



## **REFLEXÕES ACERCA DOS SENTIDOS DO PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PNAIC) PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL**

Vera Lucia Santos Moura <sup>1</sup>

Fátima Alves Pereira <sup>2</sup>

Rosângela Cristina Rocha Passos Felix <sup>3</sup>

### **RESUMO**

O presente texto inicia uma discussão acerca dos sentidos que o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa insere no âmbito da educação infantil a partir da Portaria nº 826, de sete de julho de 2017. A pesquisa em andamento tem como propósito investigar as ações do PNAIC na educação infantil, articulando campos de estudos da política, do currículo e da formação docente, compreendendo-os como categorias tangenciais. Este artigo traz como referenciais teóricos, Kramer (2007, 2013), Nunes, Corsino e Didonet (2011) que discutem políticas educacionais para as crianças de 0 a 5 anos no Brasil; Frangella (2016) que busca relações entre formação docente, produção do currículo e o PNAIC e Jannuzzi (2014) que trata do monitoramento e avaliação de políticas públicas e programas sociais. O primeiro ponto de discussão, baseia-se na análise da redação da Portaria, uma vez que, o documento não apresenta de modo claro as estratégias de inclusão da educação infantil ao programa e nem como pretende respeitar as especificidades educativas desta etapa. O segundo ponto, apoia-se no relato de uma supervisora educacional da educação infantil sobre a adesão do PNAIC -educação infantil no município de São Gonçalo, região metropolitana do estado do Rio de Janeiro. A opção metodológica desta investigação prioriza a análise documental e análise do contexto inicial de implementação do programa no município de São Gonçalo. Como resultado, aponta que a inclusão da educação infantil ao programa constitui um grande avanço para primeira etapa da educação básica, mas também um grande desafio.

**Palavras-chave:** PNAIC, Educação Infantil, Formação de Professores.

### **Introdução**

O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa foi lançado pelo Ministério da Educação, por meio da Portaria nº 867, de quatro de julho de 2012, como uma política

---

<sup>1</sup>Mestranda do Curso de Pós-Graduação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO, [vera.ls.moura@gmail.com](mailto:vera.ls.moura@gmail.com);

<sup>2</sup>Mestranda do Curso de Pós-Graduação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO, [falvespereira26@gmail.com](mailto:falvespereira26@gmail.com);

<sup>3</sup>Mestranda do Curso de Pós-Graduação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO, [rosacris.passos@gmail.com](mailto:rosacris.passos@gmail.com).



de apoio à alfabetização dos estudantes, no qual as esferas de governo (federal, municipal e estadual) reafirmaram e ampliaram o compromisso previsto no Decreto nº 6.094 (2007) e no Plano de Desenvolvimento da Educação (2007). Com o objetivo de atingir a meta 5 do PNE (2014), ou seja, a alfabetização de todas as crianças até o final do 3º ano do ensino fundamental, o programa empreendeu esforços e apostou na formação continuada de professores da rede pública de ensino.

Em 2017, a Portaria acima mencionada foi revogada e uma nova Portaria com teor semelhante foi publicada. A grande novidade expressa nesse documento de nº 826/2017, diz respeito à incorporação da pré-escola ao Pacto. O texto confirma, no Art.2º, que as ações do programa passarão a focalizar

os estudantes da pré-escola e do ensino fundamental, cabendo aos professores, coordenadores pedagógicos, gestores escolares e gestores públicos uma responsabilidade compartilhada no alcance do direito da criança de escrever, ler com fluência e dominar os fundamentos da matemática no nível recomendável para a sua idade (BRASIL, 2017).

A justificativa para tal decisão política e pedagógica se deu a partir da observância dos principais aspectos da “educação brasileira como um todo encadeado e orgânico” (BRASIL, 2017, p. 5). Diante dessa nova compreensão, o MEC recomendou que o PNAIC passasse “a compor uma política educacional sistêmica” baseada em “uma perspectiva ampliada de alfabetização” (p. 5).

Tendo em vista a amplitude de atuação do Pacto e interesses voltados para as questões pertinentes à primeira etapa da educação básica, o presente estudo fará um recorte e tratará apenas da incorporação da pré-escola ao PNAIC, conforme consta no texto da Portaria nº 826, de sete de julho de 2017.

