



<http://bd.camara.leg.br>

**“Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade.”**





# **ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA: GARANTIR A APRENDIZAGEM NO INÍCIO DO ENSINO FUNDAMENTAL**

*Ana Valeska Amaral Gomes*  
Consultora Legislativa da Área XV  
Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia

**ESTUDO**

**MARÇO/2013**



Câmara dos Deputados  
Praça 3 Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF



## **SUMÁRIO**

1. Introdução.....	3
2. Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa .....	3
2.1 O contexto .....	3
2.2 Aspectos normativos e eixos de ação.....	5
2.3 A meta de alfabetização até os oito anos de idade. ....	10
3. A experiência do Ceará no combate ao analfabetismo nas escolas .....	11
4. À guisa de conclusão .....	16
5. Referências Bibliográficas .....	18

© 2013 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

# **ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA: GARANTIR A APRENDIZAGEM NO INÍCIO DO ENSINO FUNDAMENTAL**

*Ana Valeska Amaral Gomes*

## **1. INTRODUÇÃO**

---

Ao assumir o Ministério da Educação (MEC), em janeiro de 2012, o Ministro Aloizio Mercadante anunciou, entre as suas prioridades, a alfabetização de crianças até os oito anos de idade. Recentemente, o tema passou a ser tratado no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, que prevê um compromisso formal entre os entes federados para assegurar que tal objetivo seja cumprido até o fim do terceiro ano do ensino fundamental.

Este artigo tem os seguintes objetivos: i) apresentar os elementos centrais do Pacto Nacional como subsídio para análise das ações anunciadas e postas em marcha por meio da Medida Provisória nº 586, de 2012; ii) identificar pontos críticos que merecem atenção na implantação das medidas de abrangência nacional, à luz da experiência cearense, o Programa de Alfabetização na Idade Certa, que inspirou a proposta do MEC.

## **2. PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA**

---

### **2.1 O contexto**

As estatísticas disponíveis apontam um cenário decepcionante para os primeiros anos de educação escolar no Brasil. De acordo com o Censo Demográfico 2010, 15% dos brasileiros aos oito anos de idade são analfabetos. A Prova ABC, uma avaliação amostral feita em 2011 pelo Movimento Todos pela Educação, em parceria com o Instituto Paulo Montenegro/Ibope e a Fundação Cesgranrio, também encontrou resultados desanimadores.

Ao buscar conhecer o nível de aprendizagem de crianças egressas do 3º ano do ensino fundamental, os resultados da Prova ABC apontaram que pouco mais da metade delas aprenderam o que era esperado em leitura e uma proporção ainda menor (43%) alcançou o desejado em Matemática. Identificaram-se também grandes disparidades nos resultados entre as regiões do País e entre as redes de ensino pública e privada.

Há mais de uma década o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) oferece evidências empíricas indiretas de que há falhas no processo de alfabetização de crianças, o que acaba se refletindo nos resultados de aprendizagem dos alunos no 5º ano do ensino fundamental.

Em 2001, os resultados do SAEB apontavam que 22% dos estudantes da 4ª série (atual 5º ano) obtiveram desempenho muito crítico em Português. Esses estudantes eram considerados praticamente analfabetos, incapazes de responder aos itens mais simples do teste. (INEP, 2006)

Não obstante, se considerarmos o ponto 200 na escala SAEB como a pontuação mínima a ser alcançada em Língua Portuguesa pelos alunos do 5º ano do ensino fundamental, podemos afirmar que há uma tendência positiva nos últimos anos. A média nacional foi de 169.4 pontos em 2003, 172.3 em 2005, 184.3 em 2009 e 190.6 em 2011.

Em 2003, ao observar a distribuição dos alunos por níveis da escala de proficiência do SAEB, em Língua Portuguesa, no 5º ano do ensino fundamental, tínhamos que 55% atingiram 175 pontos ou menos. Estavam, portanto, em estágios considerados crítico e muito crítico na avaliação de aprendizagem. Em 2011, os dados do INEP revelavam que os estudantes agrupados nos três primeiros níveis de proficiência (0, 1 e 2), ou seja, aqueles que atingiram 175 pontos ou menos, representavam 40% do alunado.

Trata-se de uma evolução bem-vinda, cuja trajetória, espera-se, seja mantida. Contudo, continua a ser inaceitável que a sociedade brasileira conviva com uma realidade em que muito mais que um terço dos seus estudantes apresenta rendimento insuficiente nos anos iniciais de sua vida escolar.

A alfabetização precária de crianças é apontada por vários especialistas como uma das questões cruciais a serem enfrentadas para melhorar a qualidade da educação. Em especial, porque deficiências graves em leitura, escrita e operações matemáticas básicas tendem a se agravar ao longo da vida escolar, em que esses conhecimentos são indispensáveis para seguir aprendendo e avançando. As dificuldades tendem a se tornar cada vez maiores e a alimentar as taxas futuras de repetência e evasão. Essa é uma enorme perda social, sobretudo para as crianças oriundas de lares com menor desenvolvimento socioeconômico.

