



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ - UNIOESTE
CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES/CECA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM
EDUCAÇÃO
NÍVEL MESTRADO E DOUTORADO/PPGE

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: SOCIEDADE, ESTADO E EDUCAÇÃO

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ALFABETIZAÇÃO NO BRASIL: ANÁLISE DO PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PNAIC) E DA POLÍTICA NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO (PNA)

FABÍOLA ELIZABETE COSTA

CASCADEL – PR

2021



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ - UNIOESTE
CENTRO DE EDUCAÇÃO, COMUNICAÇÃO E ARTES/CECA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM
EDUCAÇÃO
NÍVEL MESTRADO E DOUTORADO/PPGE

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: SOCIEDADE, ESTADO E EDUCAÇÃO

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ALFABETIZAÇÃO NO BRASIL: ANÁLISE DO PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PNAIC) E DA POLÍTICA NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO (PNA)

FABÍOLA ELIZABETE COSTA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE, *Stricto Sensu* em Educação – PPGE, área de concentração Educação, linha de pesquisa Educação, Políticas Sociais e Estado da Universidade Estadual do Oeste do Paraná/UNIOESTE – *Campus* de Cascavel, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Educação.

Orientador(a): Prof^a. Dr^a. Ireni Marilene Zago Figueiredo

Coorientadora: Prof^a. Dr^a. Márcia Cossetin

CASCADEL – PR

2021

Ficha de identificação da obra elaborada através do Formulário de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da Unioeste.

Costa, Fabíola Elizabete

Políticas públicas de alfabetização no Brasil : análise do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) e da Política Nacional de Alfabetização (PNA). / Fabíola Elizabete Costa; orientador(a), Ireni Marilene Zago Figueiredo ; coorientador(a), Márcia Cossetin, 2021.
86 f.

Dissertação (mestrado), Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Campus de Cascavel, Centro de Educação, Comunicação e Artes, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2021.

1. Educação. 2. Políticas Públicas de Alfabetização. 3. Pacto Nacional para a Alfabetização na Idade Certa. 4. Política Nacional de Alfabetização. I. Zago Figueiredo , Ireni Marilene . II. Cossetin, Márcia. III. Título.



FABÍOLA ELIZABETE COSTA

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ALFABETIZAÇÃO NO BRASIL: análise do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) e da Política Nacional de Alfabetização (PNA)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação em cumprimento parcial aos requisitos para obtenção do título de Mestra em Educação, área de concentração Sociedade, Estado e Educação, linha de pesquisa Educação, políticas sociais e estado, APROVADO(A) pela seguinte banca examinadora:

Orientador(a) - Ireni Marilene Zago Figueiredo

Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Campus de Cascavel (UNIOESTE)

Marta Silene Ferreira Barros

Universidade Estadual de Londrina - UEL (UEL)

Neide da Silveira Duarte de Matos

Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Campus de Cascavel (UNIOESTE)

Cascavel, 23 de fevereiro de 2021

AGRADECIMENTOS

Em uma caminhada como esta nunca estamos sós. Por isso, agradeço imensamente a todas as pessoas que de forma muito especial me apoiaram e me incentivaram para a realização deste trabalho, sendo grata a todas as oportunidades que tive até aqui e que contribuíram em meu processo formativo.

Agradeço à Deus que esteve presente em todos os momentos e que me deu forças quando eu pensava em desistir.

Em especial, gostaria de agradecer com muito carinho a minha orientadora Prof^a. Dr^a. Ireni Marilene Zago Figueiredo e a coorientadora Prof^a. Dr^a. Márcia Cossetin, pela amizade, pela paciência, pelo profissionalismo ao me orientar, me indicar leituras e, principalmente, pelo apoio e incentivo durante esta caminhada que construímos juntas, me sinto honrada por ter vocês como orientadoras.

Agradeço a banca examinadora, Prof^a. Dr^a. Neide da Silveira Duarte de Matos e Prof^a. Dr^a. Marta Silene Ferreira Barros, pelo tempo disponibilizado para a leitura da pesquisa e pelas valiosas contribuições.

Ao Grupo de Estudos e Pesquisa em Política Educacional e Social – GEPPE, com suas reuniões e estudos mensais que me auxiliaram com reflexões pertinentes acerca da minha pesquisa.

A todos os professores que fizeram parte da minha vida, que me ensinaram a ler e escrever e que contribuíram para a minha formação, a Prof^a Dr^a. Flávia Anastácio de Paula, e em especial aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da UNIOESTE de Cascavel, por oportunizar o acesso ao conhecimento científico.

A minha família, em especial meus pais, Celso e Onilde, meus irmãos, Fernando e Matheus, meu noivo Claudemir, e a todos os meus amigos, colegas de profissão, em especial minhas colegas do mestrado, que se tornaram mais do que amigas, Janete, Dhaiane, Emanuelle e Daiane que me acompanharam, me apoiaram e foram compreensíveis no decorrer dos meus estudos.

*Sem a curiosidade que me move, que me inquieta, que me
insere na busca, não aprendo nem ensino.*

Paulo Freire

COSTA, Fabíola Elizabete. **Políticas Públicas de Alfabetização no Brasil: análise do Programa Pacto Nacional na Idade Certa (PNAIC) e da Política Nacional de Alfabetização (PNA) 2021.** 86 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de concentração: Sociedade, Estado e Educação, Linha de Pesquisa: Educação, Políticas Sociais e Estado. Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Cascavel, 2021.

RESUMO

A década de 1990 foi marcada por mudanças significativas na Educação brasileira que culminaram com a implementação de Políticas Públicas direcionadas para a redução/erradicação do analfabetismo, tendo como referência os compromissos decorrentes das conferências internacionais. Neste sentido, empreendemos levantamento de informações e pesquisas relacionadas a história das Políticas Públicas Educacionais para, assim, compreender as Políticas de Alfabetização no Brasil e como elas influenciaram na Educação que vivenciamos hoje no âmbito escolar. O objetivo geral desta dissertação é de analisar a concepção de Alfabetização presentes no Programa do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) e na Política Nacional de Alfabetização (PNA). Delimitamos tal objetivo a partir da seguinte problemática: Como tem se constituído as Políticas Públicas de Alfabetização no Brasil e quais as intencionalidades dessas Políticas ao analisarmos as propostas do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e da Política Nacional de Alfabetização? Para tanto, realizamos uma pesquisa qualitativa, de caráter bibliográfico e documental, sendo as fontes primárias a Portaria Nº 867, de 4 de julho de 2012, e o Decreto Nº 9.765, de 11 de abril de 2019, e as fontes secundárias os teóricos que refletem sobre o objeto de estudo. Constatou-se, por meio da pesquisa realizada, que o Pacto Nacional para a Alfabetização na Idade Certa foi um programa, mesmo com críticas pertinentes aventadas por pesquisadores da área, foi importante para a formação de professores e para contribuir com a melhoria da qualidade da Alfabetização. Em relação a Política Nacional de Alfabetização, ainda que seja recente e com poucas pesquisas, foi possível observar que é uma Política que desconsidera parte da história da Alfabetização, construída ao longo das últimas décadas. Ao retomar os conceitos políticos e metodológicos, em certa medida já superados, sustenta a utilização de um único método para a aquisição da leitura e da escrita, demonstrando um retrocesso na Educação Brasileira.

Palavras-chave: Educação; Políticas Públicas de Alfabetização. Pacto Nacional para a Alfabetização na Idade Certa. Política Nacional de Alfabetização.

COSTA, Fabíola Elizabete. Public literacy policies in Brazil: analysis of the National Pact for Literacy in the Right Age (PNAIC) and the National Literacy Policy (PNA). 2021. 86 f. Dissertation (Master in Pedagogy) - Western Paraná State University – UNIOESTE, Cascavel, 2021.

ABSTRACT

The 1990s was marked by significant changes in Brazilian education that culminated with the implementation of public policies aimed at reducing/eradicating illiteracy, based on the commitments arising from international conferences. In this sense, we undertook a survey of information and research related to the history of Public Educational Policies in order to understand the Literacy Policies in Brazil and how they influenced the Education we experience today in the school environment. The general objective of this dissertation is to analyze the conception of Literacy present in the Program of the National Pact for Literacy at the Right Age (PNAIC) and in the National Literacy Policy (PNA). We delimit this objective based on the following problem: How have the Public Policies on Literacy been constituted in Brazil and what are the intentions of these policies when we analyze the proposals of the National Pact for Literacy at the Right Age and the National Literacy Policy? For this, we conducted a qualitative research, of bibliographic and documental nature, being the primary sources the Ordinance Nº 867, of July 4, 2012, and the Decree Nº 9.765, of April 11, 2019, and the secondary sources the theorists that reflect on the object of study. It was found, through the research carried out, that the National Pact for Literacy at the Right Age was a program, even with pertinent criticisms ventured by researchers in the area, was important for the training of teachers and to contribute to the improvement of the quality of Literacy. In relation to the National Literacy Policy, even though it is recent and with little research, it was possible to observe that it is a policy that disregards part of the history of Literacy, built over the last decades. By retaking political and methodological concepts, to a certain extent already outdated, it sustains the use of a single method for the acquisition of reading and writing, demonstrating a step backwards in Brazilian Education.

