009), identificaram uma ligação estreita entre os fenômenos da divisão social e do fracasso escolar. Segundo as autoras, o fracasso escolar apresenta-se como realidade indissociável da história da educação e do processo de escolarização das classes populares no Brasil.

Durante muito tempo no Brasil, as políticas públicas destinadas à alfabetização acabavam falhando em sua tarefa por não levarem em conta o caráter complexo e multifacetado que o processo de alfabetização possui, além de

desconsiderarem também as ações humanas nele envolvidas. Ao longo de 130 anos de história da alfabetização brasileira, as políticas públicas a elas destinadas tendem a centralizar seus esforços em um ou em alguns de seus aspectos, desconsiderando seu caráter humano e político ao estabelecer a opção por determinadas correntes teóricas que lhes darão sustentação (MORTATTI, 2010).

Partilhando da abordagem apresentada por Moraes (2009), Mortatti (2010), Paula e Tfouni (2009), parece oportuno destacar ainda que, os critérios que determinam a reprovação – um dos fatores que compõem a categoria fracasso escolar – são estabelecidos pelo Estado. O fracasso escolar, expresso pelos altos índices de reprovação, mesmo nos anos iniciais do Ensino Fundamental, etapa da escolarização destinada à alfabetização, não pode ser entendido como um evento natural, quase automático, como uma fórmula simplista: não aprendeu, reprova. Esse fenômeno precisa ser compreendido como uma forma de interpretação imposta por um sistema educacional comprometido com os interesses do Estado que, muitas vezes, tem como objetivo responsabilizar o aluno pelo seu próprio fracasso e, mais que isso, fazê-lo acreditar que não possui “talento” para aprender. Além disso, é preciso mencionar ainda que, no caso do Brasil, a escola, por estar inserida em uma sociedade de classes, assim como as demais instituições sociais, também é regida pelos interesses do capital, colocando-a, contraditoriamente a sua função social, a serviço da produção das desigualdades e da exclusão social.

Aliada aos aspectos sociais e políticos presentes no processo de alfabetização no Brasil, Soares (2004) observa que este processo vem sofrendo uma perda progressiva de especificidade ao longo das duas últimas décadas. Para caracterizar esse fenômeno observado nas escolas brasileiras, a autora, usou o neologismo “desinvenção da alfabetização”. Soares (2004) atribui a essa perda de especificidade da alfabetização, o atual, e tão propalado, fracasso na aprendizagem e ensino da língua escrita nas escolas brasileiras, não como fator único, é verdade, mas talvez, como um dos mais relevantes.

Essa perda da especificidade da alfabetização se caracteriza pela ausência total das relações entre o sistema fonológico e o sistema gráfico em relação às demais aprendizagens e comportamentos na área da leitura e da escrita; tais relações, apesar de constituírem apenas uma das facetas do ensino e da

aprendizagem da leitura e da escrita, são importantes e não poderiam ser deixadas de lado.

Quanto às causas dessa perda da especificidade da alfabetização, Soares (2004) aponta apenas os fatores de natureza pedagógica, tais como: a reorganização do tempo escolar com a implantação do sistema de ciclos, que, pode ter provocado uma diluição de metas e objetivos a serem atingidos gradativamente ao longo do processo de escolarização e o princípio da progressão continuada, que mal concebido e mal aplicado, resulta em descompromisso com o desenvolvimento gradual e sistemático de habilidades, competências e conhecimentos.

Tais fatores podem, sem dúvida, contribuir para os altos índices de reprovação nas séries iniciais do Ensino Fundamental. Dados da Educação Básica no Brasil de 2010, divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), mostram que cerca de 5,20% das crianças reprovam no seu primeiro ano escolar. São 151 municípios brasileiros que reprovam 20% ou mais dos alunos da rede pública ao final do 1º ano do Ensino Fundamental. É preciso lembrar que esses dados não expressam a realidade de Estados que aderiram à progressão continuada, como é o caso do Estado de São Paulo.

O que se pôde constatar até aqui, é que o fracasso escolar sempre esteve presente na educação brasileira – não como um fenômeno isolado, uma exceção, mas como uma realidade (incômoda) muito conhecida (PAULA; TFOUNI, 2009) que precisa ser elucidada e considerada por aqueles que almejam se aventurar na tentativa solucionar este grave problema histórico.

Talvez por isso, os dados do IBGE referentes ao censo do ano de 2010, indicam uma diminuição da quantidade de brasileiros analfabetos na casa dos 29% em relação aos números obtidos em 2000. Essa diminuição, no entanto, refere-se apenas ao número de analfabetos absolutos, porém, outros índices, como o Indicador de Alfabetismo Funcional (INAF) apontam para o aumento do número de indivíduos incapazes de utilizar o conhecimento da língua materna para sua inserção nas práticas sociais em que se faz necessário o uso da leitura e da escrita (NAOE, 2012).

Por isso, embora o Brasil venha aumentando a oferta de vagas e o acesso à educação em todos os níveis de ensino nas últimas décadas, muito ainda

há que ser feito, pois, a garantia do direito à educação não se resume à provisão de matrícula. É preciso também que os alunos que ingressam na escola tenham condições de permanecer, aprender e concluir seus estudos, para que o país consiga aumentar os níveis de escolarização da população (BRASIL, 2006) e, neste sentido, o Brasil ainda tem um longo caminho a percorrer.

4 PNAIC – 2012: ANÁLISE E PERSPECTIVA DE AÇÃO

Esta seção traz análises do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC-2012) enquanto estratégia para erradicação do analfabetismo no Brasil, explicitando suas potencialidades e fragilidades.

Os estudos e as estatísticas disponíveis apontam para uma realidade preocupante no que tange à aprendizagem dos alunos dos primeiros anos de escolaridade no Brasil. Revelam que somos um país de analfabetos, com crescimento baixo do PIB, insuficiente industrialização e, no ano de 2011, ocupávamos o 88.º lugar entre 127 países no *ranking* de educação. Este *ranking* foi realizado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o braço da Organização das Nações Unidas (ONU) para a cultura e educação, em que o Brasil ficou atrás de países como a Argentina, o Chile, o Equador e a Bolívia (SOARES, 2008), que são países que apresentam importantes problemas sociais.

Dados apresentados pelo “Movimento Todos pela Educação” no ano de 2010, revelam que cerca 45 a 50% dos alunos matriculados no Ensino Fundamental da rede pública no Brasil, possuem desempenho abaixo do mínimo esperado em leitura e, no que se refere à escrita, este número sobe para alarmantes 90%. O fracasso e as dificuldades vivenciadas nos primeiros anos de escolaridade tendem a se estender ao longo dos anos posteriores, que segundo Ribeiro e Ribeiro (2014), já que, mesmo sendo capazes de ler, esses alunos não são capazes de compreender o que leem, nem produzir textos com autonomia. Tal situação, de acordo com as autoras, é fruto de um ensinamento desgastante que não considera a capacidade da criança em desenvolver seu pensamento, consolidando uma aprendizagem superficial, limitadora e geradora de falsas ideias (RIBEIRO; RIBEIRO, 2014).

O MEC condena a reprovação de crianças nos primeiros anos do Ensino Fundamental e, em seu discurso oficial, argumenta que, reprovar, é culpar o aluno pelo seu fracasso, isentando a escola de sua parcela de responsabilidade que, com isso, não se vê forçada a discutir a melhoria do processo de ensino e da aprendizagem.

Por isso, neste contexto de fracasso, o Ministério da Educação instituiu o PNAIC-2012 por meio da Portaria n.º 867, de 04 de julho de 2012 e lançado em outubro do mesmo ano pelo governo da Presidente Dilma Rousseff com o objetivo de garantir a alfabetização plena de todas as crianças brasileiras até os oito anos de idade. No dia 8 de novembro de 2012, o Ministro da Educação, Aloizio Mercadante Oliva, reunido com representantes da sociedade civil e governo, lançou, oficialmente o PNAIC e convocou todos para firmar um PACTO pela alfabetização no Brasil (RESENDE, 2015).