É nesse contexto que nasce o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa do governo federal, destinado a beneficiar oito milhões de alunos matriculados nos três primeiros anos do ensino fundamental.

## **2.2 Aspectos normativos e eixos de ação**

O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) foi instituído pelo Ministério da Educação por meio da Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012. Ao final deste mesmo ano, o governo enviou ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 586, de 8 de novembro de 2012, que *dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da União aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, e dá outras providências*.

A MPV 586 busca conferir status legal ao Pacto e, principalmente, disciplinar a participação da União nas ações a serem desenvolvidas por Estados, Municípios e Distrito Federal, no que tange à formação continuada dos professores alfabetizadores - contemplando a concessão de bolsas e o desenvolvimento de recursos didáticos e pedagógicos, entre outras medidas - e às premiações para escolas e seus profissionais como reconhecimento dos resultados alcançados.

Segundo informações divulgadas pelo Governo Federal, a iniciativa prevê investimentos da ordem de R\$ 3,3 bilhões nos próximos dois anos, dos quais cerca de R\$ 500 milhões serão anualmente destinados a premiações.

O PNAIC prevê a adesão dos Estados e Municípios<sup>1</sup>, cujo compromisso central está voltado para:

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 concluintes do 3º ano do ensino fundamental;

III – o apoio gerencial dos Estados aos Municípios que tenham aderido às ações do Pacto.

Face às carências técnicas e financeiras de grande parte dos Municípios brasileiros, em que se concentram as matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental<sup>2</sup>, o Pacto prevê um conjunto de ações contemplando: i) formação continuada de professores alfabetizadores; ii) materiais didáticos e pedagógicos; iii) avaliações; e, iv) gestão, controle social e mobilização.

---

<sup>1</sup> Em 30/01/2013, o MEC anunciou que praticamente todos os Municípios brasileiros aderiram ao Pacto. Um número residual de Municípios havia feito a opção por não participar das ações, não havia se manifestado ou estava com o processo de adesão ainda em andamento.

<sup>2</sup> O Censo Escolar 2011 informa que das 16,3 milhões de matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental, 11,2 milhões integram as redes municipais de ensino.

### **Formação Continuada**

Será oferecido um curso presencial de dois anos, com carga horária de 120 horas/ano, para os professores alfabetizadores. O público alvo são os 360 mil professores alfabetizadores das turmas de 1º, 2º e 3º ano do ensino fundamental.

O curso está estruturado nos moldes do Programa Pró-Letramento, que conjuga estudos e atividades práticas. Os encontros serão conduzidos por orientadores de estudo, papel exercido por professores da rede formados pelas universidades públicas. Tanto professores quanto orientadores de estudo receberão apoio financeiro da União para participarem da ação formativa. Os docentes terão uma bolsa mensal no valor de R\$ 200, e para os orientadores a ajuda será de R\$ 750.

Embora o MEC anuncie que o curso para os alfabetizadores será ofertado em modalidade presencial, o Pró-Letramento adotou o modelo semipresencial. Silva e Cafiero (2010) afirmam que o programa, em cinco anos de implantação, acertou ao adotar um formato mais instrumental, com orientações práticas para a organização do trabalho em sala de aula.

Uma das fragilidades identificadas são os problemas de evasão que ocorrem ao longo do curso. Segundo as autoras, em muitos casos há concorrência entre as agendas dos encontros presenciais previstos – geralmente realizados fora do turno de trabalho – e outros projetos de formação assumidos pelos professores (cursos de pós-graduação) ou sobreposição com outras iniciativas governamentais de formação continuada.

A formação continuada é uma estratégia para que o professor se atualize, adquira novos conhecimentos ou reflita sobre as práticas e os desafios que a atualidade impõe. Dessa forma, a ação desenhada pelo MEC é muito bem-vinda e atende à necessidade de requalificar os professores alfabetizadores que estão em sala de aula.

Resta, porém, enfrentar outro desafio, inadiável se a ideia é pôr fim à existência de crianças que frequentam a escola e não conseguem se alfabetizar: a formação inicial dos professores. Qual é a proposta do MEC? Esse é um campo de atuação a ser ocupado pelo governo federal - induzir o Conselho Nacional de Educação e as instituições de ensino superior sob sua supervisão a debaterem o tema e promoverem mudanças.

### **Gestão**

Um dos eixos do PNAIC está voltado para a gestão, o controle e a mobilização social em torno da meta de alfabetização das crianças.