Keywords: Education; Literacy Public Policies. National Pact for Literacy at the Right Age. National Literacy Policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1: As Metas do PNE 2001-2010 e do PNE 2014-2024 para regularizar o fluxo escolar no Ensino Fundamental PNE 2001-2010.....	43
Quadro 2: Legislação para concessão de bolsas de estudo e de pesquisa aos participantes e apoio técnico e financeiro da União aos entes federados no âmbito do PNAIC (2006-2013).....	45
Quadro 3 - Síntese sobre a organização do PNAIC.....	47
Quadro 4: Correlação entre normas jurídicas e objetivos inerentes à alfabetização.	50
Quadro 5: Características centrais da avaliação do PNAIC e da PNA.....	57
Quadro 6: Características centrais da formação de professores do PNAIC e da PNA.....	61
Quadro 7: Características centrais dos materiais didáticos do PNAIC e da PNA.....	67
Quadro 8: Características centrais sobre a concepção de Alfabetização do PNAIC e da PNA.....	69

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Taxa de analfabetismo nos anos de 2016, 2018 e 2019.....	42
Figura 2: Público - alvo da PNA.....	55
Figura 3: Programa Tempo de Aprender.....	56
Figura 4: Pirâmide sobre os diferentes níveis de literacia propostas na PNA.....	70

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CBA – Ciclo Básico de Alfabetização

CECA - Centro de Educação, Comunicação e Artes

CIACs - Centros Integrados de Assistência à Criança e aos Adolescentes

CIEPs - Ciclo Básico de Alfabetização, os Centros Integrados de Educação Pública

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CPC – Centro Popular de Cultura

EUA – Estados Unidos da América do Norte

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INAF – Índice Nacional de Alfabetismo Funcional.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MCP – Movimento Cultural Popular

MEB – Movimento Educação de Base

MEC – Ministério da Educação

MOBRAL – Movimento Brasileiro de Alfabetização

ONU – Organização Nações Unidas

PISA – Programa Internacional de Avaliação de Alunos

PNA – Política Nacional de Alfabetização

PNAIC – Programa Nacional para a Alfabetização na Idade Certa

PNE – Plano Nacional de Educação

PNLD - Programa Nacional do Livro Didático

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPGE - Programa de Pós-Graduação em Educação

PROFA – Programa de Formação de Professores Alfabetizadores

PROFIC - Programa Formação Integral da Criança

SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

SE - Secretaria Executiva

SEA – Sistema de Escrita Alfabética

SEALF - Secretaria de Alfabetização

SEB - Secretaria de Educação Básica

SEMESP - Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação

TCC – Trabalho de Conclusão de Curso

TMB - Taxa de matrícula Bruta

UNE – União Nacional dos Estudantes

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNIOESTE - Universidade Estadual do Oeste do Paraná

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 MOTIVAÇÃO DA PESQUISA	14
1.2 PROBLEMA E OBJETIVOS DA PESQUISA.....	15
1.3 METODOLOGIA E ORGANIZAÇÃO DO TEXTO	16
2 A ALFABETIZAÇÃO NO BRASIL A PARTIR DA DÉCADA DE 1990.....	19
2.1 ANALFABETISMO E ALFABETIZAÇÃO NO BRASIL	19
3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ALFABETIZAÇÃO PRESENTES PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PNAIC) E NA POLÍTICA NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO (PNA)	34
3.1 CONCEPÇÕES DE ALFABETIZAÇÃO E LETRAMENTO E A QUESTÃO DO ANALFABETISMO FUNCIONAL	34
3.2 PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PNAIC)....	44
3.3 POLÍTICA NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO (PNA).....	49
CONSIDERAÇÕES FINAIS	74
REFERÊNCIAS.....	80

1 INTRODUÇÃO

1.1 MOTIVAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa ora apresentada, vinculada a linha de pesquisa Educação, Políticas Sociais e Estado, do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação/PPGE, tem como temática de estudo as Políticas Públicas de Alfabetização no Brasil, no período de 2012 a 2019.

Após assumir o concurso municipal da cidade de Medianeira – PR, em 2014, e ser professora regente de uma turma de Alfabetização, a temática Alfabetização me encantou. No decorrer dos anos e a experiência docente nas escolas do município foi possível perceber uma barreira ou recusa que se tem entre professores e as turmas de Alfabetização. Tal barreira ou recusa, principalmente nas turmas de primeiro ano, apresenta-se quando muitos professores não querem lecionar nesta turma.

O interesse e a escolha para desenvolver a pesquisa sobre este tema fez-se, portanto, em relação a minha prática como professora alfabetizadora no município de Medianeira - PR, pois há dilemas que se materializam quando estamos em atuação, seja em relação a nossa formação, ao aprendizado dos alunos e a compreensão do verdadeiro sentido da Alfabetização.

No ano de 2014, ao ingressar na graduação de Pedagogia, na Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Foz do Iguaçu - PR a temática Alfabetização despertou ainda mais meu interesse. Defendi o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) intitulado “Inúmeras facetas da Alfabetização: dilemas da formação do professor alfabetizador”, em 2017, sob a orientação da Professora Dra. Flávia Anastácio de Paula.

No ano seguinte participei do processo de seleção do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação/PPGE, do Centro de Educação, Comunicação e Artes - CECA, nível de Mestrado, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná/UNIOESTE, *Campus* de Cascavel, com o projeto intitulado de “Políticas Educacionais de formação de professores de alfabetizadores”. A partir do ingresso no Mestrado em Educação, em 2019, o projeto de pesquisa foi ampliado, ou seja, ao invés de estudar as Políticas de formação dos alfabetizadores do

município de Medianeira – PR, devido a falta de possibilidade de acesso as fontes primárias, ampliamos para o estudo das Políticas Públicas de Alfabetização no Brasil, no período de 2012 a 2019.

1.2 PROBLEMA E OBJETIVOS DA PESQUISA

No Brasil, as discussões sobre a necessidade de definição de Políticas Públicas para a Educação e a Alfabetização se intensificaram já no final da década de 1990, como resultado do processo de redemocratização do país que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Na década de 1980, “[...] novos estudos, novas teorias, especialmente a proliferação de obras de teóricos estrangeiros, deram novo impulso às pesquisas nacionais” (BROTTO, 2008, p. 3).

No entanto, foram nas décadas de 1990 e 2000, especialmente a partir da votação, pelo Congresso Nacional, em 2001, do Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010, Lei Nº 10.172/2001, que governos brasileiros passaram a definir e a implementar, sistematicamente, Políticas Públicas para a Educação e a Alfabetização, conforme previsto na Constituição Federal de 1988 e em cumprimento aos compromissos decorrentes das conferências internacionais.

Assim sendo, tendo como referência o contexto de redemocratização do país e, principalmente, das reformas realizadas no Estado e, conseqüentemente, na Educação Básica, na década de 1990, as quais tem continuidade na década de 2000, delineamos o seguinte problema de pesquisa: Como tem se constituído as Políticas Públicas de Alfabetização no Brasil e quais as intencionalidades dessas Políticas ao analisarmos as propostas do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) e a Política Nacional de Alfabetização (PNA)?

Definimos, a partir do problema delimitado, como objetivo geral o de: Analisar a concepção de Alfabetização presentes no Programa do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e na Política Nacional de Alfabetização. Os objetivos específicos são: a) Investigar a composição histórica das Políticas de Alfabetização no Brasil; b) Examinar os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil a partir da década de 1990 e sua influência na proposição de Políticas Públicas pela Alfabetização em nível nacional; c) Apreender as intencionalidades propostas no

Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) e na Política Nacional de Alfabetização (PNA).

1.3 METODOLOGIA E ORGANIZAÇÃO DO TEXTO

O desenvolvimento da pesquisa e a natureza das fontes utilizadas para a abordagem dos objetos de estudo apoiou-se na pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental.

A pesquisa bibliográfica refere-se ao estudo de pesquisas realizadas anteriormente, já registradas, de autores que já trabalharam sobre o tema abordado, no qual os textos tornam-se fontes de pesquisa. No caso, é um momento em que o “[...] pesquisador trabalha a partir das contribuições dos autores dos estudos analíticos constantes dos textos” (SEVERINO, 2016, p. 131).

Para a investigação e a análise dos documentos norteadores da pesquisa, utilizou-se a pesquisa documental, com ênfase nos documentos do Pacto Nacional para a Alfabetização da Idade Certa (PNAIC), Portaria Nº 867, de 4 de julho de 2012, e da Política Nacional de Alfabetização (PNA), Decreto Nº 9.765, de 11 de abril de 2019¹.

O desafio constante que se coloca no processo de pesquisa é “[...] encontrar o sentido dos documentos e com eles construir conhecimentos que permitam não apenas o entendimento da fonte, mas dos projetos históricos ali presentes” (EVANGELISTA, 2012, p. 59), sendo assim, nas Políticas Públicas de Alfabetização.

Parte-se da compreensão de que é necessário posicionar-se ao analisar os documentos de Política Educacional para extrair deles os dados da realidade, assumindo uma posição ativa na produção de conhecimento na medida em que se localiza, apresenta, seleciona, lê, relê, sistematiza, analisa as evidências que apresentam (EVANGELISTA, 2012, p. 59).

Para responder aos objetivos propostos, a pesquisa está estruturada, além da seção introdutória, em outras duas seções, intituladas, respectivamente, “Alfabetização no Brasil a partir da década de 1990” e “As Políticas Públicas de

¹ É pertinente enfatizar que o “[...] decreto é também apresentado e comentado didaticamente ao final do ‘Caderno da PNA’ (BRASIL, 2019b, 54 p.), lançado em 15/08/2019. Essa é a denominação que consta no título do arquivo disponível no Portal MEC [...]. Esse documento tem sido denominado também “Guia explicativo da PNA” ou “Cartilha da PNA”, em manifestações públicas de autoridades do MEC e da Sealf ou em matérias jornalísticas. (MORTATTI, 2019a, p. 23).

Alfabetização presentes no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) e a Política Nacional de Alfabetização (PNA).”

Na primeira seção apresenta-se o histórico das Políticas Públicas, destacando a década de 1990, considerada, por diversos autores, como a década da Educação, em que foram produzidos inúmeros estudos, internacionais e nacional, cujas proposições políticas propagaram, dentre outros critérios, o de eficiência, eficácia e qualidade da Educação. Para a compreensão da década de 1990, contextualiza-se nas décadas anteriores e nas Constituições Federais o cenário da Educação e da Alfabetização.

Estudou-se, ainda, como os compromissos internacionais influenciaram a Educação brasileira, dentre eles: O Ano Internacional da Alfabetização (1990) e a Conferência Internacional de Educação para Todos em Jomtien (1990). Os autores que subsidiaram o estudo são: Ferraro (2008); Shiroma (2000); Figueiredo (2005); Shiroma, Moraes e Evangelista (2000); Mortatti (2006; 2010); Brotto (2008); Paula; Brotto (2010); e Souza; Bueno e Figueiredo (2011), dentre outros.

Na segunda seção, partindo da compreensão de que as Políticas Públicas de Alfabetização no Brasil, implementadas na década de 1990, responderam aos compromissos internacionais e que estão vinculadas a continuidade do processo de Reforma do Estado e da Educação, apresentam-se as mudanças acentuadas que vem ocorrendo na Educação brasileira desde a redemocratização do país, com destaque para a aprovação e promulgação da Constituição Federal de 1988, ampliando a concepção de Educação e garantindo-a como Direito Social.

A partir da contextualização histórica e da compreensão da importância de Políticas Públicas voltadas para a Alfabetização, apresenta-se o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), programa criado pelo Ministério da Educação (MEC), em 2012, com apoio do Governo Federal e que teve como eixo central de atuação a formação continuada presencial de professores alfabetizadores.