O PNAIC pretende alcançar a meta de alfabetizar todas as crianças brasileiras até os oito anos de idade, com vistas à erradicação do analfabetismo no Brasil, contando com a participação articulada dos governos federal, estaduais e municipais, que se propõem a mobilizar todos seus esforços e recursos na valorização e apoio aos professores e às escolas, por meio da disponibilização de materiais didáticos de alta qualidade destinados aos alunos e implementação de sistemas de avaliação, gestão e monitoramento, conforme o Art.1º da portaria 867 de 04 de julho de 2012 do Ministério da Educação, publicado no Diário Oficial da União n º 129, quinta-feira, 05 de julho de 2012. Este texto legal afirma que:

Fica instituído o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, 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, aferindo os resultados por exame periódico específico, que passa a abranger: I - a alfabetização em língua portuguesa e em matemática; II - a realização de avaliações anuais universais, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, para os concluintes do 3º ano do ensino fundamental; III - o apoio gerencial dos estados, aos municípios que tenham aderido às ações do Pacto, para sua efetiva implementação. Parágrafo único. A pactuação com cada ente federado será formalizada em instrumento próprio a ser disponibilizado pelo MEC. (Disponível em: <http://pacto.mec.gov.br/documentos-importantes>)

Ao aderir ao Pacto, os entes governamentais comprometem-se a: I. Alfabetizar todas as crianças em Língua Portuguesa e em Matemática; II. Realizar avaliações anuais universais, aplicadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – 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 (RESENDE, 2015).

O PNAIC-2012 contém propostas didático-pedagógicas para alfabetizar todas as crianças brasileiras até os oito anos de idade e, este propósito vai muito além de unicamente ensinar as crianças a dominarem o sistema de leitura e escrita alfabética, mas, sobretudo, consiste em despertar o interesse, em desenvolver habilidades que lhe permitam fazer uso desse sistema nas mais diversas ações e situações comunicativas e práticas sociais, fazendo da capacidade de ler e escrever, um facilitador da formação de um indivíduo alfabetizado e letrado (RIBEIRO; RIBEIRO, 2014), um cidadão consciente de seus direitos e deveres, capaz de uma atuação efetiva e eficaz na sociedade da qual faz parte.

Alfabetizar todas as crianças brasileiras até os oito anos de idade, é meta estabelecida pelo Plano Nacional de Educação (PNE) que, conforme a lei 13.005/14 estabelece um elenco de diretrizes para atender: a erradicação do analfabetismo; o atendimento escolar universalizado; a superação das desigualdades educacionais e a erradicação de todas as formas de discriminação; a melhoria da qualidade de ensino; a formação para o trabalho e para o exercício da cidadania; a democratização da gestão escolar pública; a promoção humanística, científica, cultural e tecnológica; a efetiva aplicação de recursos públicos em educação; a valorização dos profissionais da educação; a promoção dos princípios de respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (SANTOS, 2014).

Esta meta de alfabetizar todas as crianças brasileiras até os oito anos de idade é apenas uma dentre as vinte metas e múltiplas estratégias baseadas nas diretrizes acima elencadas que, apesar de ambiciosa, já estava presente no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) em 2007. O atual PNE, de vigência decenal (2014/2024), conta com a implementação do PNAIC-2012 como estratégia de se atingir esta audaciosa meta nos seus cinco primeiros anos de vigência (BRASIL, 2014), logo, a meta de se alfabetizar todas as crianças brasileiras até os oito anos de idade, não chega a ser uma novidade trazida pelo PNAIC-2012.

No ano de 2007, o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007 (governo do Presidente Lula, cujo Ministro da Educação era Fernando Haddad), já dispunha 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. Prevê programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da Educação Básica, estabelecia no inciso II do artigo 2º da Medida Provisória 586/12, cujo texto será convertido em lei com a sanção da presidente Dilma Rousseff, que cria incentivos públicos que viabilizem a alfabetização de todas as crianças com até oito anos de idade nas escolas públicas. (Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007.../d6094.htm).

De acordo com Resende (2015), ao instituir essa Medida Provisória, o governo federal buscou conferir legitimidade jurídica e, principalmente, disciplinar a participação da União nas ações entre Estados, Municípios e Distrito Federal, no que tange, fundamentalmente, à concessão de bolsas, desenvolvimento de recursos didáticos e pedagógicos, além de premiações para escolas e seus profissionais, no que se refere à formação continuada dos professores alfabetizadores.

Para que a meta de alfabetização de todas as crianças até os oito anos de idade se efetivasse em todas as escolas do país, apostava-se na proposta do ciclo da alfabetização nos anos iniciais do Ensino Fundamental, entendido enquanto um tempo sequencial de três anos (600 dias letivos), sem interrupções, dedicados à inserção da criança na cultura escolar, à aprendizagem da leitura e da escrita, à ampliação das capacidades de produção e compreensão de textos orais em situações familiares e não familiares e à ampliação do universo de referências culturais dos alunos nas diferentes áreas do conhecimento.

Ao final do ciclo de alfabetização, a criança tem o direito de saber ler e escrever, com domínio do sistema de escrita alfabética, textos para atender a diferentes propósitos. Considerando a complexidade de tais aprendizagens, concebe-se que o tempo de 600 dias letivos é um período necessário e adequado para que seja assegurado a cada criança o direito às aprendizagens básicas da apropriação da leitura e da escrita; necessário, também, à consolidação de saberes essenciais dessa apropriação, ao desenvolvimento das diversas expressões e ao aprendizado de outros saberes fundamentais das áreas e componentes curriculares, obrigatórios, estabelecidos nas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de Nove Anos.

Além de ensinar a ler e escrever, o ciclo de alfabetização garantiria à inserção da criança na cultura, assim, a leitura e escrita que pratica deve possibilitar a ampliação de seu universo de referências culturais, nas diferentes áreas do conhecimento.

Segundo Resende (2015), as primeiras manifestações institucionais a cerca do PNAIC foram da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e do Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED) que priorizaram a análise da amplitude política e da abrangência do programa, com forte respaldo normativo, estratégico e financeiro do Governo Federal. No aspecto social, o PNAIC contou com ampla divulgação nas mídias impressas e eletrônicas, com pronunciamentos de representantes do MEC, da Presidente da República e de parlamentares.

A iniciativa de elaboração e implementação do PNAIC-2012 foi impulsionada pelos dados levantados pelo Censo de 2010, os quais apontaram que, aproximadamente 15,2% das crianças brasileiras em idade escolar não sabem ler e escrever (INEP, 2012). Elaborado pelos docentes pesquisadores da Universidade Federal de Pernambuco, o PNAIC-2012, foi inspirado no Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC); um programa do governo do Ceará com sua semente plantada na cidade de Sobral, pelo recém-eleito deputado estadual Ivo Gomes (PSB/CE) o qual, em 2002 levou à Assembleia Legislativa sua experiência como secretário de Desenvolvimento da Educação de Sobral e como presidente do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar e introduziu em 2004 um programa de erradicação do analfabetismo; que nasceu em Sobral em parceria com docentes pesquisadores da Universidade Federal do Ceará, e que no âmbito estadual foi assumido em 2007.

Assim, o PAIC inspirou a elaboração e implementação de outro importante Programa Federal destinado à alfabetização, o Pró-Letramento – programa governamental implementado em 2005 como estratégia de formação continuada à distância e em serviço, de professores das séries iniciais do ensino fundamental, que atuam na rede pública de ensino, com o objetivo de favorecer a melhoria do desempenho escolar de alunos nas áreas de leitura/escrita e matemática, cujas bases teóricas, de acordo com Luz e Lemes (2013), deram sustentação à elaboração do PNAIC -2012.

Frade (2013, n. p.) reconhece que o PNAIC,

[...] é uma política de continuidade do governo brasileiro voltada à formação dos educadores, que começou com o Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (Profª), criado pelo MEC em 2001, com a proposta de orientar as ações educativas de alfabetização na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e na Educação de Jovens e Adultos (EJA). Depois, veio o Pró-Letramento – Mobilização pela Qualidade da Educação, iniciado em 2005.

