



Artigo

Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) e Ciclo Alfabetizatório no Brasil: Algumas reflexões¹

Josiney da Silva Trindade

Universidade Federal do Amazonas (UFAM)
josineytrindade@gmail.com | ORCID 0000-0002-5423-8466

Francisca Maria Coelho Cavalcanti

Universidade Federal do Amazonas (UFAM)
franciscamcc@ufam.edu.br | ORCID 0000-0003-0749-2063

Geizyany Santos da Silva

Universidade Federal do Pará (UFPA)
geiziany2@gmail.com | ORCID 0009-0005-9495-567X

Resumo

Neste artigo, tivemos como objetivo refletir sobre os possíveis impactos do Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) no Ciclo Alfabetizatório da rede de ensino público brasileiro. Para tanto, realizamos este estudo com uma abordagem qualitativa, sendo os dados coletados por meio de uma pesquisa documental realizada na Plataforma QEDu, com recorte temporal de 2012 a 2018. De modo geral, os resultados demonstram que não houve de fato avanços substanciais nos indicadores do Ciclo Alfabetizatório da rede de ensino público brasileiro, apesar da implementação do PNAIC, visto que seus impactos se apresentaram de forma irregular ao longo dos anos, isto é, ora com pequenos avanços ora estanques ou descontinuidades. De todo modo, esses resultados levantam questões importantes não só sobre a eficiência do PNAIC, mas também sobre a eficácia

¹ Estudo contou com apoio da Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas (FAPESPA) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (FAPEAM).



do sistema educacional em promover a alfabetização-letramento e habilidades matemáticas entre os estudantes.

Palavras-chave: Alfabetização; Ciclo Alfabetizatório; Formação continuada; Letramento; PNAIC.

Abstract

In this article, we aimed to reflect on the possible impacts of the National Pact for Literacy at the Right Age (PNAIC) in the Literacy Cycle of the Brazilian public school system. To do so, we conducted this study with a qualitative approach, and the data was collected through a documentary research carried out on the QEdu Platform, with time cut from 2012 to 2018. In general, the results show that there were no substantial advances in the indicators of the Literacy Cycle of the Brazilian public school system, despite the implementation of the National Pact for Literacy at the Right Age (PNAIC), since its impacts have been presented in an irregular way over the years, that is, sometimes with small advances or staggered or discontinuities. However, these results raise important questions not only about the efficiency of PNAIC, but also about the effectiveness of the educational system in promoting literacy-literacy and mathematical skills among students.

Keywords: Literacy; Literacy Cycle; Continued training; Literacy; PNAIC.

Introdução

A garantia do direito à educação escolar pública, gratuita e de qualidade continua gerando constantes debates, tanto por parte de grupos políticos, educadores e especialistas quanto pela sociedade em geral. Na Constituição Federal de 1988, a Educação é estabelecida como um direito de todos, sendo dever do Estado e da família garantí-la e, dentro desse processo, a sociedade deve atuar como colaboradora, a fim de proporcionar um desenvolvimento pleno da pessoa, isto é, prepará-la para o exercício da cidadania e para o trabalho (Brasil, 1988).

Seguindo esse princípio, no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) estão estabelecidos diversos direitos que tratam especificamente da educação desse público, como: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência; Ensino Fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade considerada adequada; atendimento educacional especializado para pessoa com



deficiência (PCD), preferencialmente no sistema regular de ensino; ter seus valores culturais, artísticos e históricos próprios do seu contexto social respeitados etc. (Brasil, 1990).

No mesmo sentido, a Lei 9394/1993, isto é, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), também reitera às crianças e aos adolescentes o que já estava posto nos documentos citados acima, ou seja, o acesso público e gratuito à Educação Infantil, ao Ensino Fundamental e ao Ensino Médio (Brasil, 1996). Entretanto, apesar de garantido nesses importantes dispositivos jurídicos, muitas crianças, adolescentes e jovens ainda têm seu direito à educação negado ou precarizado, o que resulta em diversos outros problemas que potencializam a exclusão/marginalização social desses sujeitos, a exemplo do analfabetismo total, o analfabetismo funcional, baixo aproveitamento escolar, distorção idade-série, evasão e, futuramente, a impossibilidade de acessar níveis mais elevados de ensino, tais como a Educação Técnica e a Educação Superior.

Nesse contexto, as especificidades geográficas, culturais, históricas, políticas e econômicas de cada região, estado e município também podem contribuir para o aumento dessas desigualdades educacionais que afetam crianças, adolescentes e jovens. Assim, a exemplo do que ocorreu nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) e de Dilma Vana Rousseff (2011-2016), uma das principais medidas para resolver os *déficits* na Educação Básica foi a criação de programas direcionados ao fomento da alfabetização de crianças logo nos primeiros anos de escolarização. Um desses programas implementados pelo Governo Federal foi o Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), criado em 2012 e extinto em 2018. Esse programa foi executado em regime de colaboração entre o Governo Federal, o Distrito Federal, os estados e municípios, buscando garantir que todas as crianças estivessem alfabetizadas até os oito anos de idade, ou seja, no final do 3º Ano do Ensino Fundamental.

Nesse contínuo, levando-se em conta a extensão e o significativo investimento no PNAIC e que a alfabetização é um estágio imprescindível para um percurso escolar com equidade e qualidade, delimitamos o seguinte problema de pesquisa: “*Quais os impactos do Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) no Ciclo Alfabetizatório da rede de ensino público do Brasil?*”. Alinhado ao problema de pesquisa, tivemos como objetivo geral refletir sobre os possíveis impactos do Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) no Ciclo Alfabetizatório da rede de ensino público brasileiro.