Apresenta-se, ainda, a Política Nacional de Alfabetização (PNA) que, instituída no ano de 2019, anuncia a implementação de programas e ações voltados à promoção da Alfabetização baseada em evidências científicas, que teriam como finalidade melhorar a qualidade da Alfabetização no território nacional e de combater o analfabetismo absoluto e o analfabetismo funcional, no âmbito das diferentes etapas e modalidades da Educação básica e da Educação não formal. Nesta seção, dentre os principais autores que subsidiaram a pesquisa estão: Brotto (2008);

Micoanski (2018); Guerra (2020); Cossetin (2017); Alferes (2017); Alferes e Mainardes (2019); Mortatti (2019); Wagner (2017); e Macedo (2020).

2 A ALFABETIZAÇÃO NO BRASIL A PARTIR DA DÉCADA DE 1990

Nesta seção o objetivo é investigar a composição histórica das Políticas de Alfabetização no Brasil e examinar os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, principalmente partir da década de 1990, e sua influência na proposição de Políticas Públicas para Alfabetização, que anunciam a visar o alcance do êxito na Alfabetização da população e diminuir os altos índices de analfabetismo.

2.1 ANALFABETISMO E ALFABETIZAÇÃO NO BRASIL

Inicialmente, convém esclarecer que para analisar a relação entre analfabetismo e Alfabetização no Brasil é pertinente compreender o termo Política; que deriva de um adjetivo denominado *Politikós*, e diz respeito a tudo que se relaciona com cidade, urbano, civil, público, social. Para Shiroma (2001) na modernidade o termo reporta-se, fundamentalmente, a atividade ou ao conjunto de atividades que, de uma forma ou de outra, são imputadas ao Estado moderno capitalista ou que dele emanam.

O conceito de política encadeou-se assim, ao poder do Estado – ou sociedade política – em atuar, proibir ordenar, planejar, legislar, intervir, com efeitos vinculadores a um grupo social definido e ao exercício do domínio exclusivo sobre um território e da defesa de suas fronteiras (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 7).

O Estado define, através das Políticas Públicas, a produção e/ou distribuição de bens e serviços coletivos, criando com isso as condições para que a população tenha acesso (ou não) ao usufruto destes direitos. A formulação e a efetivação das Políticas Públicas são procedimentos que vão acontecendo ao longo do processo, e que sofrem modificações e inferências dos diferentes setores envolvidos (SHIROMA, 2000).

As Políticas Públicas, nesse sentido, possuem três finalidades: a jurídica, a política e a social:

a) a jurídica, que representa uma ordem (mandamento) constitucional, uma obrigação institucional dirigida aos Gestores Públicos, determinada pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 3º, que representa os objetivos fundamentais da República Federativa Brasileira, no sentido de que elaborem, planejem e implementem atividades e programas voltados ao bem estar social e

à concretização dos direitos fundamentais assegurados constitucionalmente; b) a política, que representa um fator de legitimação e fortalecimento, após o declínio do Estado Social, do próprio Estado Democrático de Direito, que busca, além de incorporar os direitos de segunda dimensão (saúde, educação, trabalho, dentre outros) presentes no Estado do Bem Estar e assegurados no art. 6º da CF/88, efetivar o Princípio Democrático, mediante a ampla participação popular na tomada das decisões políticas e respeitar os Direitos Fundamentais, sobretudo a dignidade da pessoa humana; e c) a social, que representa um fator de diminuição da grande desigualdade social acumulada historicamente pela sociedade capitalista, a fim de conferir a igualdade efetiva de oportunidades a todos os cidadãos (BRADBURY, 2013, p. 144).

É imprescindível apreender os desdobramentos da “[...] educação como política pública”, o que “[...] significa compreendê-la como um projeto de governo, sob responsabilidade do Estado e direitos de todos” (CAMPOS, 2008, p. 15) que, entretanto, tem assumido um caráter contraditório, visto que

[...] ao mesmo tempo em que se afirma como uma política social de caráter universal (a ampliação da escolaridade e o crescimento do contingente de alunos atendidos nos sistemas e redes públicas, na maior parte dos países latino-americanos, é um indicador desta tendência) ela tem sido orientada também pela lógica da focalização (OLIVEIRA; DUARTE, 2005, p. 289).

É nesse contexto em que se procura instituir a Educação como um Direito Social, parte das Políticas Sociais, que se encontram também as Políticas Públicas voltadas especificamente para Alfabetização.

Todavia, cumpre lembrar que numa análise histórica é possível compreender que no Brasil as Políticas Educacionais,

[...] e, mais especificamente, as Políticas anunciadas e pensadas no âmbito da alfabetização, trazem como cerne a intencionalidade de minimizar as adversidades no que se refere ao desenvolvimento do país, ou seja, promover o êxito na alfabetização da população. Em muitos momentos da formação das Políticas Educacionais, estas eram vistas, também, como promoção do desenvolvimento do Brasil. É nessa perspectiva, que as Políticas de alfabetização fazem parte de um processo que deriva de uma trajetória de constantes modificações, de continuidades e descontinuidades (COSSETIN; PILARSKI, 2020, p. 129).

As continuidades e as descontinuidades inerentes ao processo das Políticas de Alfabetização no Brasil perpassam e engendra-se pela

[...] trajetória econômica e política do país, marcada, assim, por determinações que extrapolam o contexto meramente educacional. Neste sentido, podemos demarcar que as primeiras ações coletivas, direcionadas para o alfabetizar, iniciaram-se no final do século XIX [...] (COSSETIN; PILARSKI, 2020, p. 129).

Cossetin e Pilarski (2020) com base em Mortatti (2006), assinalam que

[...] no Brasil, a constituição histórica e política da alfabetização aparecem mais no que diz respeito à discussão sobre os métodos, os quais não estão descolados de concepções que engendram a construção de determinadas políticas de alfabetização, provenientes do contexto social mais amplo. Essas discussões giram em torno de disputas entre novas e antigas explicações para um mesmo problema, o de alfabetizar a população (COSSETIN; PILARSKI, 2020, p. 130).

A complexidade do processo de Alfabetização, a construção e a disputa de vários métodos de Alfabetização, entre o que é novo e o antigo, “[...] vêm engendrando uma multiplicidade de tematizações, normatizações e concretizações, caracterizando o movimento histórico de constituição da Alfabetização como prática escolar e como objeto de estudo/pesquisa” (MORTATTI, 2006, p. 1).

Sendo assim,

[...] a questão dos métodos passou a ser considerada tradicional, e os antigos e persistentes problemas da alfabetização vêm sendo pensados e praticados predominantemente, no âmbito das políticas públicas, a partir de outros pontos de vista, em especial a compreensão do processo de aprendizagem da criança alfabetizada, de acordo com a psicogênese da língua escrita (MORTATTI, 2006, p. 3-4).

Os métodos existem com intuito de instrumentalizar. Brotto e Paula (2010) caracterizam como um “meio” para atingir os objetivos propostos para a Alfabetização dos alunos. As autoras destacam que os métodos podem facilitar o aprendizado, outros não levam a quase nada, porém, cabe ao professor uma compreensão ampla e sólida do seu objeto de ensino, para então com uma boa fundamentação teórica e saber posicionar-se diante das inúmeras relações que envolvem o processo ensino-aprendizagem (BROTTO; PAULA, 2010, p. 7).

Na história da Alfabetização não só a questão dos métodos que incitaram/incitam discussões e preocupações, mas, também, a temática do

analfabetismo, no qual inúmeros autores debatem sobre o tema. Ferraro (2008) adverte que em 1872, quando o primeiro censo foi realizado no Brasil, o país já se encontrava com índices de analfabetismo altos, com cerca de 82% na faixa etária de cinco anos ou mais e aproximadamente 78% na faixa etária de dez anos ou mais. Esses índices só aumentaram, passando de 7,3 milhões em 1872 para 10,1 milhões em 1890.

Na análise das Constituições Brasileiras é possível constatar as proposições do Estado em relação ao ensino público, que permeia a problemática do analfabetismo. A Constituição outorgada em 1824, que vigorou durante os sessenta e cinco anos de regime imperial, prescreveu que “A instrução primária é gratuita para todos os cidadãos” (XAVIER, 1980, p. 36) sem, contudo, determinar responsabilidades de o Estado em relação à organização da instrução enunciada.

A Constituição Republicana de 1891 foi omissa em relação à Educação popular primária (FERRARO, 2008). Somente com a Constituição de 1934 foi possível algum avanço mais significativo na legislação constitucional brasileira ao estabelecer, no Art. 149:

Art. 149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana (BRASIL, 1934, s/p).

A Constituição Brasileira de 1934 “[...] trazia como novidade a imposição da gratuidade, da obrigatoriedade, da vinculação percentual dos impostos para o financiamento da Educação, de um currículo que contemplasse tanto o nacional quanto o regional” (CURY, 2011, p. 800).

Para Ferraro (2008) as Constituições brasileiras de 1937, de 1946 e de 1967, e suas respectivas emendas, acrescentaram pouco em relação ao Direito à Educação. Ferraro (2008) também pontua que o aumento do analfabetismo ocorreu proporcionalmente ao aumento da população. Por isso, a evolução do número de pessoas de dez anos ou mais não alfabetizadas no Brasil continuou crescendo nas décadas de 1940 até 1980:

A limitada eficácia de tal direito pode ser avaliada pela evolução do número de pessoas de dez anos ou mais não alfabetizadas no Brasil,

o qual continuou crescendo: 16,5 milhões em 1940, 18,8 milhões em 1950, 19,4 milhões em 1960, 21,6 milhões em 1970, até atingir o nível máximo de 22,4 milhões em 1980 (IBGE, 1940, 1950, 1960, 1970 e 1980), justamente na abertura da década do processo de redemocratização e da Constituinte de 1987/1988) (FERRARO, 2008, p. 279-280).

Na década de 1960 destacaram-se os movimentos pioneiros de Educação e Cultura Popular nas prefeituras de Recife e de Natal, respectivamente o Movimento de Cultura Popular (MCP) e Campanha de Pé no Chão também se Aprende a Ler. Destacaram-se, também, o Movimento de Educação de Base (MEB), vinculado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); e o Centro Popular de Cultura (CPC), organizado pela União Nacional dos Estudantes (UNE). Os quatro movimentos, acrescidos ao Sistema Paulo Freire, buscavam caminhos alternativos às propostas tradicionais e conservadoras vigentes, visando enfrentar o analfabetismo e conforme demarcado eram iniciativas populares não vinculadas ao Estado.