Haverá um arranjo institucional específico para a gestão das ações do Pacto. Será formado um Comitê Gestor Nacional, com papel de coordenação, e um Comitê em cada Estado, com representação dos atores educacionais mais envolvidos no processo. Esse último será responsável pela mobilização e a proposição de soluções para temas estratégicos daquela localidade. Também serão criadas coordenações estaduais e municipais, no âmbito das respectivas Secretarias de Educação, com funções de gestão, supervisão e monitoramento das ações do Pacto.

Adicionalmente, há ações a serem desenvolvidas pelo MEC, voltadas para o fortalecimento dos conselhos de educação e dos conselhos escolares.

Quanto às premiações anunciadas, o MEC publicará edital com os critérios a serem observados para o reconhecimento dos resultados alcançados por redes/escolas/professores que mais avançarem na alfabetização de crianças. Os resultados serão aferidos por meio de testes nacionais padronizados e universais.

A premiação de escolas e/ou professores como forma de reconhecimento do mérito é uma experiência que vem sendo testada em alguns lugares, como Nova Iorque<sup>3</sup> e São Paulo.

Em 2011, o Departamento de Educação da Cidade de Nova Iorque anunciou que a ação denominada *Schoolwide Performance Bonus Program* seria descontinuada. Um estudo encomendado concluiu que não havia evidências sólidas de que a ação resultara em melhorias dos resultados de aprendizagem dos alunos.

São Paulo também implementou um programa de bônus, que destinava incentivos financeiros para professores e outros integrantes das equipes escolares, baseado na performance dos estudantes no Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp). A iniciativa não foi bem recebida pelos sindicatos locais desde seu nascedouro. O estado decidiu redesenhar a proposta.

O tema é complexo, e não está entre os objetivos deste texto explorá-lo em profundidade. Vale, porém, estar atento às discussões. O modelo de premiação por mérito, com base no desempenho acadêmico dos alunos em avaliações externas, envolve uma série de polêmicas e enfrenta resistências por parte de segmentos da comunidade educacional.

Há críticas relacionadas tanto à incapacidade do modelo de captar variáveis importantes relacionadas ao desempenho dos alunos, quanto à possibilidade de que o modelo aprofunde desigualdades educacionais. Como tratar o caso do professor que luta cotidianamente contra a adversidade das condições de infraestrutura, a comunidade conflagrada pela violência, o desalento dos demais profissionais da escola, o descaso das famílias?

---

<sup>3</sup>Ver Marsh, 2011.



A experiência de premiar escolas ou profissionais ou a combinação de ambos oferece cenários diferenciados, ainda a serem mais explorados nas pesquisas acadêmicas. Alguns aspectos podem exercer grande influência, como a forma de implementação das experiências – considerando, por exemplo, o grau de articulação prévia do órgão gestor com escolas e famílias - e o contexto das comunidades escolares onde elas são inseridas. Assim, uma experiência malsucedida (ou exitosa) em uma rede não resultará, necessariamente, em novo fracasso (ou sucesso) num contexto diferenciado.

Para encerrar essa seção, cabe destacar o tema do recrutamento inicial de professores. Urge que Estados e, sobretudo, os Municípios adotem modelos mais criteriosos de seleção para verificar as habilidades do profissional do magistério que contratarão para suas redes. E, ainda, inovem na forma de incorporação desses profissionais à sala de aula, com a criação de tutores no lugar de deixá-los por sua conta e risco desde o primeiro dia de trabalho. Aliado à formação inicial, esse é um tema que tem passado ao largo da discussão do Pacto Nacional.

### **Avaliação**

A avaliação desempenha um papel importante no Pacto. Esse eixo reúne três componentes:

- ✓ avaliações processuais, a serem debatidas durante o curso de formação de professores alfabetizadores;
- ✓ a Provinha Brasil, a ser utilizada como avaliação diagnóstica, distribuída pelo MEC e aplicada pelas redes de ensino junto aos alunos ingressantes e concluintes do 2º ano do ensino fundamental;
- ✓ a avaliação externa, coordenada pelo INEP, a que serão submetidos os alunos ao final do 3º ano, a fim de verificar o nível de alfabetização alcançado ao final do ciclo.

O MEC pretende disponibilizar um sistema informatizado para coleta e tratamento dos resultados da Provinha Brasil, bem como produzir análises de forma amostral, após a aplicação do teste ao final do 2º ano. A nosso ver, tal ferramenta será interessante para os Municípios, garantindo que a informação gerada seja oportuna e confiável, e de fato capaz de orientar as ações locais.

A avaliação diagnóstica, a Provinha Brasil, e a avaliação externa, a ser promovida pelo INEP, podem ser vistas como complementares. A primeira deverá gerar resultados mais rapidamente, a tempo de ocorrerem mudanças em sala de aula que resultem em maior aprendizagem para as crianças. Tem, portanto, um caráter mais formativo.