Desse modo interessa-nos saber: Quais são os sentidos do Pacto para a educação infantil? Que princípios políticos, éticos e estéticos estão sendo anunciados pelo programa? Como as propostas anunciadas podem contribuir para a superação dos desafios relacionados ao acesso a linguagem escrita em ambas as etapas, sem que isso signifique a negação ou retrocesso de conquistas históricas no campo da educação infantil? As proposições do pacto são “a favor de quem e do quê e contra quem e contra o quê” (FREIRE, 2002, p. 23)? Com o que pactuamos?

### **Abordagem teórico-metodológica**



A pesquisa proposta aponta como interlocutora inicial, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394/96, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEIs, 2009), o Documento Orientador - PNAIC em Ação 2017 - e os materiais desenvolvidos para o programa (cadernos de formação). Além disso, estabelece diálogos entre Jannuzzi (2014), que trata de questões relacionadas ao monitoramento e avaliação de políticas públicas e programas sociais, com Kramer (2013), sobre processos de formação docente e com Bodnar (2011), a respeito das políticas de formação em serviço. Nunes & Corsino (2011), corroboram com o estudo, discutindo as políticas educacionais para as crianças de 0 a 5 anos no Brasil e Bakhtin (2011), com o aporte da linguagem fundada como uma categoria atravessada pelo panorama histórico, cultural e social. O autor expõe a complexidade que é produzir conhecimento junto com o outro, que fala, que não é objeto, mas sim, um ser expressivo e falante. Corsino, Kramer e Nunes (2011), discutem políticas de transição entre educação infantil e ensino fundamental, focalizando a oralidade, a leitura e a escrita.

Além da revisão bibliográfica de documentos oficiais e textos relevantes ao tema, a pesquisa de campo adotará como principal procedimento metodológico, as entrevistas semiestruturadas com professores e gestores.

### **PNAIC e Educação Infantil: encontros e desencontros**

O Pacto, na condição de política pública, também direcionada à primeira etapa da educação básica, passa a influenciar o processo de construção histórica, propondo a retomada do debate em torno da especificidade do trabalho com as crianças nas creches e pré-escolas.

Do ponto de vista político e pedagógico, o PNAIC se posicionou exatamente no cerne da questão que vem dividindo e tencionando, historicamente, as relações entre a educação infantil e o primeiro ano do ensino fundamental, instituindo um terreno fértil para investigações e estudos.

De acordo com Bourdieu (2002, p. 22), “todo campo [...] é um campo de forças”, cujas disputas, lutas por posição e por poder estarão sempre definindo e redefinindo as regras do jogo. Apple (2017), também colabora com o debate quando afirma que políticas e programas educacionais carregam em si inúmeras contradições, principalmente, quando



são confrontadas as dimensões discursivas e textuais com a realidade vividas no âmbito das implementações.

O primeiro ponto de destaque refere-se à redação da Portaria que não apresenta de forma clara, como esse processo de inclusão da educação infantil ao programa pretende preservar/respeitar as especificidades educativas, atualmente defendidas pelas bases legais existentes para a primeira etapa da educação básica. Em certa medida, o texto confirma o apoio aos estudantes da pré-escola, mas parece não reconhecer, nos termos da lei, o processo de construção histórica da educação infantil e nem as bases legais e documentais que a estrutura. Tal afirmação, baseia-se no fato de que mesmo diante de uma minuciosa leitura não foi possível identificar ressalvas ou destaques que endossassem as singularidades entre as duas etapas educativas contempladas pelo programa, como vem sendo assegurada em outros textos legais. Nota-se no texto, uma única ressalva relacionada às especificidades de aquisição da linguagem nas comunidades indígenas, garantindo de certo modo, “a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagens” (BRASIL, 2017). Cury (2002, p. 259) corrobora com a discussão, ao sinalizar que um direito se torna significativo “quando ele é declarado e garantido como tal pelo poder interventor do Estado, no sentido de assegurá-lo e implementá-lo”.