No período da Ditadura Militar, Souza, Bueno e Figueiredo (2011) enfatizam que, “paradoxalmente”, ampliou-se consideravelmente o número de matrículas. Para tanto, apontam, a partir dos dados de Cunha e Góes (1999):

Entre 1964 a 1974, por exemplo, as matrículas no primeiro grau (da 1ª à 8ª séries) cresceram 85%, enquanto as do 2º grau (da 1ª à 3ª séries) se ampliaram em 285% e as do ensino superior em 524%. Os índices para o período de 1960-1985 são de 150% para o primeiro ciclo do 1º grau, de 800% para o seu segundo ciclo, de 1.200% para o 2º grau e de 1.500% para o 3º grau [...] Entre 1975 e 1985, o primeiro ciclo do 1º grau expandiu-se em 30% e o ensino superior em apenas 25%; os níveis intermediários foram os que mais cresceram, embora também de forma pouco significativa: 35% no segundo ciclo do 1º grau e 55% no 2º grau (CUNHA; GÓES, 1999, p. 57).

Na década de 1970 crescia, no Brasil, um movimento que reivindicava mudanças no sistema educacional. Com isso,

[...] se firmou a concepção de educação pública e gratuita como direito público subjetivo e dever do Estado concedê-la. Defende-se a erradicação do analfabetismo e a universalização da escola pública visando à formação do aluno crítico [...] (SHIROMA, 2000 p. 47).

Com pressão da sociedade civil, que se fortalecia pelas discussões de movimentos sociais, a década de 1980 foi marcada pelo fim dos governos militares.

O Brasil sai de um período ditatorial, em um momento em que ocorre a luta pelos Direitos Sociais, com grande potencial para possível intervenção nas Políticas Públicas, especialmente nas educacionais.

Na década de 1980, portanto, a sociedade brasileira vivenciou um período caracterizado por movimentos de oposição à Ditadura Militar que reivindicavam a construção de um ensino de qualidade e a garantia do acesso e da permanência da criança na escola pública. O discurso de ressarcimento da dívida social, iniciado com o Presidente da República João Batista de Oliveira Figueiredo (1979-1985), teve continuidade com José Sarney (1986-1990), que transforma a escola em espaço de assistencialismo social, como forma de fazer justiça aos pobres (FIGUEIREDO, 2005).

A década de 1980 foi um período marcado por diversas mudanças e transformações sociais, políticas, econômicas e culturais no Brasil. Nesse sentido, com as mudanças estruturais na Educação, “[...] desenvolveram-se novos ideários educacionais e diferentes encaminhamentos teórico-pedagógicos proliferaram nas mais diferentes áreas do conhecimento” (BROTTO, 2008, p. 20).

Em 1986, na mensagem apresentada no Congresso Nacional o Presidente da República José Sarney enfatizou:

Em 1984, cerca de 38% das famílias brasileiras recebiam menos de dois salários mínimos, encontrando-se, portanto, na faixa de pobreza [...] Associada à falta de serviços sociais básicos, a desnutrição traduz-se em índices inaceitáveis de mortalidade infantil e em reduzida esperança de vida. Esta é a dívida social que a Nova República se propõe a atacar pela frente (SARNEY *apud* NAGEL, 2001, p. 112).

Após o período da Ditadura Militar, a luta dos movimentos organizados da sociedade civil volta-se para a chamada redemocratização do país. Os governos de oposição ao período da Ditadura Militar incorporaram intelectuais que lideravam movimentos reivindicatórios a partir dos Sindicatos, Universidades e Organizações Não-Governamentais, somando forças para manifestar a contraposição ao período da Ditadura (SOUZA; BUENO; FIGUEIREDO, 2011, p. 91-92).

Para a realização das reformas educacionais Shiroma, Moraes e Evangelista (2000) destacaram que no Brasil os governos nacionais aproveitaram do consenso construído entre educadores brasileiros durante a luta pela democratização nas décadas de 1970 e 1980. Assim sendo, no período pós-Ditadura Militar, para a

consolidação de seus interesses, o Estado passou a utilizar o convencimento com uso mínimo de ação estatal e de força, procurando através da persuasão “construir um novo consenso”.

É preciso lembrar que

[...] ao longo da história da República, muitos foram os programas nacionais, mas poucos se constituíram como políticas públicas efetivas. Em 1964 iniciou-se o Plano Nacional de Alfabetização, iniciativa que disseminava várias frentes baseadas no método criado pelo educador Paulo Freire; no mesmo ano, no entanto, foi interrompido pelo golpe militar. Em 1967, no governo dos militares, foi criado o Movimento Brasileiro de Alfabetização – MOBRAL, cujo ideário incluía a alfabetização no patamar da possibilidade de ascensão social (BACH, 2012, p. 43-44).

Nesse contexto, na década de 1990 a concepção de Educação esteve relacionada a preparação da força de trabalho para atender a instabilidade do mercado. Atribui-se, a Educação, o condão de sustentação da competitividade, tendo como objetivo adaptar os países emergentes ao capital globalizado. Shiroma (2000, p. 56) afirma que “[...] a implementação, no Brasil, desse ideário teve início no governo de Itamar Franco com a elaboração do Plano Decenal, mas foi no governo FHC que a reforma anunciada ganhou concretude.”

Shiroma, Moraes e Evangelista (2000) destacam que:

[...] A velocidade e força arrebatadora de sua implementação causaram sobressalto entre educadores. Todavia, cumpre lembrar que desde o início da década numerosas publicações de organismos multilaterais, de empresários e de intelectuais – entre eles renomados educadores – atuaram como arautos das reformas que se efetivariam no país neste final de século [...] (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000, p. 56).

Na análise da relação entre a Política Pública Educacional e o neoliberalismo é possível constatar a defesa do aluno-cliente, sendo a Educação integrante do mercado:

[...] Na política pública educacional, o neoliberalismo mostrou como característica uma prática baseada na concepção do aluno-cliente, no sentido de um sujeito assujeitado tal qual uma mercadoria, como se a educação fosse um investimento privado do indivíduo. O setor educacional passou a caracterizar-se como uma área propícia para a acumulação do capital. O discurso propalado teve como eixo a educação não como parte do campo social e político, mas como

integrante do mercado, funcionando à sua semelhança [...] (MOREIRA; LARA, 2012, p. 57).

Nesse sentido, a ofensiva neoliberal se apoia ao arco ídeo-teórico polarizado por Hayek e Friedman, de acordo com que aponta Netto (2001),

[...] porque é precisamente neste arco que está concentrada a essência do arsenal do neoliberalismo: uma argumentação teórica que restaura o mercado como instância mediadora societal elementar e insuperável e uma proposição política que repõe o Estado mínimo como única alternativa e forma para a democracia. [...]. O mercado como instância mediadora societal elementar e insuperável embasa o que veio a ser conhecido como a ‘tese da indivisibilidade da liberdade’ (Friedman, avançando sobre a reflexão de Hayek): é a liberdade econômica, só possível sobre o *mercado livre* (isto é, sem mecanismos extraeconômicos de regulação), que funda a liberdade civil e política. [...] a proposta neoliberal centra-se na inteira despolitização das relações sociais: qualquer regulação política do mercado (via Estado, via outras instituições) é rechaçada de princípio (NETTO, 2001, p. 76-78-80).

Com a globalização, ocorreu o fortalecimento dos Estados Unidos da América do Norte e do sistema econômico capitalista, que através do *Consenso de Washington* (1989)² exigiu-se que os Estados, dentre eles o Brasil, adotassem um programa de reformas econômicas que tornasse a economia segura para a movimentação de capital transnacional e como parte do programa foram anunciadas a Reforma do Estado (SANTOS, 2010).

As reformas tiveram por base, em grande medida, um processo de indução externa que articulou as Políticas sugeridas por Organismos Internacionais. Nesse sentido, o Banco Mundial e as Agências da Organização das Nações Unidas (ONU) foram os principais interlocutores da agenda brasileira e ditaram as regras de reestruturação econômica e da globalização na América Latina e no Brasil, enfatizando um contexto de mercantilização e privatização da Educação. Assim,

[...] O Banco Mundial, por sua vez, tem se constituído em auxiliar da política externa americana, através de financiamentos de projetos, tornando-se o maior captador de recursos do mundo. Propõe como política educacional a reforma do financiamento e da administração da educação, redefinindo a função do governo ao atendimento às minorias; estreitamento do setor privado na educação profissional;

² “Em novembro de 1989, reuniram-se na capital dos Estados Unidos funcionários do governo americano e dos organismos financeiros internacionais (FMI, BID e Banco Mundial) e economistas latino-americanos, para avaliar as reformas econômicas empreendidas na América Latina, cujas conclusões ficaram conhecidas como ‘Consenso de Washington’ (BATISTA, 1994, p. 05 *apud* FIGUEIREDO, 2006, p. 42).

maior articulação com o setor privado; autonomia das instituições e maior eficiência no gasto social como medida de contenção da pobreza. Novamente a educação é responsabilizada pelo crescimento econômico e na formação de trabalhadores adaptáveis, flexíveis, que saibam aprender sem dificuldades (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011 *apud* DAMBROS; MUSSIO, 2014, p. 8).

A reforma do Estado e, com ela, a educacional, previdenciária, da saúde etc., foram viabilizadas a partir da década de 1990, quando os organismos multilaterais de financiamento assumiram a liderança no processo de renegociação da dívida:

As consequências da crise financeira internacional e da crise da dívida externa (1982) que atingiram os países periféricos, decorrentes da associação da elevação do preço do petróleo (1973-1979); da ação unilateral dos EUA de elevar as taxas de juros (1979) e da revalorização do dólar pelo Banco Central norteamericano (1979), contribuíram para que os organismos multilaterais de financiamento, o FMI, o BIRD e o BID, assumissem a liderança no processo de renegociação da dívida desses países, por meio de uma série de condicionalidades econômico-financeiras e político-ideológicas circunscritas aos Planos de Estabilização e aos empréstimos para os ajustes estruturais (1980) e setoriais (1983) (FIGUEIREDO, 2008, p. 179-180).