A avaliação universal externa tem outro caráter, é somativa. Deverá ter rigor metodológico para constituir-se na base de dados sobre a qual se assentarão as premiações anunciadas pelo MEC. Tem também um perfil de monitoramento das ações do Pacto e prestação de contas junto à sociedade.

Por fim, a menção às avaliações processuais, inserida na Portaria nº867/2012, merece atenção. É fato que o processo de monitoramento e avaliação da aprendizagem dos alunos, feito em sala de aula pelos próprios professores, precisa ser aperfeiçoado. A melhoria dessas práticas cotidianas, à medida que forem internalizadas no processo de ensino-aprendizagem, tende a gerar impactos positivos nas redes de ensino.

Desenvolvendo melhores competências internas para monitorar e avaliar a aprendizagem dos alunos, a escola será mais capaz de construir diagnósticos e organizar o planejamento pedagógico. Tal competência pode também vir a ser a alavanca de libertação de avaliações excessivas com crianças, cada vez mais cedo.

### **Materiais Pedagógicos**

Serão disponibilizados materiais específicos para alfabetização:

- Livros didáticos, dicionários, jogos pedagógicos, obras literárias para os três primeiros anos do ensino fundamental e obras pedagógicas complementares.
- Apoio da TV Escola, Portal do Professor, Banco Internacional de Objetos.

Os livros didáticos, os dicionários e as obras pedagógicas complementares serão entregues pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Jogos pedagógicos e obras literárias serão distribuídos no âmbito do Programa Nacional de Biblioteca Escolar (PNBE). Além de novos conteúdos para alfabetização, muda a quantidade de materiais a ser distribuída, pois cada turma receberá seu acervo.

Desde 2007, o PNLD vem sendo ajustado para atender às exigências da norma legal que incorporou as crianças de seis anos ao ensino fundamental. O volume único de alfabetização foi substituído por uma coleção de dois volumes: um para o letramento e a alfabetização linguística, e outro dedicado à alfabetização matemática.

Veja por outra, desencontros teimam em aparecer nos documentos do próprio Ministério da Educação acerca do tempo a ser observado no processo de alfabetização. No Guia do Livro Didático PNDL 2010 (Letramento e Alfabetização – Língua Portuguesa) fala-se que, na organização geral do ensino fundamental de nove anos, cabe à escola garantir ao aluno, **ao longo dos dois primeiros anos**, o grau de letramento e de domínio da escrita alfabética necessários ao seu prosseguimento nos estudos e à sua inserção, gradual, mas efetiva, no mundo da escrita. Assim, acrescenta o documento, a construção dos conhecimentos linguísticos básicos

decorrentes deve articular-se e distribuir-se, ao longo dos dois volumes/anos, de forma a constituir-se numa única proposta pedagógica.

Em 2009 e 2011, Resoluções sobre o PNLD, publicadas pelo MEC (Res. nº 60, de 20/11/2009, e Res. nº 10, de 10/03/2011), estabelecem a aquisição de livros didáticos, seriados e consumíveis, para 1º, 2º e 3º anos, abrangendo os componentes curriculares de ‘Alfabetização Matemática’ e ‘Letramento e Alfabetização’. A alfabetização aqui é tratada como um processo a ser concluído num prazo de três anos.

### **2.3 A meta de alfabetização até os oito anos de idade.**

O ponto mais controverso do Pacto Nacional diz respeito à definição da idade de oito anos, ao fim do 3º ano do fundamental, para avaliar o processo de alfabetização. Na tramitação da MPV 586/2012, houve emendas parlamentares tanto para fixar a meta para os seis anos de idade quanto para excluir referências à faixa etária.

Há, ainda, aqueles que defendem que a meta deveria ser a alfabetização aos sete anos de idade, ao fim do segundo ano do ensino fundamental. Para esses, o MEC teria sido tímido demais ao estabelecer a meta central do Pacto, ou pior, teria escolhido o caminho mais fácil para executá-lo com êxito. Alguns especialistas criticam a escolha ao compará-la com o desempenho das crianças alfabetizadas em escolas privadas. Estaríamos, assim, mais uma vez, colocando os alunos da escola pública numa posição de desvantagem inicial no processo de escolarização.

As Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica (Res. nº4, de 13/07/2010), elaboradas pelo Conselho Nacional da Educação (CNE), determinam que os três primeiros anos do ensino fundamental sejam organizados como um ciclo básico de alfabetização. Daí o enfoque adotado pelo MEC para promover a avaliação desse processo ao final do terceiro ano do fundamental.

Por sua vez, o novo Plano Nacional da Educação, atualmente em discussão no Congresso Nacional, prevê a meta nº 5, específica para a alfabetização de crianças. A solução legislativa adotada para contornar a polêmica foi inserir a expressão “no máximo”: alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do ensino fundamental.