No que se refere à organização deste artigo, ela se deu da seguinte forma: na seção a seguir, apresentamos os procedimentos teórico-metodológicos; na seção posterior, realizamos uma breve contextualização histórica do PNAIC; na seção seguinte, refletimos sobre a evolução do número de escola e número de matrículas do Ensino Fundamental, sobre o rendimento escolar dos estudantes, considerando os índices de aprovação, reprovação e abandono, sobre os indicadores da distorção idade-série, e sobre os indicadores da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), considerando os dados sobre proficiência em leitura, escrita e Matemática; e, na última seção, realizamos algumas discussões sobre o que fora apresentado ao longo do artigo. Por fim, apresentamos as considerações finais.

Metodologia

Considerando que se trata de uma reflexão sobre como a execução e as ações desenvolvidas no âmbito do PNAIC refletiram no Ciclo Alfabetizatório das escolas da rede pública de ensino, realizamos esta pesquisa por meio de uma abordagem qualitativa, pois, apesar de apresentarmos alguns dados quantitativos, atemo-nos à compreensão de um nível de realidade que não pode ser reduzido à quantificações, de modo que nos debruçamos sobre um orbe de significados que constituem a realidade social e que estão intimamente ligados às peculiaridades do ser humano enquanto um ser que age e reflete sobre suas ações (Minayo, 2007).

Como técnica de coleta de dados, utilizamos a pesquisa documental que, segundo Gil (2008), segue os mesmos passos de uma pesquisa bibliográfica, o que a diferencia é que o primeiro passo diz respeito a exploração de fontes documentais que, por sua vez, podem ser de dois tipos: a) os documentos de primeira mão – são aqueles que ainda não passaram por qualquer tipo tratamento analítico, tais como documentos oficiais, reportagens de jornal, filmes, fotografias, gravações entre outros; e b) os documentos de segunda mão – são aqueles que já foram analisados em algum momento ou de alguma forma, podendo ser relatórios de pesquisa, relatórios de empresas, tabelas estatísticas entre outros. Em suma, como ressaltado por Gil (2008), o que diferencia esses dois tipos de pesquisa é natureza de suas fontes, pois, enquanto a primeira parte das contribuições de diversos autores sobre determinado tema, a segunda parte de materiais que não foram tratados



analiticamente ou podem passar por um processo de reelaboração de acordo com os objetivos de pesquisa.

No que se refere a operacionalização da pesquisa documental, tivemos como fonte a Plataforma QEdu, na qual coletamos dados concernentes ao período de 2012 a 2018, sobre: a) evolução do número de escola; b) evolução do número de matrículas do Ensino Fundamental; c) rendimento escolar dos estudantes, considerando os índices de aprovação, reprovação e abandono; d) indicadores da distorção idade-série; e e) os indicadores da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), considerando os dados sobre proficiência em leitura, escrita e Matemática. Estes dados foram coletados da Plataforma, em seguida forma separados por ano em quadros e, por fim, foram observadas a evolução, estagnação ou regressão nos indicadores por ano e no período total estudado.

O Pacto Nacional Pela Idade Certa (PNAIC)

O Pacto Nacional Pela Educação na Idade Certa (PNAIC) foi instituído pelo Ministério da Educação (MEC), pela Portaria nº 867/2012. De acordo com essa portaria, o PNAIC foi uma reafirmação e ampliação do compromisso que foi assumido no Decreto nº 6.094/2007 pelo Governo Federal, Distrito Federal, estados e municípios. Na Portaria foram estabelecidos cinco objetivo centrais: 1) garantir a alfabetização em Língua Portuguesa e em Matemática a todos os estudantes da rede pública até o final do Ciclo Alfabetizatório; 2) reduzir o índice de distorção idade-série na Educação Básica; 3) melhorar os indicadores do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDBE); 4) contribuir para o aumento do desempenho dos professores; e 5) favorecer propostas para a definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento das crianças nos três primeiros anos do Ensino Fundamental (Brasil, 2012).

No dispositivo jurídico regulador do PNAIC também ficam agrupados quatro eixos de ações a serem desenvolvidas: “I - formação continuada de professores alfabetizadores; II - materiais didáticos, literatura e tecnologias educacionais; III - avaliação; e IV - gestão, controle e mobilização social” (Brasil, 2012, p.1-2). Do mesmo modo, dentro do plano de execução do PNAIC, são distribuídas diversas funções entre o Ministério da Educação (MEC), as instituições públicas de Ensino Superior, os estados, o Distrito Federal e os municípios.



Dentre as ações dispensadas ao MEC estavam: a aplicação de avaliações externas para estudantes que estivessem concluindo o 3º Ano do Ensino Fundamental; distribuição da Provinha Brasil para que as próprias redes pudessem aplicá-las a estudantes ingressantes e concluintes do 2º Ano do Ensino Fundamental; desenvolvimento e disponibilização de sistemas informatizados para coleta e tratamento de dados da Provinha Brasil; promoção de formação de orientadores de estudo e também dos professores alfabetizadores; estímulo às ações de mobilização e de gestão etc. No que se refere às incumbências das instituições de Educação Superior, a elas coube a gestão acadêmica e pedagógica dos cursos de formação, a seleção dos formadores de orientadores de estudo, a disponibilização de espaços físicos e de materiais de apoio a encontros presenciais de formação de professores orientadores de estudo, a certificação dos formados e a apresentação de relatórios sobre a execução dos cursos de formação (Brasil, 2012).

Ainda segundo esse documento, aos estados e o Distrito Federal, além da adesão ao programa, cabia a responsabilidade de: promover a participação das instituições de ensino nas avaliações previstas no PNAIC; aplicação de avaliação (Provinha Brasil) e reportar os resultados; gerir e monitorar a implementação das ações do Pacto em sua rede de ensino; indicar e custear deslocamento e hospedagem de orientadores de ensino etc. E, no que se refere aos municípios, dentre suas diversas funções estavam: promover a participação das escolas municipais nas avaliações; aplicar e reportar os resultados da Provinha Brasil; estimular, garantir e assistir a participação de seus professores alfabetizadores; e disponibilizar assistência técnica para escolas com possíveis dificuldades de implementação de ações (Brasil, 2012).