Na década de 1990, portanto, as Políticas Educacionais

[...] tiveram a intenção de favorecer os interesses econômicos e a contribuir para a reestruturação capitalista. Denotam as estratégias políticas da mundialização financeira, com a influência de determinantes sociais e internacionais que estabelecem os rumos do capital. As agências multilaterais, entre elas o Banco Mundial, impuseram às políticas sociais uma orientação para dar continuidade ao processo do 'suposto' desenvolvimento humano, que ocorreu apesar da falência do processo de industrialização e desenvolvimento econômico. A descentralização do Estado, as políticas de focalização e a sugestão política da qualidade expressaram, na política social, uma ação do Estado apenas como promotor dos serviços básicos para os pobres (MOREIRA; LARA, 2012, p. 73).

Isso significou que o consenso do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial, quanto ao Estado oferecer os serviços essenciais básicos, de Educação e de saúde, teve como meta manter a pobreza em níveis suportáveis, atendendo às demandas sociais críticas para administrar os efeitos recessivos das duras Políticas de ajuste econômico. Desse modo, pode-se afirmar que a intervenção do Estado, nessas áreas, contribuiu para criar as condições

favoráveis mínimas para implementar as Políticas de ajuste econômico, visando contribuir com a estabilidade política e social (FIGUEIREDO, 2006).

Cumprir lembrar que em 1989, em preparação ao Ano Internacional da Alfabetização (1990) criou-se no Brasil a Comissão Nacional de Alfabetização com a finalidade de elaborar diretrizes para a formulação de Políticas de Alfabetização a longo prazo. Em 1990, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) declarou o Ano Internacional da Alfabetização e no mesmo ano foi realizada em Jomtien, Tailândia, a Conferência Mundial de Educação para Todos.

A Conferência Mundial de Educação para Todos (1990) foi financiada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e pelo Banco Mundial. De acordo com Shiroma (2008) “[...] participaram diversos governos, agências internacionais, organismos não governamentais, associações profissionais e personalidades destacadas no plano educacional em todo o mundo” (SHIROMA, 2008, p. 57), que se comprometeram em assegurar uma Educação básica de qualidade para todos e a garantia da aplicação e implantação efetiva das metas ali delineadas para os anos seguintes, resultando no Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003).

Da ‘Conferência Mundial sobre Educação para Todos’ (1990) resultou a “Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem”, que representou o compromisso coletivo assumido pelos países signatários em cumprir as metas para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem de crianças, jovens e adultos, erradicar o analfabetismo e universalizar o acesso à escola. O documento incorporou, ainda, a proposta sobre a implementação de sistemas de avaliação de desempenho e sobre a importância da elaboração de políticas e programas educacionais eficazes (GUERRA, 2020, p. 57).

De acordo com a UNICEF (1990), na Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Conferência de Jomtien – 1990) ficou acordado que cada país poderia estabelecer suas próprias metas para a década de 1990, em consonância às dimensões propostas, que eram: a expansão dos cuidados básicos e atividades de desenvolvimento infantil; o acesso universal e conclusão da Educação fundamental até o ano de 2000; a melhoria dos resultados de aprendizagem; a redução da taxa de analfabetismo adulto à metade; a ampliação dos serviços de Educação básica e

capacitação em outras habilidades essenciais necessárias aos jovens e adultos; e o aumento da aquisição, por parte dos indivíduos e famílias, dos conhecimentos, habilidades e valores necessários a uma vida melhor e um desenvolvimento racional e constante, por meio de todos os canais da Educação.

Na Conferência Mundial de Educação para Todos (1990) foram traçados os rumos que a Educação deveria tomar nos países classificados como E-9 "C", sendo os nove países com os piores indicadores educacionais do mundo, dentre eles o Brasil, que apresentava um maior nível de analfabetismo, comprometendo-se a criar ações para a melhoria dessa condição (SILVA; ABREU, 2008).

Sobre a Conferência Mundial de Educação para Todos (1990) as estratégias que foram acordadas "[...] buscavam levar em consideração as necessidades básicas de aprendizagem, a eliminação da discriminação na Educação, a atenção aos desamparados e portadores de necessidades especiais e a valorização da aprendizagem" (DAMBROS; MUSSIO, 2014, p. 3).

Neste contexto, o Estado e as autoridades educacionais viam a necessidade de envolver a sociedade com vistas a ampliar o alcance e os meios da Educação Básica (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000). Na Conferência de Jomtien foram adotadas estratégias políticas de apoio no âmbito cultural, social e econômico, além de mobilização de recursos financeiros, públicos, privados e voluntários.

Além das estratégias e pactos formulados na Conferência de Jomtien (Tailândia), os documentos firmados pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) formaram um conjunto de diretrizes pactuadas e que guiaram as ações Políticas do Brasil no final do século XX. Shiroma, Moraes e Evangelista (2007) ressaltam que "[...] a estratégia da CEPAL se articulava em torno de objetivos (cidadania e competitividade), critérios inspiradores de Políticas (equidade e eficiência) e diretrizes de reforma institucional (integração nacional e descentralização)" (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 53).

A descentralização de Políticas Públicas vinha se caracterizando de forma bastante evidente, na transferência de responsabilidades para estados e municípios por parte do governo central, porém o debate acerca da definição de competências de cada instância se transformaria em tema central nos anos de 1995 (BORGES; MARISA, 2012, s/p).

Com a mesma importância dos acordos de Jomtien e da CEPAL, organizou-se, a Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, sendo que no período de 1993 a 1996 foi elaborado o documento intitulado de “Educação Um Tesouro a Descobrir”, conhecido como “Relatório Jacques Delors”, o qual indicava urgências para a Educação do novo século, sendo referência para as Políticas Educacionais brasileiras.

É pertinente ressaltar que a noção de prioridade da Educação Básica emergiu a partir da década de 1980, visando à democratização do acesso à escola pública aos alunos carentes priorizando, principalmente, as primeiras séries do Ensino Fundamental, com incidência de altas taxas de evasão e repetência³ (SOUZA; BUENO; FIGUEIREDO, 201, p. 91).

Cumprido lembrar, portanto, que a Educação Básica

[...] na Constituição Federal de 1988 e na LDB Nº 9.394/1996, é composta pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. Entretanto, a concepção expressa, por exemplo, nos documentos do Banco Mundial caminha na direção oposta, sendo que o polêmico conceito de Educação Básica sobre o qual divergem os organismos internacionais diz respeito à educação primária que, no Brasil, corresponde ao Ensino Fundamental (SILVA, 2002; SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011 apud GUERRA, 2020, p. 41).

Por isso, é preciso considerar que

[...] Nas últimas décadas a educação básica no país⁴ tem sofrido importantes mudanças, principalmente vinculadas à sua cobertura. Até à década de 1980, os índices de matrícula e êxito escolar em qualquer das etapas do ensino eram realmente constrangedores. A partir dos anos 1990, vêm se evidenciando políticas educacionais de expansão das diferentes etapas do ensino, tendendo em todos os casos à sua universalização – primeiro o ensino fundamental e atualmente a educação infantil e o ensino médio (MARTINS; KRAWCZYK, 2018, p. 5).

Nessa direção na década de 1990 a noção de prioridade da Educação Básica cedeu espaço para noção de “Centralidade da Educação Básica”. A “Centralidade da Educação Básica” foi, e é reivindicada para recomposição de vários elementos, tais como o acesso a noções básicas de higiene, de cálculo, de leitura, de escrita, de

³ Surgiram, no período o Ciclo Básico de Alfabetização, os Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs), o Programa Formação Integral da Criança (PROFIC) e os Centros Integrados de Assistência à Criança e aos Adolescentes (CIACs) (FIGUEIREDO, 2005, p. 98).

⁴A educação básica no Brasil abarca dos 4 aos 17 anos e está composta pela educação infantil (2 anos), ensino fundamental (9 anos) e ensino médio (3 anos). Nota do autor no texto.

regras de convivência social, de formação de indivíduos consumidores e competitivos, por meio de um currículo que priorize a aquisição de habilidades mínimas e competências específicas, tendo por finalidade administrar politicamente a miséria e contribuir com a estabilidade política e social

A Centralidade da Educação Básica significou a ênfase no Ensino Fundamental. Nesse sentido, destacamos os dados analisados por Oliveira (2007, p. 667) em relação a matrícula total no Ensino Fundamental:

[...] De acordo com dados de Anuários do IBGE, em 1965, as séries que hoje compõem o ensino fundamental possuíam 11,6 milhões de matrículas; em 1970 esse número passa para 15,9 milhões. Dessa forma, se considerarmos o período da ditadura militar (1965-1985), a matrícula cresceu 113,8%, algo próximo a um crescimento médio de 3,9% ao ano. No período subsequente, 1985-1999, o crescimento total foi de 45,6%, com uma média de 3,3% ao ano.⁵ Ressalte-se, entretanto, que foi neste segundo período, por volta de 1990, que se atingiu 100% de matrícula bruta,⁶ alcançando, assim, a capacidade potencial de atendimento a todos na faixa etária (OLIVEIRA, 2007, p. 667).

Oliveira (2007) também enfatiza que a universalização do Ensino Fundamental gerou duas demandas populares por acesso à Educação.

[...] uma materializada na matrícula no ensino médio e mesmo no ensino superior, implodindo, ironicamente, a vertente de economia de recursos que originou parte das políticas de correção de fluxo. A vertente que prosperou foi a democratizadora, por mais educação, para maior número de pessoas, por mais tempo. A segunda demanda, propositadamente não mencionada, refere-se à questão da qualidade [...] (OLIVEIRA, 2007, p. 686-687).

Todavia,

[...] A expansão da matrícula e a inclusão de novos setores sociais está se produzindo ao mesmo tempo em que altos índices de abandono, fracasso escolar e distorção idade/série persistem. Assim,

⁵ Por razões explicitadas a seguir, a comparação com 2005 não seria pertinente para aferir o esforço de ampliação do acesso, posto que, a partir de 1999, a matrícula total começa a diminuir. Nota do autor no texto.

⁶ Taxa de matrícula Bruta (TMB) no ensino fundamental é a relação entre o número total de matriculados nesta etapa da educação básica e a população na faixa etária considerada ideal (7 a 14 anos). A Taxa de Matrícula Líquida (TML) é a relação entre os matriculados no ensino fundamental com idades entre 7 e 14 anos e a população nessa faixa etária. A TMB indica a capacidade de atendimento do sistema, enquanto que a TML indica o grau de atendimento dentro da faixa etária ideal. Quanto mais próximas de 100% forem ambas, simultaneamente, maior a eficiência de um sistema. Nota do autor no texto.

ninguém pode negar a necessidade de mudanças na educação brasileira para que esta dê conta dos novos contingentes de estudantes que estão acedendo às diferentes etapas do ensino e aos desafios que a realidade contemporânea apresenta [...] (MARTINS; KRAWCZYK, 2018, p. 5).