A princípio pode parecer filigrana, mas esse é um ponto central para todos os sistemas de ensino na implantação de ações voltadas para assegurar a alfabetização inicial. De certa maneira, o processo de alfabetização se estende por todo o primeiro ciclo do ensino fundamental (1º ao 5º ano). A aquisição plena de determinadas competências básicas exige uma apropriação sistemática, gradual, que vai sendo burilada ao longo dessa fase escolar. Entretanto, considerando nosso contexto educacional de baixa proficiência na língua e os objetivos a que se propõe o Pacto Nacional, é relevante saber: Que competências um aluno deve demonstrar para ser considerado alfabetizado? Em que idade ou em que ano/série ele

necessariamente deve apresentá-las? Trata-se de um recorte de política pública, sujeito a chuvas e trovoadas, e também às guerras teóricas e metodológicas ligadas à alfabetização.

O Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), implementado pelo governo do Estado do Ceará, inspirou o desenho do Pacto Nacional. No Ceará, optou-se por adotar o final do segundo ano do ensino fundamental como recorte para aplicar a avaliação externa e monitorar o processo de alfabetização dos alunos das redes públicas. O Estado considera que promover essa avaliação aos oito anos de idade, ou ao fim do terceiro ano do ensino fundamental, é tirar a oportunidade de eventuais correções de rumo ainda dentro do ciclo de alfabetização, caso elas sejam necessárias, e garantir aprendizagem das crianças com maiores dificuldades antes que elas sigam adiante.

Por um lado, com o estabelecimento da meta de alfabetização aos oito anos, o MEC busca contemplar a diversidade do País e os diferentes contextos escolares. Por outro, é forçoso reconhecer que com a progressiva incorporação de alunos de quatro e cinco anos de idade à pré-escola - com sua universalização prevista para 2016 pela Emenda Constitucional nº 59/2009 - o processo de alfabetização poderá ser concluído antes do terceiro ano.

Finalmente, há que se notar a coerência interna da política pública desenhada pelo Estado do Ceará. Se o objetivo central é a alfabetização efetiva da criança, e não a avaliação realizada pelo Poder Público, então é compreensível que a avaliação ocorra no segundo ano e o último ano do ciclo de alfabetização seja dedicado aos ajustes necessários à conclusão exitosa do processo, a partir dos insumos gerados pela avaliação externa.

### **3. A EXPERIÊNCIA DO CEARÁ NO COMBATE AO ANALFABETISMO NAS ESCOLAS**

---

Os avanços obtidos na alfabetização de crianças transformaram o Ceará em referência nessa área. A proposta do Pacto Nacional que foi desenhada pelo MEC reproduz, em larga escala, o desenho do Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), executado pela Secretaria de Educação do Estado do Ceará (SEDUC-CE) desde 2007.

O PAIC é considerado uma iniciativa exitosa por ter revertido o quadro de baixos níveis de alfabetização identificado entre as crianças cearenses. De acordo com o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará-Alfabetização (SPAECE-Alfa), em 2007 apenas 26% dos Municípios cearenses apresentavam médias de desempenho consideradas suficiente ou desejável para os alunos concluintes do 2º ano do ensino fundamental. Em 2010, o percentual de localidades agrupadas nesses dois níveis alcançou 99%. Entre 2007 e 2010, dois movimentos são significativos: i) o percentual de crianças não alfabetizadas passou de 33% para 7%; e, ii) o percentual de crianças agrupadas no estágio recomendado de alfabetização subiu de 30% para 55%. (Ceará, 2012) A tabela abaixo mostra a evolução desses dados, bem como o incremento da proficiência média na avaliação.

Tabela – Evolução dos resultados do PAIC – proficiência média e distribuição dos alunos por nível de proficiência

Ano	Média	% alunos agrupados por níveis de proficiência				
		Não alfabetizado	Alfab. incompleta	Intermediário	Suficiente	Desejável
2007	118.9	32.8	14.6	12.7	9.9	29.9
2008	127.7	20.0	16.2	17.3	15.7	30.8
2009	142.5	14.4	14.0	15.7	14.5	41.5
2010	162.7	6.9	9.4	13.0	15.8	54.9

Fonte: Dados de SPAECE-alfa/SEDUC-CE; Ceará, 2012

O programa cearense está apoiado em cinco eixos de atuação: i) gestão municipal da educação; ii) avaliação externa; iii) alfabetização; iv) formação do leitor; e, v) educação infantil. Cada eixo de atuação conta com um conjunto específico de diretrizes e metas. Há algumas peculiaridades que, a nosso ver, fizeram diferença na implantação do PAIC.