O segundo ponto, abarca comparações entre perspectivas formativas e curriculares dos documentos orientadores do PNAIC e das DCNEIs. O confronto torna nítido que as especificidades educativas, como as múltiplas e polissêmicas concepções de tempos e espaços, a formação das crianças, as práticas docentes, os eixos norteadores das aprendizagens com o foco nas interações e brincadeiras, dentre outros aspectos, não foram contemplados pelo documento. Assim sendo, enquanto as orientações do PNAIC, sob o ponto de vista da formação docente e dos referenciais curriculares e pedagógicos, apresentam-se restritos às estratégias para garantia do “alcance do direito da criança de escrever, ler com fluência e dominar os fundamentos da matemática no nível recomendável para a sua idade” (BRASIL, 2017), as DCNEIs ampliam esse conceito e concebem o currículo como “um conjunto de práticas que buscam articular as experiências e os saberes das crianças com os conhecimentos que fazem parte do patrimônio cultural, artístico, científico e tecnológico” (BRASIL, 2009).



Frangella (2016) amplia a discussão ao enfatizar que a busca por uma educação de qualidade e pela garantia dos direitos de aprendizagem, integram discursos pedagógicos que tanto fazem sentido para as políticas de formação de professores, quanto para as políticas curriculares. A autora ressalta, também, que o clamor pela qualidade educacional tem sido um argumento de peso no discurso político atual. Porém, é necessário compreender que o sentido do termo, encontra-se historicamente em disputa.

Assim, é no seio desse debate, que os discursos políticos e pedagógicos do PNAIC se inserem, uma vez que, na apresentação da estrutura do Pacto, é possível observar que a proposição da formação docente é baseada em referenciais curriculares específicos e por isso conservam estreitas relações de interdependência e complementariedade. De modo particular, tais políticas até podem ser gestadas em tempos/espço diferentes, porém, esse fato não pode significar a exclusão das relações essenciais existentes entre elas. Por esse motivo, Frangella (2016), defende que as análises dos contextos de políticas públicas para educação sejam realizadas em articulação a outras políticas, levando-se em consideração todas as afinidades que elas podem guardar entre si.

Considerando a complexa relação estabelecida entre formação de professores e composição curricular no Brasil, Frangella (2016) aponta que, em sua trajetória enquanto pesquisadora do campo do currículo, tem observado que a formação docente tem se colocado “a serviço da política curricular [...] “de forma a garantir a instituição dessa política na prática cotidiana” (p. 110).

Na observância do contexto apresentado, torna-se razoável às inúmeras preocupações com possíveis retrocessos na concepção de alfabetização, bem como na aceleração da alfabetização sistemática das crianças de 4 e 5 anos, a partir da inclusão da educação infantil ao PNAIC, principalmente quando se considera que as relações entre a educação infantil e o ensino fundamental em diversos países, se dão pela lógica “colonizadora” como define Moss (2011). Desse modo, a primeira etapa da educação básica, se coloca a serviço das demandas do ensino fundamental, principalmente no que tange à constituição do currículo, do perfil das práticas educativas e dos processos de avaliação na educação infantil.

**Percepções sobre a adesão do PNAIC - Educação Infantil no município de São Gonçalo**



Roveri & Duarte (2018) argumentam que a proposta de inclusão da pré-escola ao Pacto foi implementada “sem a devida discussão entre os diversos segmentos da sociedade” (p. 808). Segundo as autoras, o final de 2017 e o início de 2018, foram marcados pela adesão de diversos municípios brasileiros ao PNAIC, sem que os envolvidos (professores, gestores e familiares) tivessem tempo de se debruçar com profundidade sobre os termos da lei, a fim de compreender o funcionamento, as mudanças que estavam sendo propostas e a finalidade de tal pactuação.

Com o objetivo de alimentar e colaborar com esse debate educacional, apresentamos como ponto de partida alguns aspectos da realidade vivida pelo município de São Gonçalo, a partir do contexto de adesão ao Pacto. De acordo com relatos de uma supervisora educacional da educação infantil desse município, a experiência do PNAIC - educação infantil, começou ainda no final de 2017. Naquele momento, observou-se uma intensa mobilização por parte da Secretaria Municipal de Educação que se empenhou na divulgação do programa, via ofícios, enviados às Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEIs), informando gestores e convidando os Orientadores Pedagógicos para participarem como multiplicadores em suas unidades escolares. A participação dos profissionais no programa foi condicionada a critérios estabelecidos pela Coordenação Municipal do PNAIC. Dentre eles, a análise do currículo, exigindo formação na área de educação infantil, visibilidade e destaque pelo trabalho desenvolvido na educação infantil da rede municipal de São Gonçalo e entrevistas com a Subsecretária de Educação e com a Coordenadora Municipal do PNAIC. Ao serem selecionadas, as interessadas foram contempladas com uma bolsa oferecida pelo Governo Federal no valor de R\$765,00 mensais, como incentivo à participação e como forma de custear a preparação das oficinas/encontros com suas equipes.