Os altos índices de analfabetismo e analfabetismo funcional no Brasil revela uma realidade de exclusão dos indivíduos aos bancos escolares. Na década de 1990, por exemplo, o cenário era de 22% da população analfabeta e somente 38% tinha o primeiro segmento do Ensino Fundamental, antiga 4ª série, ou seja, 60% da população não tinha acesso a uma Educação de qualidade e se acentuava um número elevado de evasão escolar (SANTOS, 2010).

Pode-se afirmar, nesse caso, que a

[...] erradicação do analfabetismo talvez seja o maior exemplo de descontinuidade de políticas educacionais no Brasil. Sem indicar concordância com o apontamento do Banco Mundial sobre a causa ser a fragilidade do sistema democrático, é preciso reconhecer que desde a primeira Constituição Brasileira, em 1824, em que se já previa a instrução primária pública e gratuita a fim de garantir a todos os ensinamentos básicos de leitura e escrita, até os dias de hoje, a questão se mantém sem os avanços esperados para um país em desenvolvimento (BACH, 2012, p. 43).

A reforma educacional, a partir da década de 1990, foi defendida e concretizada

[...] não somente para atender as reivindicações da universalização da educação escolar e da democratização das oportunidades educacionais, mas também, ou talvez principalmente, para adequar a mudanças das relações sociais, culturais e econômicas da nova conjuntura (DAMBROS; MUSSIO, 2014, p. 4).

No entanto, é na década de 1990 que podemos verificar o discurso e a produção acadêmica – que também se torna oficial acerca da Alfabetização – trazendo, como centro da discussão, o discurso do letramento. Período em que apesar das produções que chegavam ao Brasil em termos de teorias, pesquisas, tradução de livros e artigos que mostravam pesquisas que “davam certo”, conforme uma ou outra nova orientação teórico-metodológica, o fracasso escolar, o

analfabetismo e a evasão continuavam (e continuam) a fazer parte da história da Alfabetização da escola brasileira⁷ (BROTTO, 2013).

Desta forma, a análise das Políticas Públicas de Alfabetização no Brasil está relacionada ao processo de universalização do Ensino Fundamental, aos compromissos firmados nas Conferências Internacionais e as mudanças socioeconômicas que influenciaram as Políticas Públicas educacionais a partir da década de 1990.

A partir dos anos de 1990 tem-se procurado organizar uma Política Educacional de acordo com as influências de alguns documentos internacionais, sendo um dos principais marcos a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada no ano de 1990, em Jomtien (Tailândia). A partir de então, houve o compromisso dos países participantes em assegurar uma Educação de qualidade para todos. Neste sentido, na próxima seção será apreendido sobre as intencionalidades do Programa Pacto Nacional para a Alfabetização na Idade Certa e a Política Nacional de Alfabetização, no qual, ambos os documentos têm como finalidade cumprir as metas e as orientações definidas ainda na década de 1990.

⁷ Dados sobre a condição escolar e a alfabetização de brasileiros poderão ser consultados no site do Ministério da Educação e Cultura, no SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica –, pelo Resultado da Prova Brasil, no PISA – Programa Internacional de Avaliação de Alunos (no item “leitura”, há dados de 2000, e em “matemática”, há dados de 2003 e pelo INAF – Índice Nacional de Alfabetismo Funcional. Nota da autora no texto.

3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ALFABETIZAÇÃO PRESENTES PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PNAIC) E NA POLÍTICA NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO (PNA)

Esta seção tem como objetivo apreender as intencionalidades do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) e da Política Nacional de Alfabetização (PNA), como propostas provenientes de Ministério da Educação e que são definidoras dos encaminhamentos dados à Alfabetização no Brasil.

3.1 CONCEPÇÕES DE ALFABETIZAÇÃO E LETRAMENTO E A QUESTÃO DO ANALFABETISMO FUNCIONAL

A Alfabetização é a apropriação do sistema convencional de escrita e desenvolve-se por meio de práticas sociais de leitura e de escrita. Porém, na análise do conceito de Alfabetização é preciso considerar a sua transformação histórica, o que pressupõe a compreensão dos diferentes sentidos/significados expressos nos censos demográficos, na mídia, nos jornais, nas produções acadêmicas, etc.

Magda Soares (2003) descreve as mudanças relativas aos conceitos,

[...] assim, as alterações no conceito de alfabetização nos censos demográficos, ao longo das décadas, permitem identificar uma progressiva extensão desse conceito. A partir do conceito de alfabetizado, que vigorou até o Censo de 1940, como aquele que declarasse saber ler e escrever, o que era interpretado como capacidade de escrever o próprio nome; passando pelo conceito de alfabetizado como aquele capaz de ler e escrever um bilhete simples, ou seja, capaz de não só saber ler e escrever, mas de já exercer uma prática de leitura e escrita, ainda que bastante trivial, adotado a partir do Censo de 1950; até o momento atual, em que os resultados do Censo têm sido frequentemente apresentados, sobretudo nos casos das Pesquisas Nacionais por Amostragem de Domicílios (PNAD), pelo critério de anos de escolarização, em função dos quais se caracteriza o nível de alfabetização funcional da população, ficando implícito nesse critério que, após alguns anos de aprendizagem escolar, o indivíduo terá não só aprendido a ler e escrever, mas também a fazer uso da leitura e da escrita, verifica-se uma progressiva, embora cautelosa, extensão do conceito de alfabetização em direção ao conceito de letramento: do saber ler e escrever em direção ao ser capaz de fazer uso da leitura e da escrita (SOARES, 2003, p. 7).

Sustenta-se, nesse caso, que a pessoa, ao ter conhecimento do alfabeto e da ortografia, apropriou-se da escrita, sendo capaz de ler e escrever sem necessitar da ajuda, tendo dominado o código da linguagem escrita.

Entende-se a Alfabetização como a apropriação da língua escrita pela criança, isto é, ela torna própria a linguagem que já existe na corrente da fala em nossa sociedade. Brotto (2008) ressalta que a Alfabetização promove o “penetrar” na língua escrita que já a antecede (a criança) na história humana. Portanto,

[...] se a natureza da linguagem é social e o objeto da alfabetização é ensino e o aprendizado da língua materna, logo, esse objeto não pode ser ensinado como um elemento externo às relações sociais em que se situa. Caso contrário, teríamos de admitir que não é pela linguagem e na linguagem que os homens constituem-se, o que não é verdade [...] (BROTTO, 2008, p. 24).

Nesse debate, insere o conceito do Letramento, que surgiu na segunda metade dos anos de 1980. O conceito de Letramento diferencia-se da Alfabetização, porém a completa. Soares (2003) afirma que os conceitos de Alfabetização e Letramento se mesclam, se superpõem, e, frequentemente, se confundem.

O letramento, nesse sentido, refere-se às práticas de letramento de crianças em período anterior ao período de escolarização, ou seja, não estão restritas ao período em que a criança adentra o ambiente escolar; à aprendizagem escolarizada da leitura e da escrita, inicial ou não; à participação de sujeitos analfabetos ou alfabetizados não escolarizados na cultura letrada, ou, ainda, referir-se à condição de participação de grupos sociais não alfabetizados ou com um nível precário de apropriação da escrita em práticas orais letradas. De acordo com Brotto (2008), letramento também pode ser utilizado para

[...] definir parâmetros e medir graus de analfabetismo ou de alfabetismo de jovens e adultos, assim como pode se referir ao impacto e aos efeitos da escrita sobre uma dada população ou sociedade; designar o nível de participação dos sujeitos em movimentos sociais ou definir práticas e eventos relativos ao domínio da cultura eletrônica ou digital (BROTTO, 2008, p. 1).

O Letramento não substitui a Alfabetização, mesmo o indivíduo sendo analfabeto, o mesmo pode estar letrado. Isto significa que mesmo não sabendo ler e escrever, devido às condições econômicas e sociais, o mesmo pode interagir no universo da leitura e da escrita ao folhear uma revista, ao ouvir uma história de outra pessoa, ao assistir televisão ou até mesmo ouvir rádio (BRAGA, 2014).

No campo educacional, inúmeros autores têm como objeto de estudo a Alfabetização e as possíveis causas para a não apropriação do sistema da escrita e

leitura, com ênfase no analfabetismo, no declínio lento das taxas de analfabetismo e as soluções para combatê-lo, o que faz com que a temática esteja sempre em evidência.

As definições sobre o termo analfabetismo sofreram modificações ao longo do tempo, decorrentes das modificações sofridas pela própria sociedade em meio a contradições da mesma, e inúmeras definições foram elaboradas para explicar o seu significado. Ao pensarmos no indivíduo, sobretudo na sociedade em que vivemos, o analfabeto sofre diversas consequências em relação ao seu convívio social e econômico.

O termo alfabetismo funcional foi cunhado nos Estados Unidos na década de 1930, indicando a capacidade de ler as instruções relacionadas às ações militares durante a Segunda Guerra Mundial (CASTELL; LUKE; MACLENNAN, 1986 *apud* RIBEIRO, 1974).

A partir de então, o termo passou a ser utilizado para designar a capacidade de utilizar a leitura e a escrita para fins pragmáticos, em contextos cotidianos, domésticos ou de trabalho, muitas vezes colocado em contraposição a uma concepção mais tradicional e acadêmica, fortemente referida a práticas de leitura com fins estéticos e à erudição. Em alguns casos, o termo analfabetismo funcional foi utilizado também para designar um meio termo entre o analfabetismo absoluto e o domínio pleno e versátil da leitura e da escrita, ou um nível de habilidades restrito às tarefas mais rudimentares referentes à 'sobrevivência' nas sociedades industriais. (RIBEIRO, 1997, p. 147).

O alfabetismo funcional está relacionado com a limitada capacidade de ler, escrever e interpretar palavras, frases, textos e números, inerentes a vida social e profissional. O indivíduo por mais que tenha tido o acesso a Educação formal, que reconheça as letras e os números, apresenta dificuldade de compreensão. O alfabetismo funcional é uma medida de como os conhecimentos básicos adquiridos nos anos iniciais são transformados em habilidades para se utilizar no dia a dia, como a leitura da bula de um remédio, a compreensão de um sinal de trânsito, o cálculo do troco de uma mercadoria, realizadas de forma correta, o que requer o uso de capacidades funcionais (COSTA; CORREA, 2014).