Agora, temos o fortalecimento dessas políticas com o Pnaic, ou seja, a continuidade e a evolução desse processo, e não uma ruptura. A diferença é que essa é uma política educacional mais aprofundada, pois reúne três vertentes indispensáveis para o seu êxito: o processo de formação, o de avaliação e a disponibilização de materiais didáticos nas escolas para uso do educador e do aluno (FRADE 2013, apud RESENDE 2015, p. 86).

Tanto na perspectiva do Pró Letramento quanto na perspectiva do PNAIC-2012, (ambos com vistas à melhoria do desempenho dos alunos nas avaliações externas), verifica-se o estabelecimento de uma correlação entre o desempenho dos estudantes e o trabalho desenvolvido pelos professores. Estes profissionais seriam e são responsabilizados pelo baixo desempenho que os alunos, eventualmente, apresentem ou “gratificando-os” pelo sucesso do trabalho realizado com alunos que apresentem bom desempenho nas avaliações. Desconsidera-se as diferenças e especificidades regionais bem como as condições de trabalho docente que, não raras vezes, no Brasil, são extremamente adversas.

Há uma previsão de que a criança passe por um ciclo de três fases: ao final do 1º ano a criança deverá atingir o nível alfabético, ou seja, demonstrar compreensão do sistema de escrita alfabética tendo o 2º ano e o 3º ano para consolidar seu processo de alfabetização.

É preciso salientar que a proposta do PNAIC-2012 é de que a criança esteja plenamente alfabetizada até os oito anos de idade e isso não significa, absolutamente, que ela será alfabetizada somente quando completar oito anos de idade, como se fosse uma proposta de alfabetização tardia, como, equivocadamente, algumas análises recentes do PNAIC-2012 tendem a fazer parecer.

A fim de se cumprir a meta estabelecida para todo território nacional, independentemente das especificidades regionais e do fato de o Brasil ser um país de dimensões continentais, o governo federal tem oferecido incentivos financeiros e

assistência técnica e pedagógica, visando à formação de 360 mil professores alfabetizadores. No intuito de minimizar os efeitos das carências técnicas e administrativas de muitos municípios brasileiros, as ações do PNAIC-2012 apoiam-se em quatro eixos de atuação:

1. Formação continuada presencial para professores alfabetizadores e seus formadores;
2. Materiais didáticos;
3. Avaliações sistemáticas;
4. Gestão, mobilização e controle social.

O Livroto Oficial do Pacto, instituído pela Portaria nº 1458/2012/MEC (disponível em pacto.mec.gov.br/images/pdf/pacto_livreto.pdf), no que se refere aos quatro eixos de atuação, dispõe:

No que se refere à formação continuada dos professores alfabetizadores e seus formadores, o PNAIC-2012 propõe que se efetive por meio de curso presencial de 02 anos para os professores alfabetizadores, com carga horária de 120 horas por ano, com base no programa Pró-Letramento, cuja metodologia propõe estudos e atividades práticas.

A condução dos encontros com os professores alfabetizadores fica sob a responsabilidade de orientadores de estudo que são professores das redes, que receberam formação específica, por meio de curso com carga horária de 200 horas anuais, ministrado pelas universidades públicas. Recomenda-se que os orientadores de estudo sejam selecionados entre a equipe de tutores formados pelo Pró-Letramento no município ou Estado; recomendação que a maioria dos municípios que aderiram ao Pacto, não seguiu.

No entanto, a proposta de formação continuada do PNAIC-2012, trouxe uma inovação quanto ao papel do professor alfabetizador que é entendido como protagonista da atividade educativa, na medida em que oportuniza o debate entre os docentes, e favorece a troca de vivências, a reflexão e o aprofundamento da própria prática (SALOMÃO, 2015).

Quanto aos materiais didáticos e pedagógicos, propõe a elaboração de conjuntos de materiais específicos para alfabetização, tais como: livros didáticos

(entregues pelo Programa Nacional do Livro Didático - PNLD) e respectivos manuais do professor; obras pedagógicas complementares aos livros didáticos e acervos de dicionários de língua portuguesa (também distribuídos pelo PNLD); jogos pedagógicos de apoio à alfabetização; obras de referência, de literatura e de pesquisa (entregues pelo Programa Nacional Biblioteca na Escola - PNBE); obras de apoio pedagógico aos professores; e tecnologias educacionais de apoio à alfabetização. Além de novas atividades e materiais didáticos para alfabetização, muda também a quantidade de materiais entregues às escolas, cujos acervos serão calculados por número de turmas de alfabetização e não por escola, possibilitando aos docentes e alunos explorar melhor os conteúdos.

Merece destaque como ponto positivo, o material adotado na formação dos orientadores de estudo e dos professores alfabetizadores. O PNAIC-2012 reuniu docentes pesquisadores das Universidades Públicas do Brasil inteiro para elaborar um material aberto, que respeitasse os contextos locais e que desse liberdade para o professor alfabetizador embasar sua própria prática pedagógica, evitando que a formação se resumisse em mero treinamento para aplicar apostila, mas que de fato, se constituísse em oportunidade para o educador fundamentar, refletir e redefinir sua prática.

As avaliações sistematizadas contaram com três componentes principais: o primeiro refere-se às avaliações processuais que serão debatidas durante o curso de formação, que podem ser desenvolvidas e realizadas continuamente pelo professor alfabetizador junto aos alunos. O segundo componente, refere-se à disponibilização de um sistema informatizado no qual os professores deverão inserir os resultados da Provinha Brasil de cada criança no início e no final do 2º ano que permitirá aos docentes e gestores analisar de forma agregada essas informações e adotar eventuais ajustes. O terceiro componente é a aplicação, aos concluintes do 3º ano, de uma avaliação externa universal, a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), visando aferir o nível de alfabetização alcançado ao final do ciclo, e que possibilitará às redes, implementar medidas e políticas corretivas. Também neste caso, o custo dos sistemas e das avaliações externas será assumido pelo Ministério da Educação.

Neste eixo das avaliações sistematizadas, a equipe nacional do PNAIC-2012, composta por docentes pesquisadores da Universidade Federal de Pernambuco, divulgou que, ao final do primeiro ano de atuação do programa, em 2013, o Ministério da Educação publicaria um edital informando os critérios de premiação e reconhecimento aos professores, escolas e redes de ensino que mais avançarem na alfabetização das suas crianças, considerando os resultados obtidos nas avaliações externas. Tal intenção não chegou a se efetivar; as avaliações foram aplicadas, os dados do desempenho dos alunos nas escolas foram amplamente divulgados, porém, as premiações não aconteceram.

Quanto ao eixo da gestão, controle social e mobilização, o arranjo institucional proposto para gerir o PNAIC-2012 é constituído por quatro instâncias:

1. Um Comitê Gestor Nacional;
2. Uma Coordenação Institucional em cada Estado, composta por diversas entidades, com atribuições estratégicas e de mobilização em torno dos objetivos do Pacto;
3. Coordenação Estadual, responsável pela implementação e monitoramento das ações em sua rede e pelo apoio à implementação nos municípios; e,
4. Coordenação Municipal, responsável pela implementação e monitoramento das ações na sua rede.

Ainda neste eixo, destaca-se a importância do sistema de monitoramento que será disponibilizado pelo MEC, destinado ao apoio às redes e a assegurar a implementação de diferentes etapas do Pacto. Por fim, ressalta-se também a ênfase do MEC no fortalecimento dos Conselhos de Educação, dos Conselhos Escolares e de outras instâncias comprometidas com a educação de qualidade nos Estados e municípios.

Partindo do pressuposto de que os quatro eixos de atuação mencionados acima sejam plenamente contemplados em todos os municípios brasileiros que aderiram ao PNAIC-2012 e que, por terem assinado um protocolo de intenções, recebem recursos e apoio técnico do Ministério da Educação, o PNAIC-2012 se propõe a enfrentar a realidade, apontada por inúmeros estudos, da alfabetização precária de crianças no Brasil.