Dada à complexidade do programa, a efetivação da implementação do PNAIC- educação infantil no município, ficou sob a responsabilidade da mesma profissional que já gerenciava o PNAIC - ensino fundamental. Sobre isso, Jannuzzi (2014, p. 27), nos diz que “programas são empreendimentos complexos”, que exigem uma estrutura robusta (técnicos, instrumentos, equipamentos públicos, recursos monetários, capacitação, entre outras) e atuar com “profissionais que já tiveram experiência na gestão de programas correlatos” podem facilitar a execução do mesmo.



Assim, aliando a experiência da Coordenadora do PNAIC - ensino fundamental aos anseios pela adesão do PNAIC - educação infantil na Rede, foi possível ao município encampar a participação da pré-escola, quase que imediatamente à publicação da Portaria nº 826/2017, apresentando um cronograma de ações formativas para os profissionais da área, com início para outubro do mesmo ano.

Segundo Januuzzi (2014, p. 24), quando consideradas as premissas do “campo de conhecimentos teóricos e práticos de Monitoramento e Avaliação de Políticas e Programas (M&A)”, compreendemos que a opção política da Secretaria Municipal de Educação de São Gonçalo de fundir as coordenações do PNAIC - ensino fundamental e educação infantil, encontra respaldo nos manuais clássicos de gestão em políticas públicas. Se por um lado essa prática é razoável, por outro, pode colocar em dúvida a legitimidade da implementação do programa. Desse modo, instiga-nos saber: Será que essa estrutura gerencial conseguiu garantir as especificidades pedagógicas e curriculares da educação infantil com foco nas interações, brincadeiras e no trabalho com diferentes linguagens, conforme orientado pelas DCNEIs ou simplesmente conduziu a educação infantil pelas vielas da fragmentação de práticas educativas e/ou afirmação de um currículo direcionado para as avaliações externas?

### **Considerações provisórias**

Em 2017, o PNAIC foi reafirmado e nele incluído parte da educação infantil, a pré-escola. Esta ação acabou realçando históricas disputas políticas, pedagógicas e ideológicas, intensificando a retomada do debate em torno das singularidades do trabalho com as crianças nas creches e pré-escolas.

Em virtude da ausência de ressalvas na redação da Portaria que resguardasse as especificidades da educação infantil e que marcasse as principais diferenças educativas entre as etapas atendidas pelo programa, houve crescimento das preocupações e desconfianças a respeito da inclusão dessa etapa ao PNAIC. Desse modo, amplificava-se o receio de revivermos tempos de retrocessos na concepção de alfabetização e aceleração da alfabetização sistemática das crianças de 4 a 5 anos.

O relato apresentado acerca do PNAIC no município de São Gonçalo, nos leva a intuir, que distintos municípios brasileiros fizeram adesão da educação infantil ao PNAIC



em moldes semelhantes, ou seja, sem que os profissionais tivessem clareza de aspectos relevantes acerca do programa. Compreender a estrutura, o funcionamento e os objetivos de um empreendimento educacional desse porte, constituem pontos fundamentais para todos os participantes, sejam eles gestores, orientadores pedagógicos, professores (as) da educação infantil e as famílias das crianças. Ignorar esse processo pode comprometer o princípio da “responsabilidade compartilhada” defendida pelo programa, além de comprometer aspectos fundamentais da prática como a autoria docente, práticas pedagógicas e orientações curriculares voltadas para a educação infantil.

Enfim, acreditamos que o Pacto precisa trazer sentidos e efeitos para a educação infantil como um todo e, não apenas para pré-escola, que foi acolhida pelo programa como um pretexto para cumprimento de metas para a alfabetização, e não, como um direito de acesso a políticas públicas.