Quando pensamos em alfabetismo funcional, os dados são alarmantes, pois muitos jovens terminam o Ensino Médio com dificuldades de compreensão da leitura e da escrita no uso de sua função social. Sabendo disso, para melhorar os índices e atingir um número maior de jovens alfabetizado, o PNE (2001-2010) sinaliza a

necessidade de “Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental” (BRASIL, 2001, s/p.) e reafirma esta necessidade no PNE (2014-2024) na meta 5:

[...] elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional. (BRASIL, 2014, s/p).

A Educação, como um direito assegurado pela Constituição Federal de 1988, expressa que o analfabeto funcional representa a negação deste direito. De acordo com Braga (2014), a situação econômica da sociedade pode determinar as possibilidades de como a Educação será ofertada para cada indivíduo. A Educação sofre influência dos problemas sociais e econômicos, mas, ao mesmo tempo, contribui para que estes problemas sejam combatidos. Neste sentido, a luta para a elaboração de Políticas Públicas e, desse modo, de programas que visam enfrentar as altas taxas de analfabetismo em nossa sociedade, torna-se fundamental.

Portanto, partindo da compreensão de que as Políticas Públicas de Alfabetização no Brasil, implementadas a partir da década de 1990, respondem aos compromissos anunciados nas Conferências Internacionais, da década de 1990, e, portanto, estão vinculadas a continuidade do processo de reformas do Estado e da Educação Básica, Guerra (2020) pontua que “[...] as mudanças acentuadas na Educação brasileira vêm ocorrendo desde a redemocratização do país, com destaque para a aprovação e promulgação da Constituição Federal de 1988” (GUERRA, 2020, p. 45).

A promulgação da Constituição Federal de 1988

[...] ampliou a concepção de educação e garantiu [...] sua inscrição como direito social inalienável, bem como a partilha de responsabilidade entre os entes federados e a vinculação constitucional de recursos para a educação. No âmbito das políticas educacionais, destacaram-se, sobremaneira, as modificações de ordem jurídico-institucional⁸ (DOURADO, 2007, p. 926).

⁸ “Após a aprovação da CF-1988, três alterações nos textos legais são de grande importância para a área educacional: a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei n. 9.394/96); a aprovação da Emenda Constitucional que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) e do Plano Nacional de Educação (PNE – Lei n. 10.172/2001)”.

As reivindicações dos movimentos sociais pela redemocratização do país e pela concretização dos Direitos Sociais preconizados na Constituição Federal de 1988 não encerrou o processo de implementação de Políticas neoliberais no Brasil a partir da década de 1990 com o governo de Fernando Collor de Mello.

É fundamental considerar no debate sobre a construção ou a reconstrução das Políticas Públicas,

[...] não apenas os interesses da urgência pelo resgate e usufruto dos direitos sociais pela maioria, mas também o seu desmonte e/ou apropriação pela classe social que possui o poder econômico e, em decorrência disso, o poder político, cultural, enfim, social (COSSETIN, 2017, p. 22).

No Brasil, na Constituição Federal de 1988, a Educação é concebida como direito público subjetivo (GUERRA, 2020). Entretanto,

[...] o contexto socioeconômico e político-ideológico da década de 1990, com a instalação do Estado de Direito Democrático, proporcionou a proclamação de direitos sociais, particularmente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e, ao mesmo tempo, intensificou as reformas orientadas, notadamente, pelo Banco Mundial, sincronizadas às políticas neoliberais (GUERRA, 2020, p. 78).

A Educação, na Constituição Federal de 1988, corresponde aos artigos que traduzem os Direitos Sociais. Nesse sentido, a Educação compõe os Direitos Sociais, que são preceituados no Capítulo II, do Título II, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, art. 6º. (GUERRA, 2020, p. 100).

Na Constituição Federal de 1988 “[...] os direitos fundamentais de segunda geração, ou de segunda dimensão⁹, ou seja, aqueles que exigem ação positiva do Estado, no sentido de proporcionar garantias de efetivação” (BOBBIO, 2004 apud GUERRA, 2020, p. 100), estão dispostos no Art. 6º:

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência

⁹ Guerra (2020, p. 100) aponta que Bobbio (2004) esclarece que os direitos não nascem de uma vez por todas, ou mesmo, todos de uma vez, mas, gradualmente, a partir de lutas em defesa de novas liberdades. Os direitos podem ser organizados em direitos fundamentais de primeira, segunda, terceira e quarta gerações.

social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988, s/p).¹⁰

A garantia do dever do Estado para com a Educação Básica, obrigatória e gratuita, foi modificada por meio da Emenda Constitucional Nº 59/2009, de 11 de novembro de 2009, definindo “[...] que a Educação Básica, obrigatória e gratuita, deve ser garantida para os sujeitos na faixa etária dos 4 aos 17 anos de idade, não se restringindo mais a uma etapa da Educação Básica, mas a uma faixa etária” (GUERRA, 2020, p. 21).

O acesso à Educação Básica obrigatória e gratuita precisa ser analisado a partir dos limites estabelecidos na Constituição Federal de 1988 e regulamentados pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB Nº 9.394/1996. Em 1996 foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB Nº 9.394/1996. No Art. 87º foi mencionado a Década de Educação com destaque no Parágrafo 1º, de que o Plano Nacional de Educação deveria estar em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

Art. 87º - É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.

Parágrafo 1º - A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei encaminhará ao Congresso Nacional, o Plano nacional de educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (BRASIL, 1996, s/p).

Desse modo, com aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB Nº 9.394/1996 foi retomada as discussões sobre a elaboração do Plano Nacional de Educação. Moreira e Lara (2002, p. 140) ressaltam que a aprovação do PNE (2001-2010), Lei Nº 10.172, estava em consonância com a Constituição Federal de 1988, com a LDB Nº 9.394/96 e com os compromissos firmados pelo Brasil. Entre os compromissos que dizem respeito mais diretamente à Educação estavam:

[...] o compromisso da Conferência de Dakar sobre Educação para Todos, promovida pela Unesco, em maio de 2000;- a Declaração de Cochabamba, dos Ministros da Educação da América Latina e Caribe, sobre a Educação para todos (2000);- A Declaração de

¹⁰ Guerra (2020, p. 100) resalta que a moradia foi incluída em 2000, a alimentação em 2010 e o transporte em 2015.

Hamburgo, sobre a Educação de adultos (1997);- Declaração de Paris, sobre a Educação Superior (1998);- a Declaração de Salamanca, sobre as necessidades especiais de educação (1994);- os documentos das Nações Unidas e da Unesco sobre os direitos humanos e a não-discriminação (BRASIL, 2001, p. 16 apud MOREIRA; LARA, 2002, p. 137-138).

O Plano Nacional de Educação (2001-2010)

[...] constituiu o resultado das políticas implementadas a partir da década de 1990 e, ao mesmo tempo, respondeu as disposições legais contidas na Constituição Federal, de 1988, em seu Artigo 214 e das disposições transitórias preconizadas no Artigo 87, quando aprovada a LDB 9.394/96 (MICOANSKI, 2018, p. 53).

O PNE (2001-2010), nas três primeiras metas visava:

1. Universalizar o atendimento de toda a clientela do ensino fundamental, no prazo de cinco anos a partir da data de aprovação deste plano, garantindo o acesso e a permanência de todas as crianças na escola, estabelecendo em regiões em que se demonstrar necessário programas específicos, com a colaboração da União, dos Estados e dos Municípios.
2. Ampliar para nove anos a duração do ensino fundamental obrigatório com início aos seis anos de idade, à medida que for sendo universalizado o atendimento na faixa de 7 a 14 anos.
3. Regularizar o fluxo escolar reduzindo em 50%, em cinco anos, as taxas de repetência e evasão, por meio de programas de aceleração da aprendizagem e de recuperação paralela ao longo do curso, garantindo efetiva aprendizagem (BRASIL, 2001, p. 19).

As três metas eram uma resposta ao elevado número de crianças que se encontravam fora da escola:

De acordo com a contagem da população realizada pelo IBGE em julho de 1996, são cerca de 2,7 milhões de crianças de 7 a 14 anos fora da escola, parte das quais nela já esteve e a abandonou. Uma parcela dessa população pode ser reincorporada à escola regular e outra precisa ser atingida pelos programas de educação de jovens e adultos (BRASIL, 2001, p. 17).

Associado ao contingente da população fora da escola indicou-se a realidade da distorção série-idade no Ensino Fundamental:

As matrículas do ensino fundamental brasileiro superam a casa dos 35 milhões, número superior ao de crianças de 7 a 14 anos representando 116% dessa faixa etária. Isto significa que há muitas crianças matriculadas no ensino fundamental com idade acima de 14

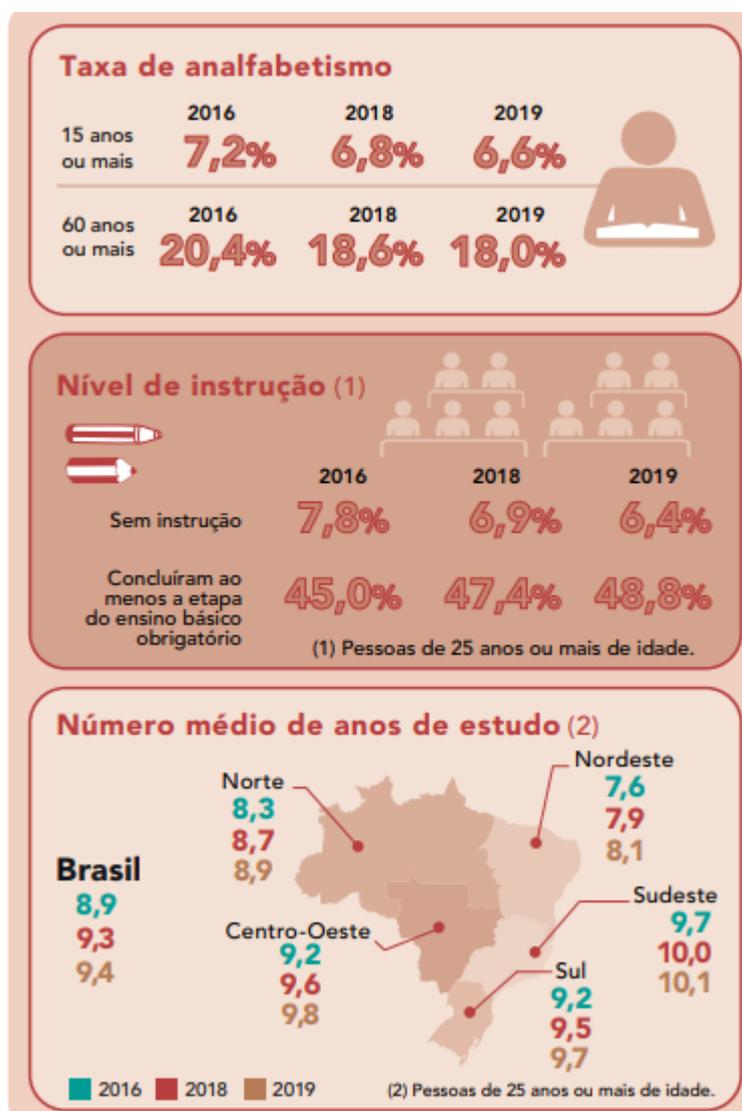
anos. Em 1998, tínhamos mais de 8 milhões de pessoas nessa situação. [...] De acordo com o censo escolar de 1996, mais de 46% dos alunos do ensino fundamental têm idade superior à faixa etária correspondente a cada série. No Nordeste essa situação é mais dramática, chegando a 64% o índice de distorção. Esse problema dá a exata dimensão do grau de ineficiência do sistema educacional do País: os alunos levam em média 10,4 anos para completar as oito séries do ensino fundamental (BRASIL, 2001, p. 14-17).