De acordo com dados da Secretaria de Educação Básica (SEB), do MEC, houve um número bastante significativo de professores alfabetizadores e gestores escolares atendidos pela qualificação oferecida pelo PNAIC. No ano seguinte a implementação do Pacto, em 2013, 313.599 professores receberam capacitação em Linguagens; em 2014, 311.916 docentes foram qualificados em Matemática; em 2015, foram 302.057 professores atendidos em cursos de capacitação em temáticas como Currículo, Criança do Ciclo de Alfabetização, Gestão Escolar e Interdisciplinaridade; em 2016, último ano desta portaria, 248.919 professores alfabetizadores e 38.598 coordenadores pedagógicos receberam qualificação na área de leitura, escrita e letramento matemático (Brasil, 2017).



Em 2017, a Portaria 867/2012 sofreu algumas alterações por meio da Portaria 826/2017. De acordo com a Brasil (2017), o baixo rendimento na Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), às demandas da rede de ensino público e a necessidade de aprimoramento foram decisivos para que o MEC fizesse mudanças no PNAIC. Neste processo, o PNAIC se estabeleceu como uma política educacional sistemática, na qual se era levado em conta “a melhoria da aprendizagem em português e matemática trabalhando a alfabetização na idade certa, incluindo a educação infantil e o Programa Mais Educação” (Neves, 2018, p. 25).

Entre as alterações mais significativas, destaca-se a ampliação do público-alvo, que antes abrangia apenas professores do ciclo de alfabetização, do 1º ao 3º ano do Ensino Fundamental, e passou a incluir também docentes da Educação Infantil e do 4º e 5º anos. Outra inovação foi a integração do PNAIC com o Programa Novo Mais Educação (PNME), reforçando a importância do ensino da Língua Portuguesa e da Matemática na formação dos estudantes, mantendo-se o foco na alfabetização, mas também ampliando sua abrangência para fortalecer o aprendizado desses componentes curriculares, essenciais para o desenvolvimento escolar das crianças. Além dessas mudanças, foi determinado que a formação continuada dos professores deveria ocorrer em serviço, ou seja, ocorrer preferencialmente no próprio ambiente escolar, aproximando a teoria da prática e incentivando o desenvolvimento profissional diretamente no contexto da sala de aula, incluindo coordenadores pedagógicos, articuladores escolares e mediadores de aprendizagem.

Para garantir o acompanhamento e a efetividade das ações implementadas, a nova estrutura do PNAIC também reforçou a aplicação de avaliações diagnósticas conduzidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Essas avaliações se apresentam como um instrumento para monitorar o progresso dos estudantes e ajustar estratégias pedagógicas conforme as necessidades identificadas. No entanto, vale ressaltar que, com as eleições de 2018 e a ascensão de um novo governo, o Pacto sofreu um enfraquecimento, sendo no ano seguinte extinto e substituído pela Política Nacional de Alfabetização (PNA), instituída pelo Decreto 9765/2019.



O PNAIC e os indicadores (2012-2018)

Os indicadores do Ensino Fundamental

Nesta seção, a partir dos dados disponibilizados no portal do QEdu (2024a), sistematizamos e analisamos os dados referentes ao 1º ano até ao 9º ano do Ensino Fundamental, entre os anos de 2012, quando se cria o PNAIC, e o ano de 2018, último ano de sua vigência. Para melhor compreensão dos possíveis impactos do Pacto sobre os indicadores do Ensino Fundamental, é importante visualizar o cenário desse nível de ensino no que diz respeito à evolução do seu número de matrícula e de sua infraestrutura (Quadro 1).

Quadro 1

Relação número de escolas x número de matrículas

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nº escolas públicas de Ens. Fund. (mil)	122.6	118.9	115.2	112.3	110.4	107.5	103.8
Nº matrículas (milhões)	25.4	24.6	23.9	23.3	23.0	22.7	22.5

Pode-se observar que houve uma redução de quase 16% no número de escolas que ofertam o Ensino Fundamental e mais de 11% de diminuição de matrícula no mesmo nível de ensino. Sobre a redução do número de matrícula, Ferreira & Souza (2018), com base em dados estatísticos disponibilizados pelo MEC, ressaltam que, para além do fenômeno da evasão.

A explicação para essa redução está relacionada principalmente à mudança no perfil demográfico da população, com menos crianças ingressando na etapa. O último ano do fundamental contribui especialmente para essa queda. Somente de 2013 a 2017, as matrículas no 9º ano do ensino fundamental caíram 14,2%. Apesar disso, a pasta [Ministério da Educação] considera a etapa universalizada com cerca de 99% de cobertura (Ferreira & Souza, 2018. p. 1).

Apesar do MEC considerar 99% de cobertura do Ensino Fundamental no território brasileiro, os autores ressaltam, a partir de dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que, em 2017, havia 213.9 mil crianças e adolescentes, entre 6 e 14 anos de idade, fora da escola. Esse número corresponde a 15% dos 1,5 milhões de crianças, adolescentes e jovens, que possuem entre 4 e 17 anos, que não frequentam a escola. Ainda segundo Ferreira &



Souza (2018), os dados do Ministério da Educação indicam que tem havido uma melhoria no fluxo escolar, demonstrando um crescimento na taxa de aprovação, ou seja, mais estudantes estão conseguindo progredir não ficando reidos nas etapas de ensino.