De início, pensou-se em um Programa Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, mas chegou-se à conclusão de que o termo “Programa” não daria conta da abrangência que se pretendia alcançar. No entanto, é preciso considerar que em sendo um Programa, haveria a necessidade de se declarar de onde, exatamente, viria o orçamento que financiaria as ações. Obrigatoriedade que não se observa com o termo Pacto. Assim, se evidencia a retórica da disponibilidade de recurso e não a indicação precisa de uma linha orçamentária para as ações do PNAIC-2012. Não houve consenso com os professores nem com a comunidade escolar que justifique chamar o Programa de Pacto, embora, a adesão dos professores às ações do PNAIC-2012 já ultrapasse os 90% em todo território nacional.

Em seu discurso oficial, no entanto,

[...] o MEC ressaltou, como uma das recomendações para todos os envolvidos, a importância do uso da nomenclatura PACTO para demarcar a natureza e a ideia do programa: todos ‘pactuarem’ em favor de um objetivo único – toda criança alfabetizada até os oito anos de idade. Entretanto, cada instância-parceira apropriou-se dessa orientação de maneira peculiar, prevalecendo nas exposições orais e nos documentos escritos o termo PNAIC, e não a recomendação inicial de referir-se ao programa somente com a nomenclatura Pacto (RESENDE, 2015, p. 33)

A partir dessa orientação, o primeiro instrumento divulgado foi o Manual do Pacto, contendo as diretrizes básicas do PNAIC, que, organizado em forma de um questionário com perguntas/dúvidas e respostas, não permite discussões dialógicas com o leitor.

Sem dúvida, conforme aponta Rolkouski (2013), o PNAIC-2012, é uma política pública para alfabetização, com ênfase na formação de professores, complexa e robusta do ponto de vista do investimento que, por um lado traz inovações e já demonstra alguns avanços, mas que, por outro lado, revela algumas fragilidades e questões com as quais o poder público terá de lidar no enfrentamento ao analfabetismo em nosso país.

Em uma iniciativa pioneira no Brasil, o PNAIC-2012, realizou o pagamento de bolsas de incentivo a todos os atores envolvidos no processo, viabilizadas pelo governo Federal que ainda subsidiou recursos financeiros necessários às novas práticas pedagógicas como: jogos e acervos literários

especialmente elaborados para contemplar as ações e princípios pedagógicos do Pacto, conforme prevê a portaria nº 1.458/2012.

Os professores alfabetizadores receberam R\$ 200,00 de bolsa auxílio, já os orientadores de estudo e os coordenadores locais, R\$ 765,00, enquanto que os formadores receberam R\$ 1.100,00, mensalmente, durante um período de 10 meses. Destaca-se também como ponto positivo de suas ações, a realização de um curso de longa duração (10 meses), além do fato de acontecer em cada um dos municípios que aderiram ao Pacto, a partir e levando em consideração, a realidade local.

A soma das bolsas disponibilizadas aos profissionais da educação, bem como os custos com sua formação, a elaboração do material didático e os prêmios pagos às redes de ensino que atingirem as metas de alfabetização dos alunos, seria, inicialmente, de 500 milhões de reais. Porém, o investimento total da União para a efetivação do PNAIC-2012 estava orçado em, aproximadamente, 2,7 bilhões de reais (BRASIL, 2012), embora, atualmente já se fala em um investimento de 3,3 bilhões de reais.

Tais valores podem até parecer expressivos e, diante de um orçamento mensal de, aproximadamente 1,3 bilhão de reais para a educação, previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA/2015) essa impressão se torna ainda mais forte, no entanto, diante da possibilidade de erradicação do analfabetismo no país, certamente os investimentos envolvidos na implementação do PNAIC-2012 se justificariam.

Outro ponto que merece destaque é a suposta autonomia dada aos municípios na escolha dos orientadores de estudo que, na sua maioria, são profissionais locais que poderão, posteriormente, tornar-se referência de formação em seus municípios (ROLKOUSKI, 2013). Embora tenham a liberdade de selecionar os profissionais que compõem as equipes locais, os municípios não têm autonomia para interferir nas concepções presentes no PNAIC-2012 nem nas ações e encaminhamentos propostos.

Não se pode deixar de mencionar, ainda, o risco iminente de as escolhas dos profissionais que integram as equipes locais não serem as mais apropriadas e a partir de critérios adequados. Ao que tudo indica, essa parece ser

uma questão com a qual a equipe nacional do PNAIC-2012 terá de lidar nos próximos anos, ou seja, rever os critérios de seleção dos orientadores, sem, contudo, interferir na autonomia do município na gestão de suas formações, além de ampliar a possibilidade de atuação dessas equipes locais na elaboração teórica e seleção dos conceitos, concepções e ações contempladas.

É preciso ressaltar também, que o PNAIC-2012 não prevê, em suas ações, uma política de plano de carreira para os professores e demais profissionais da educação, ao contrário, fala-se na instituição de uma espécie de bonificação por desempenho, a partir dos resultados expressos nas avaliações externas como Provinha Brasil e Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), de modo semelhante ao que atualmente existe na Secretaria Estadual de Educação do Estado de São Paulo.

Conforme indica Salomão (2015), a mensuração da aprendizagem dos alunos tomando como parâmetro os indicadores internacionais, expressos nas avaliações externas, é uma das limitações presentes na proposta de atuação do PNAIC-2012.

Esse tem sido, sem dúvida, um ponto de conflito, pois, embora o MEC, em seu discurso oficial alegue que tais avaliações foram previstas com objetivo único de acompanhar a implementação do programa, esse tipo de exame normalmente passa aos professores a impressão de que estão sendo investigados e avaliados, e não a preocupação com o desenvolvimento das habilidades dos alunos. Trata-se, parece, de uma intenção explícita do governo de obter controle do processo, uma estratégia de verificação da eficácia do PNAIC-2012, enquanto política pública e uma tentativa eficaz de fiscalizar os investimentos e os resultados obtidos no âmbito da educação (SALOMÃO, 2015).

Legitimando a concepção acima acerca das avaliações externas, Casassus (2009, p.73), afirma o seguinte:

A visão dessas políticas é que, ao acarretarem a melhoria na educação, acarretariam o aumento na pontuação nas avaliações externas. O ponto crucial para o fracasso é o sistema de gestão- especificamente o sistema de avaliações externas e as teorias que embasam esse sistema. Destarte, o sistema de avaliação seria um empecilho para o desenvolvimento da educação, gerando involução e contribuindo para a diminuição da qualidade da educação.

Para que fosse positiva a política de “bônus por desempenho” precisaria estar atrelada a uma política sólida, consistente, de plano de carreira que valorizasse o professor e favorecesse o desenvolvimento do processo de profissionalização da profissão docente e que a mensuração dos resultados obtidos pelos alunos, não incidisse diretamente sobre o trabalho do professor. Salomão (2015) ressalta que a qualidade do processo de ensino e de aprendizagem está na superação da busca por altas pontuações que causam danos ao processo, e que afastam as ações reais que deveriam conduzir as reais melhorias da educação.

Além disso, não se pode deixar de mencionar o fato de que essa política de bonificação por desempenho promove a competitividade entre as escolas que acabam disputando entre si uma melhor colocação nesse *rankeamento* e instaura no cotidiano escolar um clima de competição e isolamento profissional, em que, cada professor, à custa, muitas vezes, de uma sobrecarga de trabalho, que fragiliza e compromete a qualidade do trabalho docente, busca fazer com que seus alunos tenham um bom desempenho nas avaliações externas, especialmente naquelas às quais seu bônus está atrelado.

O processo de isolamento profissional, aliado ao aspecto de descontinuidade típico das políticas educacionais de governo, poderá, conforme apontam Luz e Lemes (2013) consolidar o processo de intensificação da atividade docente, entendida como sensação de sobrecarga de trabalho, tendo em vista que os professores acabam por ter de participar de mais de uma formação continuada além das intermináveis e, muitas vezes improducentes Hora de Trabalho Pedagógico Coletivo, (as HTPCs), realizadas semanalmente nas escolas públicas fora do horário de trabalho regulamentar do professor.