## Referências

APPLE, W, M. A luta pela democracia na educação crítica. **Revista e-curriculum**, São Paulo, v.15, n.4, p. 894 - 926 out/dez. 2017.

<http://revistas.pucsp.br/index.php/curriculum>

BAKHTIN, M. **Estética da Criação Verbal**. São Paulo, WMF Martins Fontes, 2011.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília: DF: Seção 1 - 25, abr. 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEB, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**: Documento Orientador. Brasília: MEC, SEB, 2017.

Disponível em:

[pacto.mec.gov.br/images/pdf/doc\\_orientador/doc\\_orientador-versao\\_final .pdf](http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/doc_orientador/doc_orientador-versao_final.pdf). Acesso em: 09 ago. 2018.





BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria MEC nº 867**, de 4 de julho de 2012. Dispõe sobre o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Disponível em: <http://www.in.gov.br/autenticidade.html>, pelo código 00012012070500023, p. 22-23. Acesso em: 22 de out. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria MEC nº 826**, de 7 de julho de 2017. Dispõe sobre o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa PNAIC, suas ações, diretrizes gerais e a ação de formação no âmbito do Programa Novo Mais Educação PNME. Disponível em: <http://www.in.gov.br/autenticidade.html>, pelo código 00012017071000020, p. 20-23. Acesso em: 19 de set. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação - Lei nº 11.487**, de 15 de junho de 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>. Acesso em 15 de abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília, 2014.

BODNAR, Rejane. **Relação teoria-prática na formação em serviço de profissionais da Educação Infantil**: ressignificando a prática pedagógica. In: ROCHA, Eloisa A. C.; KRAMER, Sonia. (orgs.) Educação Infantil: Enfoques em diálogos. 3ª ed. – Campinas, SP: Papyrus, 2011, p. 195-210.

BOURDIEU, Pierre. **Os Usos Sociais da Ciência - Por Uma Sociologia Clínica do Campo Científico**. São Paulo, Editora Unesp, 2004.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Direito à Educação**: Direito à Igualdade, Direito à Diferença. Cadernos de Pesquisa, n. 116, julho, 2002.

FRANGELLA, Rita de Cássia Prazeres. Políticas de formação do alfabetizador e produção de políticas curriculares: pactuando sentidos para formação alfabetização e currículo. **Práxis Educativa**. Ponta Grossa, v.11, n.1, p. 107-128, jan./abr. 2016. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa>>

FREIRE, Paulo. **A importância do ato de ler**: em três artigos que se completam / Paulo Freire, 43ª ed., São Paulo, Cortez, 2002.

JANNUZZI, P. M. **Avaliações de Programas Sociais**: conceitos e referenciais de quem a realiza. Est. Aval. Educ, São Paulo, v.25, n.58, p. 22-42, maio/ago., 2014.

KRAMER, Sônia. **Por Entre as Pedras - Arma e sonho na escola**. São Paulo: Editora Ática, 2007.



KRAMER, Sônia. Formação e responsabilidade: Escutando Mikhail Bakhtin e Martin Buber. In: KRAMER, Sonia; NUNES, Maria Fernanda; CARVALHO, Maria Cristina. (orgs.) **Educação Infantil: Formação e responsabilidade**. 1ª ed. - Campinas, 2013, pp. 309-329.

\_\_\_\_\_, Sonia; NUNES, M. F.; CORSINO, Patrícia. Infância e crianças de 6 anos: desafios das transições na educação infantil e no ensino fundamental. **Educação e Pesquisa**. (USP. Impresso), v. 37, 2011, p. 69-85.

MOSS, Peter. Qual o futuro da relação entre educação infantil e ensino obrigatório? **Cadernos de pesquisa**, São Paulo, v.41, n.142, jan./abr. 2011, p. 142-159.

NUNES, Maria Fernanda Rezende; CORSINO, Patrícia; DIDONET, Vital. **Educação Infantil no Brasil: Primeira Etapa da Educação Básica**. Brasília: UNESCO, Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica, Fundação Orsa, 2011. 102 p.

ROVERI, Fernanda Theodoro. DUARTE, Caroline. **Reflexões sobre a implementação do PNAIC na Educação Infantil: tensões e riscos a docência e a infância**. Educação, Santa Maria, v. 43, n.4, out./dez., 2018, p. 807-822.