De todo modo, a aparente universalização do Ensino Fundamental no Brasil contrasta com a realidade de milhares de crianças e adolescentes que ainda estão fora da escola, evidenciando que ainda há importantes desafios na inclusão educacional, especialmente entre os grupos mais socioeconomicamente vulneráveis. Em outros termos, apesar dos avanços no fluxo escolar e no aumento da taxa de aprovação, a permanência e o acesso efetivo à educação de qualidade ainda são questões centrais, reforçando a necessidade de políticas públicas mais abrangentes, que não apenas ampliem a cobertura educacional, mas também garantam inclusão e equidade no aprendizado.

Outro fator a ser observado é o rendimento escolar dos estudantes. Esse rendimento é a soma da Aprovação + Reprovação + Abandono que é efetuada no final do ano letivo e variando de acordo com as etapas de ensino, ou seja, entre o Ensino Fundamental anos iniciais (1^a ao 5^º ano) e Ensino Fundamental anos finais (6^º ao 9^º). Considerando os dados da QEdu (2024b), observemos os índices de rendimentos entre os anos de 2012 e 2018 (Quadros 2, 3 e 4).

Quadro 2

Indice de aprovação

Etapa	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anos Iniciais	90,6%	91,7%	91,7%	92,2%	92,1%	93,0%	94,3%
Anos Finais	82,5%	83,7%	83,2%	84,1%	83,8%	85,5%	88,1%

Quadro 3

Indice de reprovação

Etapa	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anos Iniciais	7,7%	6,9%	7,0%	6,7%	6,8%	6,1%	5,1%
Anos Finais	12,8%	12,3%	12,8%	12,3%	12,7%	11,3%	9,5%

**Quadro 4***Índice de abandono*

Etapa	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anos Iniciais	1,6%	1,3%	1,2%	1,1%	1,1%	0,9%	0,7%
Anos Finais	4,7%	4,0%	4,1%	3,7%	3,5%	3,2%	2,4%

Como observado no Quadro 2, nos anos iniciais o índice de aprovação aumentou 3,7% e nos anos finais houve um desenvolvimento maior, cresceu 5,6% no mesmo período. No entanto, apesar dessa taxa de crescimento, é possível observar que em ambos os ciclos isso se deu de forma instável, principalmente entre os anos de 2014 e 2017. Foram apresentadas quedas no índice de aprovação ou, quando muito, um crescimento médio que não chega a 1% de um ano para o outro. Os melhores índices de aprovação só aconteceram no ano de 2018 em comparação com o ano anterior, considerando que nos anos iniciais o aumento foi de 1.3% e nos anos finais foi de 2.6%.

Neste contexto, há que se considerar que aumento nos índices de aprovação pode indicar avanços na educação, mas a instabilidade ao longo dos anos revela fragilidades importantes, de modo que o crescimento modesto, com variações irregulares, aponta para fatores como políticas educacionais inconsistentes, desigualdade de acesso e qualidade do ensino ainda impactam o desempenho dos estudantes. Assim, a melhora mais expressiva em 2018 não reflete necessariamente uma transformação sustentável, sendo essencial olhar além dos números e considerar a efetividade das estratégias adotadas para garantir avanços contínuos e equitativos.

No Quadro 3, observa-se que o índice de reprovação nos anos finais é maior que nos anos iniciais. Além disso, entre 2012 e 2018, a reprovação na primeira fase diminuiu 2,6% e na segunda reduziu 3.3% no mesmo período. Partindo para uma interpretação mais atenciosa, é possível ponderar que os indicadores de diminuição de reprovação apontam que nos anos iniciais a queda não chegou a 1%, exceto no ano de 2018 que chegou a 1%. Nos anos finais, de forma semelhante, a queda não chegou a 1%, com exceção nos anos de 2017 e 2018, em que a diminuição da reprovação foi de 1,4% e 1.8% respectivamente.

Esses dados demonstram uma redução tímida nos índices de reprovação ao longo dos anos, apontando que as políticas educacionais voltadas para o desenvolvimento dos estudantes têm impactos limitados. E o fato de a reprovação permanecer significativamente maior nos anos finais



do que nos anos iniciais indica desafios persistentes na transição entre etapas da Educação Básica, sendo uma das causas disso os *déficits* na consolidação das aprendizagens nos primeiros anos, o que resulta em dificuldades que se tornam mais evidentes posteriormente. Além disso, a pequena variação nos percentuais de queda evidencia que as estratégias adotadas para minimizar a reaprovação não estão sendo suficientemente eficazes, demandando uma análise mais profunda das condições que influenciam nesse processo.

No Quadro 4, é possível observar que os indicadores apontam um número maior de abandono nos anos finais do que nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Em contrapartida, entre 2012 e 2018, a diminuição do índice de abandono da escola foi menor no primeiro nível, que apresentou uma queda apenas de 0.9%, se comparado ao segundo nível, que teve uma redução de evasão de 2.3%. Esses dados evidenciam que as estratégias de combate à evasão estão sendo mais eficazes nos anos finais e que os desafios enfrentados nos primeiros anos ainda carecem de abordagens mais assertivas, de modo que, a tímida queda no abandono escolar nos anos iniciais indica a necessidade de uma análise mais aprofundada sobre os fatores que estão dificultando a permanência dos estudantes nessa fase, ressaltando a importância de políticas educacionais que considerem as particularidades de cada segmento do ensino.

Neste contexto, vale ressaltar que uma das consequências dos *déficits* na taxa de rendimento escolar, representada pelo número de reaprovação e de abandono da escola, é a distorção idade-série. Saraiva (2010) esclarece que a distorção ou defasagem idade-série é a condição do estudante que está cursando um ano de ensino com idade maior do que é prevista pelos órgãos oficiais. Assim, para ser considerado nessa situação a diferença entre idade do estudante e a idade recomendada para o ano no qual ele se encontra precisa ser igual ou maior que dois anos.