De acordo com Mendes (2008), a compreensão da natureza, da essência e/ou da condição própria da HTPC implica em considerar os significados das palavras que compõem o seu nome, ou seja, trata-se de: “[...] um momento, uma oportunidade de ação ou resultado da ação cujo objetivo é a reflexão, ordenação, sistematização e crítica realizadas por um grupo de pessoas que se reúnem em associações” (MENDES, 2008, p. 40).

Mendes (2008) ressalta que a principal característica da HTPC é a valorização da escola como local de formação e de fortalecimento do coletivo, como força motivadora de mudanças, devendo se constituir como um espaço coletivo

privilegiado para a construção coletiva do trabalho docente, já que possibilita aos docentes a troca de experiências, a contribuição mútua na construção de sua prática pedagógica. Além da valorização do coletivo, a HTPC é fruto da mobilização dos professores na busca pela melhoria do ensino público.

No entanto, a forma como a HTPC tem sido conduzida nas escolas públicas revela pouca contribuição para o desenvolvimento profissional, tanto no que se refere à aquisição de novas estratégias e habilidades pedagógicas, quanto no que se refere ao desenvolvimento da autonomia profissional (GARCIA, 2003), pois, tem se constituído muito mais como espaço de resolução de problemas e/ou conflitos, transmissão de recados, do que em oportunidade de desenvolvimento profissional e, nessa medida, acaba se revertendo em sobrecarga de trabalho.

O excesso da carga horária de trabalho do professor é uma lacuna com a qual a equipe do PNAIC-2012 deverá ter mais cuidado e controle nas suas próximas edições. Já era de se esperar que uma política recente, em fase de implementação, de ampla abrangência como é o caso do PNAIC-2012, apresentasse algum tipo de problema estrutural, no entanto, esse é um aspecto fundamental de uma política pública comprometida com o processo de profissionalização docente, por isso, precisa ser revisto.

A sobrecarga de trabalho do professor é, sem dúvida, um dos aspectos que mais contribuem para que o processo de esbatimento se estabeleça na profissão docente. Esse processo implica na perda progressiva da intensidade, de motivação e trabalho, fazendo com que o professor vá, progressivamente, perdendo seu pouco valor, favorecendo a proletarização da profissão docente.

Ao final do primeiro ano de implementação e ação do PNAIC-2012, dados oficiais do Ministério da Educação (2013), apontam que, 98% das crianças brasileiras frequentam a escola, no entanto, esse mesmo dado revela que cerca de 700 mil alunos ingressam o sexto ano do Ensino fundamental sem o domínio pleno da leitura e da escrita (MOREIRA & SAITO, 2013); tal fato, segundo as autoras, revela que, a exemplo de outras políticas e programas destinados à erradicação do analfabetismo no Brasil, o PNAIC-2012 tem atuado muito mais nas emergências (aumento de matrículas no Ensino Fundamental) do que no seu objetivo maior: a erradicação do analfabetismo no Brasil.

Historicamente, conforme ressaltam Moreira e Saito (2013), o desenvolvimento das políticas públicas para a alfabetização escolar no Brasil tem se deparado com a complexidade, dificuldade e a lentidão expressas na não continuidade e não aplicação dos programas e ações. Atualmente, o PNAIC-2012, vem dando pistas dessa falta de continuidade as quais podem ser verificadas ao se observar o atraso das bolsas que deveriam ter sido pagas no ano passado, pela falta de uma programação para a continuidade das ações no ano de 2015 que, até o presente momento ainda não foram anunciadas, tampouco iniciadas.

Assim, conforme afirma Rolkouski (2013):

[...] convivem lado a lado, méritos e deméritos, respeito às pesquisas, ações bem sucedidas e desrespeitos. Políticas públicas são, também, palco para promoção e, portanto, ações que demandam rituais públicos, como é o caso das premiações que, se não são bem vistas pelos pesquisadores em educação, são, sem dúvida, muito bem vistas pelos governantes (ROLKOUSKI, 2013, p. 8).

As análises empreendidas por Resende (2015) acerca do PNAC,

[...] possibilitam dizer que o PNAIC é um produto ideológico vivo, em pleno processo de implantação, com envolvimento e participação de instâncias governamentais e institucionais que oportunizam outros olhares, pergunta e respostas, que são e serão sempre provisórias, em torno da questão norteadora do Programa – alfabetizar crianças na idade certa (RESENDE, 2015, p. 159).

Guerreiro (2013) ressalta que, daqui para frente, a equipe nacional do PNAIC-2012 terá de enfrentar o desafio de implementar um programa de abrangência nacional que intenciona atingir um objetivo único em todas as salas de aula de alfabetização do Brasil, desconsiderando as realidades locais, as especificidades regionais, ignorando o fato de que os contextos irão interferir nos resultados das avaliações externas e na meta de garantir a alfabetização plena de todas as crianças brasileiras até os oito anos de idade.

5 CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

Esta seção destina-se a organização das considerações conclusivas acerca das análises realizadas a partir da temática desta dissertação, com o intuito de oferecer elementos que favoreçam a compreensão do PNAIC-2012 enquanto política pública para a alfabetização, a fim de contribuir com o desenvolvimento das discussões em torno desta política.

É preciso reconhecer que o produto final apresentado aqui está longe de esgotar as possibilidades de estudo que uma política pública abrangente e audaciosa, como é o caso do PNAIC-2012, pode oferecer ao pesquisador. Fatores limitadores interferiram durante o processo de elaboração desta dissertação, tais como: a dificuldade de apropriação das bases conceituais que deram sustentação ao estudo, a falta de disponibilidade de tempo necessário à elaboração da pesquisa e a carga horária extensa de trabalho como professora alfabetizadora.

No entanto, tais interferências não impediram a vivência de uma experiência acadêmica rica e intensa capaz de provocar um desconforto impulsor que proporcionou o rompimento das barreiras impostas pelos muros da escola, propiciou trilhar um caminho de possibilidades até então desconhecidas. Por isso, diante do reconhecimento do crescimento/amadurecimento pessoal, profissional e científico conquistado por meio da elaboração desta dissertação, foi possível reconhecer “[...] que o inacabado é espelho da própria condição humana que, insistentemente, não abandona a vida e tira lições de todas as experiências” (BITTENCOURT, 2009, p.114).

No desenvolvimento da pesquisa, ficou claro que, segundo demonstra Rolkouski (2013), o PNAIC-2012, é, ao que tudo indica o maior programa destinado à alfabetização com ênfase na formação continuada de professores alfabetizadores do país e, considerando as dimensões continentais do Brasil, possivelmente, um dos maiores do mundo e que, embora tenha apresentado problemas e enfrentado dificuldades nos seus primeiros anos de implementação, traz inovações importantes no traçado do caminho rumo à erradicação do analfabetismo no Brasil.

A análise dos documentos legais (portarias e resoluções) que regulamentam as ações do PNAIC-2012 e da trajetória de sua implementação revelou algumas contradições presentes entre o que se propõe e o que se efetiva.

Os documentos mais recentes indicam que a adesão ao Pacto, ultrapassa 90% dos municípios brasileiros, evidenciando uma unanimidade quanto à aceitação de suas concepções e princípios ou aponta para um fenômeno chamado por Luz e Ferreira (2013) de “tendência utilitarista da formação docente”, já que a esta formação está atrelada à melhoria do desempenho dos alunos nas avaliações externas e, quase como consequência, a melhoria dos índices de desenvolvimento do país. Essa é uma questão sob a qual os teóricos que compõem a equipe do Pacto terão de se debruçar.