Um primeiro ponto a destacar na experiência cearense é o próprio contexto em que ela é formatada. O PAIC surge a partir de uma ampla mobilização social gerada pelo Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar, que coloca o tema na berlinda e convoca os gestores públicos à ação. Há que se destacar também a experiência prévia exitosa de Sobral, um dos Municípios cearenses que inspirou e legitimou as ações desenhadas para o PAIC no âmbito estadual.

A alfabetização de crianças foi assumida como prioridade pelo governo estadual e transformada em política pública, a despeito de mais de 90% das matrículas dos anos iniciais estarem localizadas nas redes municipais de ensino. A liderança técnica da SEDUC, com a mesma equipe que havia comandado uma mudança similar na política educacional em Sobral, e a liderança política do governador do Estado são fatores extremamente importantes no processo de implantação do programa, sobretudo pelos sinais externos que transmitiram às administrações municipais: clareza na definição do tema como prioridade nas agendas políticas; comunicação eficiente das metas; e o estabelecimento de mecanismos institucionais de articulação Estado-Municípios independente de coloração partidária. Liderança política e competência técnica são complementares, ambos componentes vitais para a formulação e implementação de políticas públicas efetivas.

Bons diagnósticos e mobilização social em torno de um problema, como se sabe, não bastam para induzir mudanças consistentes no setor educacional. É indispensável que o tema seja alçado, de fato, à condição de prioridade na agenda política.

Outro aspecto relevante no PAIC foi a decisão de aprofundar o compromisso protocolar das administrações municipais com o combate ao analfabetismo escolar, introduzindo mudanças na distribuição do Imposto sobre Mercadorias e Serviços (ICMS). A nova regra atribuiu um peso significativo aos resultados do Município na avaliação do nível de alfabetização dos alunos do 2º ano, realizada pelo SPAECE-alfa. Com essa decisão, o Estado buscou induzir a prioridade que entendia ser necessária para o êxito do PAIC. Buscava-se, assim, estimular a adoção de medidas práticas e consequentes em cada localidade.

Sem esperar por uma lei complementar que regulamentasse o regime de colaboração entre os entes federados ou qualquer lei de responsabilidade educacional, o Ceará avançou na articulação entre Estado e Municípios, em que o primeiro assume a liderança e corresponsabilidade pela mudança.

Lá, operacionalizou-se um regime de colaboração cujo objetivo é fortalecer a capacidade institucional dos Municípios para formular e implementar políticas públicas educacionais. A problemática da alfabetização não foi tratada no seu sentido estrito, mas no complexo emaranhado de relações causa-efeito bem peculiar à área de educação. A estratégia baseou-se na constatação de que os problemas se interligam na área educacional e dificilmente se consegue avanços substanciais sem agir sobre a gestão de um conjunto maior de políticas públicas.

Com esse intuito, a SEDUC passou a oferecer apoio técnico aos governos locais para a realização de diagnósticos da situação escolar de cada Município, bem como para a implantação ou aperfeiçoamento de ações de gestão que influenciam no desempenho acadêmico dos alunos, tais como:

- atenção à frequência de alunos e assiduidade de professores;
- cumprimento efetivo do calendário escolar e da jornada diária de aulas;
- ampliação do acesso à pré-escola;
- nucleação de escolas rurais;
- criação de políticas locais para incentivar a leitura e a escrita;
- fortalecimento da autonomia da escola;
- revisão de planos de cargos, carreira e remuneração do magistério municipal;
- adoção de critérios técnicos para selecionar diretores etc.

Esse último aspecto, infelizmente, continua enfrentando resistências para ser adotado de forma mais generalizada como forma de preencher os cargos de direção em substituição à tradição de indicações políticas.

Na SEDUC, foi criada uma coordenadoria especialmente voltada para a cooperação com os Municípios, com pessoal e recursos capazes de dar assistência às equipes locais. O arranjo organizacional desenhado para o PAIC, tal como prevê o Pacto Nacional, também abrange coordenações locais responsáveis pelo acompanhamento das ações. O trabalho de monitoramento do programa é intenso e envolve a tríade escola-Município-Estado.

Tal qual o Pacto Nacional, a avaliação do nível de alfabetização também se constitui num componente central no PAIC. A avaliação externa, feita pelo governo estadual ao fim do segundo ano do ensino fundamental, é base para a repartição da cota parte do ICMS e para a premiação das escolas. Nas palavras de um gestor municipal: ‘por um lado empurramos a ação política e, de outro, estimulamos as equipes das escolas’.

Sobre o tema avaliação, o destaque fica por conta do esforço do governo estadual para que as equipes das secretarias municipais e das escolas se apropriassem dos resultados dos testes aplicados. A dificuldade das equipes locais em compreenderem os resultados de avaliações de aprendizagem feitas em larga escala resulta em subutilização de um conjunto enorme de dados e baixíssima aplicabilidade prática nas ações do dia a dia e, por decorrência, baixo impacto na melhoria da gestão educacional.