Na segunda coluna do quadro abaixo (Quadro 5) é apresentada a idade prevista, tida como ideal pelo Ministério da Educação (MEC), em cada ano de ensino e na terceira coluna são indicadas as idades tidas como acima do que é recomendado.

**Quadro 5**

Referência para diagnóstico de distorção idade-série

Ano (Ens. Fund.)	Idade ideal	Idade acima da recomendada
1º ano	6 anos	≥ 8 anos
2º ano	7 anos	≥ 9 anos
3º ano	8 anos	≥ 10 anos
4º ano	9 anos	≥ 11 anos
5º ano	10 anos	≥ 12 anos
6º ano	11 anos	≥ 13 anos
7º ano	12 anos	≥ 14 anos
8º ano	13 anos	≥ 15 anos
9º ano	14 anos	≥ 16 anos

Como enfatizado por Silva (2014), a distorção idade-série não é exclusiva do sistema de ensino A ou de B, mas está presente em todas as instâncias de ensino, seja federal, estadual, municipal, pública ou privada, porém tem predominância na rede pública. Torna-se necessário registrar que o problema da distorção idade-série também está intimamente ligado às condições socioeconômicas de cada município, estado e região. Isso significa que as políticas de mitigação desses problemas não podem ser construídas e implementadas sem levar em conta essas características.

Além disso, mesmo com a universalização e a possibilidade de maior acesso ao Ensino Básico, precisamos ver o fenômeno da defasagem idade-série de uma forma mais ampla, pois como apontado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), há uma demanda para que seja garantido não apenas o acesso, mas também a qualidade no processo de ensino-aprendizado do estudante. No entanto, essa mesma entidade denuncia que as situações de desigualdades que perpassam a trajetória de muitas crianças e adolescentes brasileiros, o que acaba contribuindo para a persistência da distorção idade-série, que se trata de um fenômeno:

[...] cumulativo que tem início nos primeiros anos do ensino fundamental e se arrasta por toda a trajetória escolar de meninas e meninos, que vão sendo deixados para trás. Uma parcela deles deixa de frequentar a escola já no ensino fundamental, outra alcança o ensino médio com muitas dificuldades de aprendizagem e muitos não conseguem concluir a jornada escolar com qualidade e na idade esperada (UNICEF, 2018, p. 4).



De acordo com o QEd (2024c), em 2017, o número de estudantes do Ensino Fundamental nessa situação chegava a 4,9 milhões de crianças e adolescentes. Acompanhe os indicadores sobre esse fenômeno na rede de ensino público (Quadro 6).

Quadro 6

Índice de distorção idade-série

Etapa	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anos Iniciais	18,9%	17,6%	16%	15%	14,2%	13,7%	12,9%
Anos Finais	31,4%	30,7%	30,6%	30%	29,7%	29,3%	27,9%

Pode-se observar que o índice de defasagem idade-série é menor nos anos iniciais do que nos anos finais. No total, foram 6% de redução do *déficit* no primeiro nível e apenas 3,5% no segundo. Além disso, nos anos iniciais, nos três primeiros anos do programa, houve redução de mais de 1% nos índices de distorção, porém, a partir de 2016 o índice de redução passou a diminuir para menos de 1%, chegando a apenas 0,5% de redução. Já nos anos finais, houve uma resistência maior na redução distorção, notando-se uma redução apenas no ano de 2016, de 1,4%. Somando-se a esse pouco progresso na redução desse problema, é necessário evidenciar que “As avaliações mostram que o estudante em atraso escolar (frequentando série não correspondente a sua idade) tem desempenho inferior aos estudantes que estão em séries próprias à idade” (Saraiva, 2010, p. 2).

Mediante a esses dados levanta-se questões em torno das potencialidades e limites dos programas desenvolvidos pelo Governo Federal, como o PNAIC, e pelos governos estaduais e municipais, pois questionar e refletir sobre isso nos leva a ter o mínimo de propriedade para problematizar o porquê de as mudanças na Educação Básica, nesse caso no Nível Fundamental, estarem ocorrendo de maneira tão lenta e com resultados pouco satisfatórios, mesmo mediante a realização de programas com considerável investimento econômico.

Como ressaltado pela UNICEF (2018), há uma complexidade sobre a questão distorção idade-série, em que o enfrentamento passa pelo estabelecimento de uma rede de proteção à criança e ao adolescente, assim como, passa pela instauração de uma rede de apoio às equipes gestoras e docentes das escolas. Além disso, destaca-se a importância da ação conjunta não só entre os entes federativos, mas também entre os gestores municipais e estaduais, os professores, as comunidades



escolares, as famílias e os estudantes, para que de fato ocorra redução significativa nos números de defasagem.

O nível de proficiência dos estudantes no fim do Ciclo Alfabetizatório

Uma outra questão que carece ser discutida nesta pesquisa é se os estudantes que chegaram ao fim do Ciclo Alfabetizatório, isto é, ao 3º ano do Ensino Fundamental, apresentaram nível de proficiência satisfatório em Língua Portuguesa e Matemática. Esta discussão foi feita a partir dos dados da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA). De acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), a ANA foi criada em 2013, no plano das ações ligadas ao PNAIC, e compõe o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Ainda de acordo com esse órgão:

A instituição da ANA teve como objetivo avaliar os estudantes matriculados no Ciclo de Alfabetização da rede pública de ensino, gerando informações sobre os níveis de alfabetização e letramento em língua portuguesa e alfabetização matemática dos estudantes, além de fornecer dados contextuais acerca das condições de oferta de ensino em cada unidade escolar (Inep, 2018, p. 13).