Dados divulgados pelo PNAIC-2012 apontam que cerca de 300 mil professores em todo território nacional receberiam formação de 240 horas, divididas entre Alfabetização e Linguagem (em 2013), Alfabetização Matemática (2014) e, para finalizar, ações voltadas ao acompanhamento das atividades dos professores (2015), acompanhamento esse que até o presente momento (final do mês de junho de 2015) ainda não teve início, revelando mais um indício da descontinuidade das ações do PNAIC-2012 e, conseqüentemente, prejudicando a qualidade da formação oferecida aos professores, pois, uma carga horária que seria distribuída em dez meses de curso, deverá ser concentrada em um semestre letivo.

Outro ponto que também merece destaque enquanto fator negativo à implementação do PNAIC-2012 foi a não realização do evento nacional de encerramento anual das ações do Pacto ao final do ano de 2014. Em 2013, no Estado de São Paulo, este evento aconteceu na cidade de Serra Negra com a realização de um Seminário Estadual de encerramento das formações de 2013 e contou com a participação de representantes das Universidades públicas (UNESP e UNICAMP), das redes Estaduais e das redes Municipais de ensino, somando 1.500 participantes. Neste evento, a cerimônia de abertura foi conduzida pela Prof.^a Dr.^a Lourdes Marcelino Machado, Coordenadora Geral do PNAIC/UNESP e presidente do evento, em que destacou o projeto da UNESP como o maior de todo o país, abrangendo dois Coordenadores Gerais, dois Coordenadores Adjuntos, 16 Supervisores, 45 Formadores, 471 Coordenadores Locais, 1.145 Orientadores de

Estudo, 21.351 Professores Alfabetizadores. (Disponível em: www.fmserranegra.net/noticias/.../id:464;...encerramento...pnaic)

A implementação de uma política pública é um processo longo e complexo que exige certo tempo para se efetivar, logo, seus desdobramentos e resultados também demandam tempo e continuidade para começarem aparecer. Quando uma política pública envolve processos de aprendizagens e mudanças de posicionamento, como é o caso do PNAIC-2012, esse tempo se torna ainda mais necessário, pois, colocar a própria prática pedagógica em questionamento não é tarefa simples para o professor. Repensar e redirecionar seu fazer pedagógico em sala de aula, desejar experimentar o novo, pode não ser tão simples quanto parece.

As “novidades” trazidas pelo PNAIC-2012 como a utilização de materiais didáticos de formação, abertos e flexíveis e do incremento para o uso de acervos de obras didáticas, literárias e de materiais complementares, a realização de um trabalho em equipe entre todos os atores envolvidos e a proposta de novas avaliações e de otimização do desempenho gerou euforia, mas, gerou também desconfiança entre os professores alfabetizadores (MOREIRA & OLIVIRA, 2014), tão acostumados a improvisarem como podem dentro de suas salas de aulas, a partir de seus próprios projetos, por meio de estratégias próprias, pessoais.

Essa desconfiança foi potencializada pela ocorrência de algumas falhas na implementação do PNAIC -2012, como a demora na entrega do material de formação aos cursistas, por exemplo. Em muitos Estados esse material só foi entregue depois de muito tempo de início do curso, fato que desagradou boa parte dos participantes que iniciaram o curso com fragmentos dos textos (apostilas fotocopiadas) e muitas dúvidas quanto ao conteúdo completo contemplado em cada caderno. O acordo firmado entre os três entes federados previa que esse material viria nominalmente, porém, em muitos Estados isso não aconteceu e o material acabou tendo que ser usado coletivamente, o que gerou certo desconforto entre os cursistas e aumentou a desconfiança de que algo não ia bem.

De acordo com Moreira e Oliveira (2014), essa desconfiança inicial foi quebrada por um dos pontos que consideram mais fortes do PNAIC-2012: a proposta de formação continuada. Segundo os autores, se no primeiro momento trabalhar em grupo foi algo desconfortável e desafiador, os encontros foram, aos poucos, se constituindo em oportunidades de troca de experiência. É comum

professores registrarem suas práticas apenas para si, porém, com a troca de vivências no grupo proporcionadas nos encontros, vieram à tona práticas eficientes de alfabetização desconhecidas até então pelas próprias Secretarias Municipais de Educação. Essa prática agregou valor ao trabalho do professor alfabetizador na escola que passou a ter maior visibilidade na comunidade escolar.

É preciso reconhecer que o PNAIC-2012, possui o mérito de tentar propiciar, pela primeira vez no campo da educação, a integração federativa, ao propor a participação articulada do governo federal e dos governos estaduais e municipais, em que há predominância de mecanismos de cooperação entre os entes federados, embora, como já foi dito anteriormente, a autonomia dada aos municípios seja pouco significativa. Iniciativa semelhante (de interação dos três entes federados), no Brasil, só havia sido realizada no campo da saúde, com a implementação do Sistema Único de Saúde (SUS), no início da década de 1990, de maneira muito mais consistente e exitosa do que tem se observado no caso do Pacto.

No entanto, o que inicialmente havia sido destacado como um ponto positivo, uma potencialidade do PNAIC-2012, acabou se revelando um fator negativo, uma fragilidade, pois, essa integração não chegou a se efetivar nesses primeiros anos de suas ações.

Um ponto forte que merece destaque é o conceito de alfabetização expresso pelo PNAIC-2012 e os princípios centrais considerados ao longo do desenvolvimento do trabalho pedagógico:

1. O Sistema de Escrita Alfabética é complexo e exige um ensino sistematizado e problematizador.
2. O desenvolvimento das capacidades de leitura e de produção de textos ocorre durante todo o processo de escolarização, mas, deve ser iniciado logo nos primeiros anos da Educação Básica, garantindo acesso precoce a gêneros discursivos de circulação social e a situações de interação em que as crianças se reconheçam como protagonistas de suas próprias histórias;
3. Conhecimentos oriundos das diferentes áreas podem e devem ser apropriados pelas crianças, de modo que elas possam ouvir, falar, ler, escrever sobre temas diversos e atuar, criticamente, na sociedade à qual pertence.

4. A ludicidade e o cuidado com as crianças são condições básicas nos processos de ensino e de aprendizagem.

A partir deste ponto de vista, a alfabetização das crianças brasileiras até os oito anos de idade, é, sem dúvida, uma das prioridades nacionais no contexto atual, pois, o professor alfabetizador tem a função de auxiliar na formação para o bom exercício da cidadania. Para exercer sua função de forma plena, é preciso ter clareza do que se ensina e como se ensina e por que se ensina. Para tanto, não basta ser um reproduzidor de métodos ou modelos que objetivem apenas o domínio de um código linguístico. É preciso ter clareza sobre qual concepção de alfabetização está subjacente à sua prática.

Segundo a concepção de alfabetização presente no PNAIC-2012, estar alfabetizado significa ser capaz de interagir, por meio de textos escritos, em diferentes situações reais e pedagógicas. Significa ler e produzir textos para atender a diferentes propósitos. Assim, a criança alfabetizada compreende o sistema de escrita alfabética, e é capaz de ler e escrever, com autonomia, textos de circulação social que tratem de temáticas familiares ao aprendiz. É possível identificar uma importante ampliação deste conceito.

No entanto, foi possível constatar que os avanços no conceito de alfabetização expresso pelo Pacto, param por aí, ou seja, a análise dos documentos não revela a preocupação com a questão da sustentabilidade na medida em que não propõem o desenvolvimento de prática educativa eficiente em seu favor, com o intuito de conscientizar a geração jovem, que compreende crianças em idade escolar, sobre como ter um relacionamento equilibrado com a natureza (SANTOS & LEAL, 2010), assim como não capacita a criança a vivenciar, com autonomia e consciência crítica, as novas ferramentas tecnológicas de informação que são utilizadas pelo professor alfabetizador como mais uma estratégia de ensino, um meio para se trabalhar um conteúdo específico.