A Provinha PAIC exerce no âmbito do programa cearense o mesmo papel que o MEC atribui à Provinha Brasil: o de avaliação diagnóstica. No entanto, no Ceará, os relatórios gerados são analisados de forma minuciosa e focada no que apontam em termos de aprendizagem. Isso permite às coordenações municipal e estadual do PAIC visualizar que habilidades as crianças já consolidaram e quais demandam mais atenção dos professores.

Os dados da Provinha PAIC – já transformados em ‘informação gerencial’ – realimentam a ação na escola, o acompanhamento do gestor/coordenador e a formação continuada dos professores. Mostram para onde é preciso orientar recursos e esforços, em que turmas serão necessárias intervenções pedagógicas para que haja avanços. A análise de uma multiplicidade de dados ganha, assim, significado e utilidade para o cotidiano dos atores envolvidos.

Quanto maiores as dificuldades enfrentadas por uma localidade, maiores as chances de que ela seja alvo do apoio da secretaria estadual, com ações focadas e assistência técnica que ajude a identificar os nós críticos e os caminhos possíveis para superá-los.

Além das mudanças na gestão municipal, da oferta de formação continuada e da realização de avaliações, a SEDUC atribui grande importância à oferta de material estruturado para os professores alfabetizadores, com descrição de rotinas e formas de operacionalizar a proposta didática.

Para o 1º ano foi criado um material único, que se integra à ação de formação. Para o 2º ano, a Secretaria oferece um conjunto de opções de materiais para escolha dos Municípios, mas todos têm um perfil distinto dos livros didáticos do PNLD. A adoção desses materiais fundamentou-se no diagnóstico feito pelo Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar, em 2005, de que havia, independente do método de alfabetização utilizado, “um raso nível de fundamentação teórica dos métodos e fragilidade nas práticas adotadas” em sala de aula<sup>4</sup>. (Ceará, 2006)

Outro ponto destacado pelo Comitê foi o paradoxo entre a realidade da oferta precária de materiais para apoiar a aprendizagem nas escolas cearenses e a defesa dos especialistas de que a alfabetização demanda a convivência da criança com materiais escritos, de preferência variados. A constatação possivelmente não causou surpresa naqueles familiarizados com a educação pública, mas gerou ações efetivas no PAIC, como a disponibilização de jogos pedagógicos, cartazes, cantinhos de leitura etc. Um dos eixos do programa está voltado exclusivamente para a formação do leitor. Vale lembrar que o atendimento a essa faixa etária também demanda bibliotecas e parques, entre outros equipamentos, a fim de que as crianças desenvolvam outras habilidades importantes no seu processo de escolarização.

Desde 2009, os avanços mais significativos nos resultados da alfabetização de crianças resultam em prêmios financeiros para as escolas. O Prêmio Escola Nota Dez foi instituído como forma de valorizar o trabalho dos Municípios neste campo. Ocorre que as 150 escolas com piores resultados também são envolvidas. Elas recebem um auxílio financeiro – com plano de aplicação aprovado – e o apoio por um ano de uma das escolas que estão no topo. A iniciativa, que visa reduzir desigualdades, merece ser estudada para que se conheçam melhor seus efeitos.

Segundo o governo estadual do Ceará, um dos grandes feitos do PAIC foi a disseminação da crença de que é possível alfabetizar todas as crianças. E isso ajudou na mudança de expectativa em relação à aprendizagem dos alunos nas redes de ensino cearenses. Recorrendo às metáforas futebolísticas, é verdade que o sentimento de time vencedor pode mudar os rumos da partida, mas, nesse caso, é sempre bom lembrar o conjunto de medidas que foram planejadas e executadas para forjar e reforçar essa crença.

---

<sup>4</sup> Em 09/11/2012, o então Secretário de Educação Básica, César Callegari, afirmava que há “muita improvisação” nas salas de aula brasileiras, ao comentar a necessidade de formação continuada para professores alfabetizadores. Ver: Correio Braziliense, “Alfabetização terá ‘enenzinho’ anual”.



#### **4. À GUIA DE CONCLUSÃO**

---

A lógica adjacente às medidas governamentais na área de alfabetização, como o Pacto Nacional, criado pelo Ministério da Educação, e o Programa de Alfabetização na Idade Certa, implementado pelo Estado do Ceará, é que o direito à educação não se efetiva sem aprendizagem. Ministros, governadores, prefeitos, diretores, professores e pais não podem aceitar com naturalidade o fato de crianças frequentarem a escola e não conseguirem alfabetizar-se.

Sem a garantia da alfabetização, as crianças oriundas de lares com menor nível socioeconômico serão aquelas a pagar mais caro pela inoperância dos gestores, pela pouca efetividade do trabalho pedagógico nas escolas e pelo desperdício de recursos financeiros.