Neste sentido, o desenvolvimento da ANA tem como fundamento algumas matrizes de referência que consistem na delimitação de habilidades, com funções de refletir o fenômeno estudado, também conhecido como construto. Nessa avaliação em grande escala, as matrizes delimitam o que será medido no que diz respeito à alfabetização e ao letramento e também à alfabetização em Matemática, essas foram sempre as mesmas nas três edições da ANA (2013, 2014 e 2016), sendo divididas em eixos estruturantes e habilidades (Inep, 2018). É a partir das habilidades divididas por eixos estruturantes que são definidas as escalas de proficiência e, dentro dessas, os níveis de proficiência de cada uma das matrizes de referência. De acordo com o Inep (2018) existem três escalas de proficiência independentes e incomparáveis que representam os resultados de desempenho do estudante: a primeira diz respeito à Leitura; a segunda diz respeito à Escrita; e a terceira diz respeito à Matemática.

O Inep (2018) entende que cada nível das escalas proficiências agrupa uma série de habilidades que são comuns a um determinado grupo, que são definidas a partir dos resultados das



provas aplicadas na ANA. Como dito em outro momento, houve três edições dessa avaliação em massa, a primeira no ano de 2013, outra no ano de 2014 e a última no ano de 2016.

No primeiro ano, em 2013, o total de estudantes que fizeram o teste de Leitura foi 1.131.556, de Escrita foram 2.258.632 e nos testes de Matemática foram 1.127.076 estudantes. No segundo ano, em 2014, 2.149.161 estudantes realizaram os testes de Leitura e de Escrita e 2.202.702 realizaram o teste em Matemática. Na última edição, em 2016, foram 2.160.601 estudantes que realizaram os testes em Leitura e em Escrita e 2.206.625 no teste de Matemática (Inep, 2015; 2018). Ainda com base no Inep (2015; 2018), a seguir (Quadro 7) estão apresentados os percentuais de cada nível de proficiência no Eixo Estruturante – Escrita, nas três edições da ANA.

Quadro 7

Indicadores ANA (ESCRITA)

Ano	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4	Nível 5
2013	**	**	**	**	**
2014	12%	15%	8%	56%	10%
2016	14%	17%	2%	58%	8%

No ano de 2013, quando ocorreu a primeira aplicação dos testes da ANA, o nível de proficiência em Escrita não foi considerado, apenas em Leitura e em Matemática. Em 2014, apenas 10% dos estudantes submetidos ao teste apresentaram todas as habilidades esperadas na Escrita, isto é, alcançaram o Nível 1, esse índice apresentou uma queda de 2% na avaliação do ano de 2016, passando para 8%. Se comparados os dois anos, houve um aumento da porcentagem de estudantes com baixos níveis de habilidades desenvolvidas, de 12% classificados no Nível 1 em 2014 passou para 14% em 2016.

Da mesma forma, houve um aumento de 2% de estudantes que apresentaram Nível 2, passando de 15% para 17%. Em ambos os anos a maioria dos estudantes estavam no Nível 4 de escrita, nesse nível espera-se que eles consigam escrever ortograficamente palavras com estruturas silábicas distintas, articular partes de um texto usando conectivos, por exemplo, mas ainda apresentam algumas dificuldades com pontuações e sinais. De todo modo, para além da avaliação da eficácia e necessidade de aprimoramento das políticas de alfabetização e letramento,



estes dados revelam a necessidade de abordagens pedagógicas mais consistente, que promova o desenvolvimento da escrita de forma integrada à leitura e à matemática, garantindo que os estudantes alcancem níveis mais elevados de proficiência e autonomia intelectual.

A seguir (Quadro 8) estão apresentados os percentuais de cada nível de proficiência no Eixo Estruturante – Leitura, nas três edições da ANA (Inep, 2015; 2018).

Quadro 8

Indicadores ANA (LEITURA)

Ano	Nível 1 (%)	Nível 2 (%)	Nível 3 (%)	Nível 4 (%)
2013	24%	33%	33%	10%
2014	22%	34%	33%	11%
2016	22%	33%	22%	13%

No ano de 2016, 13% dos estudantes apresentaram todas as habilidades estabelecidas na escala de proficiência em leitura, um aumento de 3% se comparado ao ano de 2013. A maior parte dos estudantes estavam situados no Nível 2. Houve uma diminuição de 2% no índice de estudantes com nível baixo de habilidades desenvolvidas, Nível 1, se comparados os resultados dos anos de 2013 e 2016. De modo geral, embora haja um aumento no percentual de estudantes que demonstram habilidades adequadas de leitura, a cifra ainda é alarmantemente baixa, já que apenas 13% alcançando todas as competências esperadas, o que revela que a maioria dos estudantes permanece em níveis intermediários, lutando para realizar tarefas que exigem a compreensão de textos mais complexos.

A seguir (Quadro 9) estão apresentados os percentuais de cada nível de proficiência no Eixo Estruturante – Matemática, nas três edições da ANA (Inep, 2015; 2018).

Quadro 9

Indicadores ANA (MATEMÁTICA)

Ao cer	Nível 1 (%)	Nível 2 (%)	Nível 3 (%)	Nível 4 (%)
2013	24%	34%	18%	24%
2014	24%	33%	18%	25%
2016	23%	31%	18%	27%



Em Matemática, comparando os resultados do ano de 2013 e de 2016, houve um aumento de 3% no número de estudantes que apresentaram Nível 4, passando de 24% para 27%. No entanto, a maioria ainda permanece no Nível 1 e Nível 2 da escala. Espera-se que nesses níveis eles apresentem, respectivamente, habilidades como ver valores explícitos em objetos como relógios e termômetros, identificar a planificação de figuras geométrica espacial, entre outras habilidades.