Neste estudo acerca do PNAIC-2012, suas ações fundamentais e resultados parciais, por meio da análise de documentos e resoluções à luz do referencial teórico elaborado pelos autores que contemplam a temática da alfabetização no contexto das políticas públicas, evidenciou-se o fato de tratar-se de uma política de governo, não de uma política de Estado e, como tal, já começa a dar indícios de descontinuidade provocada pela atual crise em que se encontra o

governo da presidente Dilma Rousseff que, inicia em 2015 seu segundo mandato, cujo lema é “Pátria Educadora”, com uma redução do teto mensal para as despesas discricionárias inadiáveis da Educação de R\$ 1,7 bilhão para aproximadamente R\$ 1,2 bilhão de reais. (Disponível em: www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015/orca...), acarretando no atraso das bolsas dos educadores participantes do programa que ainda não receberam as três últimas bolsas de 2014 e revelando a falta de compromisso do Governo Federal, tanto com os educadores quanto com o próprio PNAIC-2012 que surgiu como uma política pública inovadora que erradicaria, definitivamente, o analfabetismo no Brasil.

Tanto a mídia quanto alguns sindicatos de professores, como a APEOESP, no Estado de São Paulo, por exemplo, denunciam que os professores têm buscado respostas junto ao Ministério da Educação e recebem a informação de que o sistema está inoperante, sem previsão de pagamento e, o mais grave, muitos dos profissionais foram surpreendidos com a exclusão do nome no sistema do PNAIC, enquanto outros professores foram comunicados pelo próprio órgão, da quitação total dos meses em aberto, o que de fato não procede.

Esse tipo de quebra de compromisso com a proposta inicial de continuidade do PNAIC acaba por enfraquecer o programa como um todo, além de minimizar os efeitos positivos conquistados até agora. Alguns órgãos da imprensa, como é o caso do Blog do Washington Dourado e a página virtual do jornal Diário do Povo, já falam em “calote” do PNAIC. (Disponível em www.diariodopovo-pi.com.br/jornal/)

Ao retomar os objetivos propostos neste estudo, é possível considerar que todos foram abordados, embora no decorrer da investigação, constatamos que alguns pontos que, inicialmente foram considerados como potencialidade, revelaram-se como fragilidade, como é o caso da proposta de integração federativa na implementação do PNAIC-2012 e a preocupação com o processo de profissionalização docente, por exemplo.

Em linhas gerais, é preciso considerar que o PNAIC-2012 é uma política pública recente e ainda em fase de implementação, que vem apresentando problemas de natureza estrutural, mas que em seu cerne, traz inovações que podem se não erradicar o analfabetismo no Brasil, atenuar seus efeitos nocivos ao

desenvolvimento da cidadania. Por isso, esta análise considera que o PNAIC-2012 requer tempo e adequações para amadurecer e solidificar-se.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, P. R. **Sobre políticas de governo e políticas de Estado:** distinções necessárias. Instituto Millenium, 27/11/2013. Disponível em: <www.institutomillennium.org.br>. Acesso em: 27 abr. 2015.

AMORIN, P. R. Leitura e escrita na pré-escola: superação da mecanização por meio de situações reais de leitura e escrita. **Nuances**, v. 1, jul. 1999.

AZEVEDO, S. Cinco lições de boa educação. **Revista Época**, n. 449, jan. 2007. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0EDG76032-6009-449-1,00.html>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

BARBATO, S. **Integração de crianças de 6 anos ao ensino fundamental.** São Paulo: Parábola Editorial, 2008.

BARBOSA, J. J. **Alfabetização e leitura.** São Paulo: Cortez, 1992.

BENCINI, R. Memória viva da Educação. **Revista Nova Escola**, out. 2012. Disponível em: <revistaescola.abril.com.br/Políticas Públicas/Carreira>. Acesso em: 26 jul. 2015.

BENDRATH, E. A. **A educação não-formal a partir dos relatórios da UNESCO.** 2014. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual Paulista UNESP, Faculdade de Ciências e Tecnologia/FCT, Presidente Prudente, SP.

BITTENCOURT, E. de S. **Políticas públicas para a educação básica no Brasil, descentralização e controle social** – limites e perspectivas. 2009. Dissertação (Mestrado) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Pradime:** programa de apoio aos dirigentes municipais de educação. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2006.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 24 de junho de 2014. Aprova o plano nacional de educação – PNE e dá outras providências. **Diário oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 25 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 18 mar. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Pró-Letramento: programa de formação continuada de professores dos anos/séries iniciais do ensino fundamental:** alfabetização e linguagem. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2008.

BRASIL. **Medida Provisória n.º 586, de 8 de novembro de 2012.** Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela

Alfabetização na Idade Certa, e dá outras providências. Brasília, 2012. Disponível em: <http://pacto.mec.gov.br/imagens/pdf/mp_586_pacto.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2015.

BRILHANTE, L. H. A. A. **Alfabetização e letramento**: por uma proposta didática para alfabetizar letrando. UFC, 2010. Disponível em: <www.ufpi.br/subsiteFiles/ppged/arquivos/files/.../GT_04_01_2010>. Acesso em: 07 mar. 2015.

CASASSUS, J. Uma nota crítica sobre a avaliação estandarizada: a perda da qualidade e a segmentação social. **Sísifo: Revista de Ciência da Educação**, p. 71-79, 2009. Disponível em: <www.sisifo.fpce.ul.pt>. Acesso em: 24 jun. 2013.

CHINI, M. A. L. **Propostas educacionais dos anos 80 e 90**: o currículo básico para escola pública do Paraná e os Parâmetros Curriculares Nacionais. 2003. (Apresentação de Trabalho/Seminário).

DIMENSTEIN, G. O massacre dos inocentes. **Folha de São Paulo**. 14 maio 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dimenstein/colunas/gd140507>>. Acesso em: 21 nov. 2014.

DOURADO, L. F. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, set., p. 234-252, 2002. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12931>. Acesso em: 21 abr. 2015.

FERNANDES, R. C. **Privado, porém público**: o terceiro setor na América Latina. 2. ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1996.

GADOTTI, M. **MOVA, por um Brasil alfabetizado**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2008.

GARCIA, M. **A Formação Contínua de professores no HTPC**: alternativas entre as concepções instrumental e crítica. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

GASPAR, J. Alfabetização, letramento e políticas públicas. **Dino Visibilidade online.**, set. 2013. Disponível em: <<https://www.dino.com.br/>>. Acesso em: 17 jul. 2015.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GUERREIRO, C. Alfabetizador na linha de frente. **Revista Educador**, São Paulo, n. 193, p. 60-74, maio, 2013.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas públicas sociais. **CEDES**, ano 21, n. 55, p. 30-41, nov., 2001.

JOSETTI, C. C.; ARAÚJO, V. C. Educação nas Décadas de 1920 a 1950 no Brasil: alfabetização de adultos em questão. **Revista Fórum Identidades**. Itabaiana: GEPIADDE, ano 6, v. 1, jul./dez. 2012.

JUSTO, M. A. P. da S.; RUBIO, J. A. S. Letramento: o uso da leitura e da escrita como prática social. **Revista Eletrônica Saberes da Educação**, v. 4, n. 1, 2013.

LAMOUNIER, B. Análise de políticas públicas: quadro teórico-metodológico de referência. In: FUNDAP. **Planejamento e políticas públicas**. São Paulo: Fundação do Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP, 1982, p. 5-21.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artes Médicas Sul; Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

LIMA, W. G. Política pública: discussão de conceitos. **Interface**. Porto Nacional, n. 5, out. 2012.

LUCACHINSKI, E. S.; TONDIN, C. F.; BADALOTTI, R. M. Políticas públicas e o direito à educação: o pacto nacional pela alfabetização na idade certa. In: ENCUENTRO LATINOAMERICANO DE PROFESORES DE POLÍTICA EDUCATIVA. 1., SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE QUESTÕES DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO. 2. 2015, Guarulhos. **Anais...** Guarulhos: UNIFESP, 2015. Disponível em: <www.encuentrorelepe.com.br/down.php?id=1109&q=1>. Acesso em: 13 jul 2015.

LUZ, I. C. P.; LEMES, D. F. Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: formação, avaliação e trabalho docente em análise. 2013. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO. 26., 2013, Recife. **Anais...** Recife: UFPE, 2013.

MENDES, C. C. T. **Hora de trabalho perdido coletivamente?** 2008. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual Paulista/UNESP, Faculdade de Ciências e Tecnologia/FCT, Presidente Prudente, SP.