Desta forma, a primeira contribuição do Pacto Nacional é lançar luz sobre esse problema, alçando-o à agenda nacional de políticas públicas prioritárias e induzindo os sistemas de ensino a enfrentá-lo. Acertadamente, a União recorre ao regime de colaboração para pactuar as ações e as metas e para estruturar o arranjo institucional que vai colocar o Pacto de pé em Estados e Municípios.

Resta saber se a União terá força suficiente para fazer com que os entes federados deem ao tema, no médio e longo prazo, a prioridade que se espera. A tendência natural é que o ímpeto inicial abrande tão logo a novidade se retire dos meios de comunicação e das reuniões palacianas. No Ceará, a reorganização da cota parte do ICMS a que os Municípios têm direito ajudou a induzir essa priorização na agenda política municipal.

Outro acerto, a nosso ver, é partir de uma experiência exitosa, como a do Ceará, que ajuda a legitimar as propostas contidas no Pacto e a demonstrar que é possível obter avanços consideráveis na alfabetização de crianças em um prazo relativamente curto, em regiões com alta concentração de famílias pobres.

As ações propostas – relacionadas à oferta de formação continuada, à disponibilização de materiais didáticos e pedagógicos, a melhorias na gestão municipal e à avaliação de resultados – são o que muitos especialistas em educação apontariam como adequadas para “começar a virar o jogo”.

Não obstante, urge que o Poder Público atue sobre a formação inicial e os processos de recrutamento de professores para que a mudança seja duradoura. Outras questões, como infraestrutura escolar, estão igualmente na fila por melhorias. Quanto maiores as dificuldades econômicas e sociais de uma região, maiores devem ser os investimentos financeiros e técnicos da União, pois seu papel constitucional é atuar para reduzir desigualdades.

No PAIC, há um minucioso trabalho de monitoramento de indicadores de aprendizagem e de gestão, que orientam recursos e esforços das escolas, das coordenações municipais e da Secretaria de Educação do Ceará. Assim, a avaliação externa, embora ocupe um lugar central no desenho da política – fundamentando a repartição de recursos financeiros e a premiação de escolas – é também o ponto final de um longo processo de trabalho.

Foi também a maturação do processo avaliativo que conduziu o programa cearense a minimizar os incrementos municipais na proficiência média alcançada no Spaece-alfa para dar mais destaque ao percentual de alunos agrupados nos níveis adequado/suficiente da matriz de avaliação. Essa iniciativa visa reduzir disparidades inter e intramunicípio. Esperemos que o MEC leve em conta esse conjunto de aprendizagens. A avaliação é uma ferramenta que não vale *per se* e sim pelas intervenções que possibilita.

Outro tema relacionado ao uso extensivo da avaliação merece destaque. No Ceará, já há casos de sobreposição de avaliações realizadas pelo Estado e pelos Municípios. Alguns em função da adoção de políticas de gratificação por mérito para os professores, outros pela replicação de avaliação externa da alfabetização ou realização de simulados, como forma de garantir que os alunos tenham melhor desempenho no Spaece-alfa.

Diante disso são muitas as questões para o debate futuro: Essa realidade da sobreposição de avaliações é desejável? Quais as suas consequências? Face aos indicadores insatisfatórios da alfabetização, a avaliação externa parece um caminho para induzir a mudança, mas ela deve ser permanente entre crianças dessa faixa etária?

Finalmente, o processo de crescente responsabilização de atores políticos, técnicos e das equipes escolares sobre a aprendizagem é uma ótima notícia no cenário educacional brasileiro. No Ceará, essa responsabilização associou instrumentos de monitoramento e avaliação com o apoio direto e intensivo a professores e diretores. Estabeleceram-se as metas e também os meios para que elas fossem executadas.



## 5.REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

Ceará (2006). Relatório Final do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.

Ceará (2012). Regime de Colaboração para a garantia do direito à aprendizagem: o Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic) no Ceará. Governo do Estado do Ceará. Secretaria de Educação do Estado do Ceará.

INEP (2006). Relatório Nacional SAEB 2003.

INEP (2012). SAEB/Prova Brasil 2011 – primeiros resultados

Marsh, J. e outros (2011). A Big Apple for Educators – New York City’s Experiment with Schoolwide Performance Bonuses: Final Evaluation Report. New York: Rand Corporation and Vanderbilt University.

Silva, C. S. R. and Cafiero, D. (2010). “Alfabetização e letramento de crianças de seis anos: as políticas para a implantação do ensino fundamental de nove anos”. In *InterMeio*. Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação, *v.16, n.32*, p.27-48, jul./dez. 2010. Campo Grande: Universidade Federal do Mato Grosso do Sul.