Estes resultados em Matemática, entre os anos de 2013 e 2016, revela um avanço modesto, com um aumento de 3% no número de estudantes atingindo o Nível 4, subindo de 24% para 27%. No entanto, essa progressão ainda é insuficiente em relação à realidade mais ampla, uma vez que a maioria dos estudantes permanece nos Níveis 1 e 2, indicando uma lacuna significativa nas habilidades fundamentais necessárias para a formação de uma base sólida em Matemática. Neste sentido, esse panorama ressalta a urgência de revisita e reflexão sobre as metodologias de ensino e as práticas pedagógicas adotadas nas salas de aula, visto que a educação matemática deve ser compreendida como uma ferramenta vital para a vida cotidiana, possibilitando que todos os estudantes não apenas alcancem níveis mais altos, mas também se sintam confiantes em sua capacidade de aplicar o conhecimento matemático em diversas situações.

Discussões

Ao refletirmos sobre os possíveis impactos do PNAIC no Ciclo Alfabetizatório da rede pública de ensino no Brasil, observamos algumas tendências nos indicadores do Ensino Fundamental ao longo de sua vigência. Um dos aspectos analisados foi a taxa de aprovação nos anos iniciais e finais, pois, entre 2012 e 2018, houve um crescimento geral, com um aumento de 3,7% nos anos iniciais e 5,6% nos anos finais. No entanto, ao examinarmos esses dados de maneira mais detalhada, podemos observar que esse crescimento ocorreu de forma instável, especialmente entre 2014 e 2017, quando os índices de aprovação oscilaram, apresentando quedas ou, no máximo, avanços tímidos que não chegavam a 1% ao ano. Somente em 2018 os índices de aprovação demonstraram um crescimento mais expressivo, com aumentos de 1,3% nos anos iniciais e 2,6% nos anos finais em relação ao ano anterior.

Outro ponto relevante que observamos diz respeito ao índice de reprovação no período de 2012 a 2018. De modo geral, a reprovação foi mais frequente nos anos finais do que nos iniciais,



embora tenha havido uma redução em ambos os ciclos. Nos anos iniciais, essa queda foi de 2,6%, enquanto nos anos finais atingiu 3,3%. Porém, essa diminuição ocorreu de forma modesta, quase sempre abaixo de 1% ao ano, com exceção de 2018 nos anos iniciais, quando a redução alcançou 1%, e de 2017 e 2018 nos anos finais, que apresentaram quedas de 1,4% e 1,8%, respectivamente. Somando-se a esta questão, o fenômeno do abandono escolar também observado, se mostrando mais recorrente nos anos finais, pois, apesar da redução geral nesse índice, a queda foi menor nos anos iniciais (0,9%) em comparação aos anos finais (2,3%), indicando que a permanência dos estudantes na escola ainda enfrenta desafios consideráveis, sobretudo nas etapas mais avançadas da educação básica.

No contínuo das nossas reflexões, a defasagem idade-série foi outro indicador que nos chamou atenção ao longo do período estudado, pois, nos anos iniciais, verificamos uma redução mais expressiva desse problema, com um declínio de 6%, enquanto nos anos finais essa queda foi de apenas 3,5%. Neste cenário, os primeiros anos do Ensino Fundamental, a redução ocorreu de forma constante, com uma média anual de 1%, mas nos anos finais, houve maior resistência na redução nos primeiros três anos do período analisado, com uma diminuição contínua e significativa somente a partir de 2016. Apesar desse progresso, ainda que limitado, é importante ressaltar que os estudantes com atraso escolar tendem a apresentar um desempenho inferior quando comparados àqueles que cursam a série correspondente à sua idade.

Além dos indicadores de aprovação, reprovação, abandono e defasagem idade-série, outro ponto crucial que precisamos considerar ao refletir sobre os impactos do PNAIC é o nível de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática dos estudantes ao final do Ciclo Alfabetizatório, pois, apesar do investimento significativo e da amplitude das ações do programa, os índices de proficiência nessas duas áreas não demonstraram avanços consistentes. Na verdade, os dados revelam um cenário de irregularidade, com períodos de pequenos progressos seguidos de estagnação ou descontinuidade, sem uma trajetória linear de melhoria na aprendizagem dos estudantes.

De modo geral, destacamos aqui que – diferentemente do que acontece em países como como Inglaterra, Holanda e Austrália – há no Brasil a necessidade de iniciativas que exijam a realização de estudos de impacto com desenho experimental antes da implementação de novos



programas, como ressalta Xavier e Bartholo (2019). Além disso, destacamos ainda que refletir sobre esses dados da educação brasileira é fundamentalmente pautar uma política pública de estado sem descontinuidade, em constante avaliação por todos os envolvidos. Somando-se a isso, é necessário conhecer e compreender a realidade de cada território em seus contextos socioeconômico e cultural, sendo isso, primordial para pensar, formular e implementar políticas públicas que enfrentem e erradiquem as desigualdades educacionais.

No mesmo sentido, refletir sobre esses dados é insuflar na garantia de um direito que é público e subjetivo de toda pessoa humana, é fornecer subsídios concretos, factíveis e reais de uma cultura que se configura como letrada, só que para configurar-se com tal é indispensável que todos tenham, não só acesso e permanência ao processo educacional formal, mas sobremaneira que o processo de ensino-aprendizagem se efetive em cada criança e adolescente. Para isso a responsabilidade recai, não somente sobre o Estado, como também, sobre uma sociedade com seus movimentos sociais organizados e garantidores de direitos humanos, caso contrário, as políticas públicas podem se mostrar apenas como discurso. E, como ressaltado por Santos (2014. p.15), “a grande maioria da população mundial não é sujeito de direitos humanos, sendo apenas objeto de discursos de direitos humanos”. Assim, não basta falar de direitos humanos se as práticas não os refletem concretamente e amplamente.