MINAYO, M. C. S. (org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 29. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

MORAES, S. C. de. **Educação**, Porto Alegre, v. 32, n. 2, p.159-164, maio/ago. 2009.

MORAIS, J. de F. S. Alfabetização no Brasil: ainda um desafio. **Revista Espaço Acadêmico**, n.93, ano 8, fev. 2009.

MOREIRA, B.; OLIVIRA, R. Um ano de Pacto: apenas o começo. Letra A, o jornal do alfabetizador. **Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita** - Faculdade de Educação/UFMG. Belo Horizonte, ano 10, n. 37, mar./abr. 2014.

MOREIRA, J. A. da S.; SAITO, H. I. T. Da erradicação do analfabetismo ao compromisso de alfabetizar na idade certa: rumo a uma política para alfabetização

escolar? **Revista Teoria e Prática da Educação**, v.16, n. 3, p. 55-64, set./dez. 2013.

MORTATTI, M. R. L. Alfabetização no Brasil: conjecturas sobre as relações entre políticas públicas e seus sujeitos privados. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 44, ago/2010.

MORTATTI, M. do R. L. Um balanço crítico da "Década da Alfabetização" no Brasil. **Caderno CEDES**, Campinas, v. 33, n. 89, jan./abr. 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-32622013000100002>>. Acesso em: 16 mar. 2014.

NAOE, A. Analfabetismo no Brasil evidencia desigualdades sociais históricas. **Revista Eletrônica de Jornalismo Científico**, out. 2012. Disponível em: <www.comciencia.br/comciencia/?section>. Acesso em: 20 mar. 2014.

OLIVEIRA, L. A. de; SOUZA, M. A. de. **Reflexões sobre desigualdade, exclusão e analfabetismo**. Ponta Grossa: NUPES/UEPG, 2000.

OLIVEIRA, M. V. de. Algumas considerações sobre os métodos tradicionais de alfabetização. **Ensino em Revista**, Uberlândia, v. 1, n. 1, p. 19-21, 1996. Disponível em: <www.seer.ufu.br/index.php/emrevista/article/viewFile/7747/4877>. Acesso em: 29 mar. 2014.

OLIVEIRA, R. P.; SOUZA, S. Z. L. de. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p. 873-895, set. 2003.

PAULA, F.; TFOUNI, L. V. A persistência do fracasso escolar: desigualdade e ideologia. **Revista Brasileira de Orientação Profissional**, São Paulo, v. 10, n. 2, dez. 2009.

PERONI, V. M. V. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90**. São Paulo: Xamã, 2003.

PERONI, V. M. V. **Educação e Políticas Públicas**: Encontro e desencontros. A relação público/privado e as implicações para as políticas públicas de educação. FAGED/UFRGS, jul. 2008.

POGORZELSKI, K. D.; LIMA, M. F. Alfabetização: conceito e uma breve reflexão sobre a história da escrita. In: CIEPG – CONGRESSO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO. 2., Ponta Grossa, 2010. Disponível em: <www.isapag.com.br/2010/ciepg/download.php?id=23>. Acesso em: 08 mar. 2015.

RESENDE, V. A. D. L. de **Análises dos pressupostos de linguagem nos cadernos de formação em língua portuguesa do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC**. 2015. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Filosofia e Ciências/FFC. Marília, SP.

RIBEIRO, G. P.; RIBEIRO P. M. Enfoques de uma nova política pública para alfabetização na idade certa no município de Parintins: PNAIC. **FIPED – Fórum Internacional de Pedagogia**. Santa Maria, RS, jul./ago., 2014.

RIBEIRO, V. M.; VÓIVO, C. L., Moura, MP. Letramento no Brasil: alguns resultados do indicador nacional de alfabetismo funcional. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 81, p. 49-70, 2002.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ROLKOUSKI, E. Políticas públicas de formação continuada de professores no Brasil: um problema de concepção, escala ou implementação? In: ENCONTRO NACIONAL DE EDUCAÇÃO MATEMÁTICA: EDUCAÇÃO MATEMÁTICA: RETROSPECTIVAS E PERSPECTIVAS. 11., 2013, Curitiba. **Anais...** Curitiba, 2013.

ROSA, V. S. O Programa Mais Educação como Política Pública Nacional de Educação Integral. ANPED SUL. 9., SEMINÁRIO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL. PPGE/UFPeI, 2012. **Anais...** Disponível em: <www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/.../129>. Acesso em: 09 ago. 2015.

SALOMÃO, R. As políticas de formação continuada para professores alfabetizadores: limites e possibilidades. In: ENCUESTRO LATINOAMERICANO DE PROFESORES DE POLÍTICA EDUCATIVA, 1., SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE QUESTÕES DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 2., 2015. Guarulhos. **Anais....** Guarulhos: UNIFESP, 2015.

SANTOS, H. R. R.; LEAL, J. C. Educação para a sustentabilidade: a proposta da alfabetização ecológica. **Revista das Faculdades Adventistas da Bahia Formadores: vivências e estudos**. Cachoeira, v. 3, n. 1, 2010.

SANTOS, M. A. Abordagem das políticas educacionais para além da relação Estado e Sociedade. In: ANPED SUL 9., SEMINÁRIO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL. PPGE/UFPeI, 2012 Pelotas. **Anais...** Pelotas: UFPeI, 2012. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/2046/147>>. Acesso em: 13 jul. 2015.

SANTOS, R. B. dos; CORDEIRO, R. V.; SGARBI, A. D. O Pacto Nacional pela Alfabetização na idade certa e a educação plena: dialogando com a alfabetização científica nos anos iniciais do ensino fundamental. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE ENSINO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA- SINECT, 4., 2014, Ponta Grossa. **Anais...** Ponta Grossa: SINECT, 2014.

SCHWARTZ, S. A busca da qualidade na educação. In: VELLOSO, J. P. D. R.; ALBUQUERQUE, R. C. D. (orgs.). **Educação e modernidade**. Rio de Janeiro: Fórum Nacional & Nobel, 1993. p. 217-249.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M. de; EVANGELISTA, O. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SILVA, E. L. da. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4. ed. Florianópolis: UFSC, 2005.

SOARES, L. H. et al. Globalização e Desafios Contemporâneos para educação – análise do Pisa e os rumos da educação No Brasil. **Espaço do Currículo**, v.1, n.1, p.189-222, mar./set.2008. Disponível em: <www.aepppc.org.br/revista>. Acesso em: 08 mar. 2015.

SOARES, M. **Alfabetização e letramento**. São Paulo: Contexto, 2003.

SOARES, M. Letramento e alfabetização: as muitas facetas. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 25, jan./abr., 2004.

SOARES, M. I. B.; AROEIRA, M. L.; PORTO, A. **Alfabetização e linguística: da teoria à prática**. Belo Horizonte: Dimensão, 2010.

SOUZA, R. F. Lições da escola primária. In: SAVIANI, D. et al. **O legado educacional do século XX no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2004.

STEINER, J. E. Conhecimento: gargalos para um Brasil do futuro. Dossiê Brasil: o país no futuro. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 56, jan./abr. 2006.

TONDIN, C. F. **Políticas públicas de educação para os/as agricultores/as familiares: um diálogo entre a Fetraf-Sul/Cut e o Estado**. 2013. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS.

VIRAGO, C. F. M. Políticas Públicas de Alfabetização – Pacto Nacional de Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)- da teoria à prática. In: FIPED – FÓRUM INTERNACIONAL DE PEDAGOGIA. 6., 2014, Santa Maria, RS. **Anais...** Santa Maria, RS, 2014.

WEISZ, T.; TEBEROSKY, A.; RIVERO, J. Alfabetização no Contexto das Políticas Públicas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE QUALIDADE NA EDUCAÇÃO: FORMAÇÃO DE PROFESSORES. 15. 2002, Brasília. **Anais...** Brasília: MEC, SEF, 2002. Disponível em: <portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/vol1d.pdf>. Acesso em: 16 mar.2014.