Considerações Finais

Neste artigo, tivemos como objetivo refletir sobre os possíveis impactos do PNAIC no Ciclo Alfabetizatório da rede de ensino público brasileiro. E, de modo geral, levando-se em conta a complexidade da questão, há que se considerar que os *déficits* na Educação brasileira não podem ser resolvidos apenas com investimento econômico por meio de programas como o PNAIC, sendo necessário estabelecer uma rede de proteção à criança e ao adolescente, bem como oferecer apoio às equipes gestoras e docentes das escolas. Além disso, para enfrentar esse desafio de maneira eficaz, é necessário haver íntima colaboração entre os diferentes níveis de governo, professores, comunidades escolares, famílias, estudantes e movimentos sociais organizados.

Podemos observar que não houve de fato avanços substanciais nos indicadores do Ciclo Alfabetizatório da rede de ensino público brasileiro, apesar da implementação do Pacto Nacional



Pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), visto que seus impactos se apresentaram de forma irregular, isto é, ora com pequenos avanços ora com estanques ou a descontinuidades. De todo modo, esses resultados levantam questões importantes não só sobre a eficiência do PNAIC, mas também sobre a eficácia do sistema educacional em promover a alfabetização-letramento e habilidades matemáticas entre os estudantes.

Além disso, os dados discutidos neste estudo refletem o lugar que o Brasil ocupa na avaliação internacional de alfabetização aplicada em 65 nações, na qual ele fica à frente apenas de cinco países (Iede, 2023). Isso demonstra concretamente que precisamos enquanto sociedade nos responsabilizar para enfrentar esse problema social que imprime o estigma de “analfabetos” em uma parcela considerável da população brasileira. Alfabetizar na idade certa, tem que ser assegurado por todos, Governo Federal, Ministério da Educação, Instituições Públicas de Ensino Superior e de Ensino Básico, Estados, Distrito Federal, municípios e a sociedade civil. Todos devem se ver no papel de garantir esse direito que não pode ser protelado, ou seja, o direito a alfabetização, o direito à educação.

Em suma, ressaltamos aqui a imprescindibilidade de pesquisas que congreguem elementos já pesquisados como formação de professores, governança, infraestrutura física e pedagógica com formação comunitária, boas práticas, avaliação de escala nacional com avaliação de escalas próprias, sem nunca esquecer do aspecto concreto que é o orçamentário, o qual não pode e nem deve ser obstaculizado por nenhum governo. Além disso, destacamos a necessidade da realização não apenas de estudos sobre percepção de impacto, mas, principalmente, a realização de estudos dos impactos do PNAIC no contexto escolar, onde se concretizam as práticas educativas e onde podem se materializar os objetivos do Programa.

Referências Bibliográficas

- Brasil. (1990). *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Biblioteca do Senado.
- Brasil. (1996). *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Biblioteca do Senado.
- Brasil. (2012). *Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012*. Biblioteca do Senado.
- Brasil. (2017). *Documento Orientador – PNAIC em Ação 2017*. Ministério da Educação & Secretaria de Educação Básica.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Biblioteca do Senado.



- Ferreira, P., & Souza, A. (2018). *Censo escolar 2017: cai o número de matrículas na educação básica*. <https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/censo-escolar-2017-cai-numero-de-matriculas-na-educacao-basica-22347576>
- Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social* (6 ed.). Editora Atlas S.A.
- IEDE. Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educaciona. (2023). *Pirls: avaliação internacional coloca o Brasil nas últimas posições em Leitura*. <https://portaliede.org.br/avaliacao/pirls-avaliacao-internacional-coloca-o-brasil-nas-ultimas-posicoes-em-leitura/>
- Inep. (2015). *Relatório 2013-2014, Volume 2: análise dos resultados*. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_exames_da_educacao_basica/relatorio_ana_2013_2014_analise_dos_resultados.pdf
- Inep. (2018). *Relatório SAEB/ANA 2016: panorama do Brasil e dos estados*. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_exames_da_educacao_basica/relatorio_saeb_ana_2016_panorama_do_brasil_e_dos_estados.pdf
- Minayo, M. C. S. (2007). O desafio da pesquisa social. In M. C. S. Minayo, S. F. Deslandes, & R. Gomes (Eds.), *Pesquisa social: Teoria, método e criatividade* [26a ed]. Vozes.
- Neves, P. R. G. (2018). *PNAIC: Perspectivas dos educadores das séries iniciais de uma escola municipal em Castanhal* [Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Federal do Pará]. Repositório da Universidade Federal do Pará. https://bdm.ufpa.br/bitstream/prefix/961/1/TCC_PnaicPerspectivasEducadores.pdf
- QEDu. (2024a). *Censo Escolar*. QEDu. <https://qedu.org.br/brasil/censo-escolar?7&brasil>
- QEDu. (2024b). *Taxas de rendimento*. QEDu. <https://qedu.org.br/brasil/taxas-rendimento>
- QEDu. (2024c). *Distorção idade-série*. QEDu. <https://qedu.org.br/brasil/distorcao-idade-serie>
- Santos, B. (2014). *Se Deus fosse um Ativista dos Direitos Humanos*. Cortez.
- Saraiva, A. M. A. (2010). Distorção idade-série. In D. A. Oliveira, A. M. C. Duarte, & L. M. F. Vieira. *Dicionário: trabalho, profissão e condição docente*. UFMG/Faculdade de Educação.



Silva, L. R. B. (2014). *O currículo e a distorção idade-série nos anos iniciais do Ensino Fundamental*. [Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília]. Repositório da Universidade de Brasília. <https://repositorio.unb.br/handle/10482/16776>

UNICEF. (2018). *Panorama da distorção idade-série no Brasil*. UNICEF. https://www.unicef.org/brazil/media/461/file/Panorama_da_distorcao_idade-serie_no_Brasil.pdf

Xavier, R. S. D. S. F., & BARTHOLO, T. L. (2019). Os impactos do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: uma revisão sistemática. *Educação em Revista*, 35. <https://www.scielo.br/j/edur/a/fqm4pxxNrSCZKnTXtcfLKcd/?format=html&lang=pt>