Em 2014, a taxa de analfabetismo entre brasileiros com 15 anos ou mais foi estimada em 8,3% (13,2 milhões de pessoas), segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2014). No ano de 2013, esse indicador havia sido de 8,5% (13,3 milhões). O número de analfabetos é maior do que a população inteira da cidade de São Paulo, cerca de 12 milhões de pessoas, segundo estimativa do IBGE.

As taxas de analfabetismo, nos anos de 2016, 2018 e 2019, conforme Figura 1, vem diminuindo na população de pessoas com 15 anos ou mais, chegando a 6,6% no ano de 2019. Porém, as taxas de analfabetismo ainda continuam elevadas, na população de pessoas com 60 anos ou mais, em relação aos jovens com 15 anos ou mais.

No que se refere ao número médio de anos de estudo das pessoas com 15 anos ou mais de idade, a região Sudeste apresenta a maior taxa no ano de 2019, superando os índices apresentados anos anteriores.

Figura 1: Taxa de analfabetismo nos anos de 2016, 2018 e 2019.



Fonte: IBGE, 2016 -2019.

O Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024), aprovado pela Lei N° 13.005/2014, foi instituído em 25 de junho de 2014 com o objetivo de estabelecer metas, estratégias e diretrizes para a Política Educacional brasileira e promover avanços educacionais no país, como a redução da taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos ou mais para 6,5% e a erradicação do analfabetismo ao final da vigência do Plano, em 2024.

No artigo 2º do Plano Nacional de Educação 2014-2024 são traçadas as diretrizes, sendo as principais a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a superação das desigualdades educacionais, a melhoria da

qualidade da Educação, a formação e a valorização dos profissionais (BRASIL, 2014, p. 43).

Para alcançar a melhoria da aprendizagem e dos índices de redução da reprovação e evasão escolar, Micoanski (2018) sinaliza que se tornaram fundamentais os programas para melhoria do fluxo escolar¹¹, tais como anunciados nas metas para o Ensino Fundamental do PNE 2001-2010 e do PNE 2014-2024, conforme exposto pela autora no Quadro 1.

Quadro 1: As Metas do PNE 2001-2010 e do PNE 2014-2024 para regularizar o fluxo escolar no Ensino Fundamental

PNE 2001-2010	PNE 2014-2024
3. Regularizar o fluxo escolar reduzindo em 50%, em cinco anos, as taxas de repetência e evasão, por meio de programas de aceleração da aprendizagem e de recuperação paralela ao longo do curso, garantindo efetiva aprendizagem.	5.4. Fomentar o desenvolvimento de tecnologias educacionais e de práticas pedagógicas inovadoras que assegurem a Alfabetização e favoreçam a melhoria do fluxo escolar e a aprendizagem dos (as) alunos(as), consideradas as diversas abordagens metodológicas e sua efetividade;

Fonte: Plano Nacional de Educação 2001-2010, Lei nº 10.172/2001; Plano Nacional de Educação 2014-2024, Lei nº 13.005/2014 (MICOANSKI, 2018, p. 132).

A Alfabetização nas últimas décadas, articulada a ampliação do acesso à Educação Básica, tem sido estudada e tratada como um tema de grande relevância social, por suas implicações na política, na economia e na cultura. Nesse processo, insere-se o estudo das Políticas Públicas da Alfabetização, pois mesmo que a Política Educacional vigente anuncie o acesso à Alfabetização por meio do acesso a escola, a mesma torna-se inviabilizada pelas condições objetivas e subjetivas de cada indivíduo.

Nesse contexto, são organizadas as Políticas Públicas para a Alfabetização, sobretudo, nesta dissertação, o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC e a Política Nacional de Alfabetização – PNA, conforme subseção a seguir.

¹¹ Na década de 1980, para enfrentar a incidência de altas taxas de evasão e repetência foram realizadas algumas das principais políticas para melhoria do fluxo escolar, tais como: o Ciclo Básico de Alfabetização (CBA), com promoção automática, nos estados de São Paulo (1984), Minas Gerais (1985), Paraná e Goiás (1988); as Classes de Aceleração, em São Paulo; a Aceleração da Aprendizagem, em Minas Gerais; e o Programa Correção de Fluxo, no Paraná (MAINARDES, 1995).

3.2 PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA (PNAIC)

O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) foi criado pelo Ministério da Educação, em 2012, com o apoio do Governo Federal. Seu eixo principal de atuação foi “[...] a formação continuada presencial de professores alfabetizadores.” (ALFERES, 2017, p. 25). Foi instituído pela Portaria Nº 867, de 4 de julho de 2012, e lançado em 8 de novembro de 2012.

Para justificar a criação do *Pacto*, o Ministro de Educação, Aloizio Mercadante Oliva¹², no dia em que foi lançado, apresentou dados sobre a não alfabetização das crianças no Brasil.

[...] Um desses dados é a média nacional de 15,2% de crianças não alfabetizadas até os oito anos, com destaque para os Estados como Maranhão e Alagoas, que apresentam os maiores índices de crianças não alfabetizadas, sendo 34% e 35% respectivamente. A menor taxa é a do Estado do Paraná, com 4,9%. Por isso, o Ministro considerou o PNAIC como a prioridade das prioridades do MEC, sendo a alfabetização o maior desafio histórico que o país deveria colocar no topo de agenda de todos os gestores do Brasil (MERCADANTE, 2012, *apud* ALFERES, 2017, p. 124).

O PNAIC surge, então, de um compromisso formal, pelo qual o Ministério da Educação (MEC) e as secretarias estaduais e municipais de Educação reafirmaram e ampliaram o compromisso previsto no Decreto Nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*.

O PNAIC é considerado o maior programa de formação de professores já desenvolvido pelo

[...] Ministério da Educação (BRASIL, 2015b), e mais de 90% das bolsas da ação orçamentária do Governo Federal foram dirigidas a ele e ao Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio, em 2014 (BRASIL, 2015b). De acordo com dados do Ministério da Educação, cerca de 8 milhões de crianças, matriculadas nos três primeiros anos do Ensino Fundamental da rede pública seriam beneficiadas com as ações do Programa. Pelos cálculos do Governo Federal, isso significava 400 mil turmas, de 108 mil escolas de todo o Brasil e um investimento inicial de R\$ 2,7 bilhões¹³ (XAVIER; BARTHOLO, 2019, p. 3-4).

¹² Ministro da Educação do Brasil, no período 24 de janeiro de 2012 à 3 de fevereiro de 2014 e 2 de outubro de 2015 a 12 de maio de 2016 no mandato da Presidente Dilma Rousseff.

¹³ Disponível em

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18216. Acesso em: 15 nov. 2017. Nota dos autores no texto.

O compromisso com a Alfabetização das crianças está expresso no caderno de apresentação do PNAIC com a seguinte argumentação:

É com a intenção de assegurar uma reflexão minuciosa sobre os processos de alfabetização e sobre a prática docente, garantindo que todas as crianças estejam alfabetizadas até oito anos de idade, no final do 3º ano do ensino fundamental, que se criou o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (BRASIL, 2012, p. 27).

Os objetivos do PNAIC, conforme previsto no Artigo 5, foram:

- I - garantir que todos os estudantes dos sistemas públicos de ensino estejam alfabetizados, em Língua Portuguesa e em Matemática, até o final do 3º ano do ensino fundamental;
- II - reduzir a distorção idade-série na Educação Básica;
- III - melhorar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB);
- IV - contribuir para o aperfeiçoamento da formação dos professores alfabetizadores;
- V - construir propostas para a definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento das crianças nos três primeiros anos do ensino fundamental (BRASIL, 2012, s/p).

Em relação a adesão ao PNAIC em 2012 “[...] foi opcional para estados, municípios e distrito federal. Aqueles que não aderiram em 2012 tiveram a oportunidade de adesão em 2013. E os que não aderiram em 2013 também tiveram a oportunidade de aderir posteriormente.” (ALFERES, 2017, p. 26).

A Portaria Nº 867/2012 foi o documento oficial que definiu as atribuições de cada parceiro. O grande desafio anunciado foi de garantir a plena Alfabetização dos estudantes até o fim do 3º ano do Ensino Fundamental, como mencionado. Enfatizava, nessa direção, a valorização do trabalho em grupo por partes dos professores que, por meio da formação continuada presencial, possibilitaria a reflexão e a troca de conhecimentos.

Sobre a legislação referente aos valores, as categorias e aos parâmetros para a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa, bem como para o apoio técnico e financeiro da União aos entes federados no âmbito do PNAIC temos, conforme o Quadro 2:

Quadro 2: Legislação para concessão de bolsas de estudo e de pesquisa aos participantes e apoio técnico e financeiro da União aos entes federados no âmbito do PNAIC (2006-2013)

Legislação	Previsão de Concessão
Lei Nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006	Autorização para a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica.
Portaria Nº 1.458, de 14 de Dezembro de 2012	Definiu categorias e parâmetros para a concessão de bolsas de estudo e pesquisa no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa.
Portaria Nº 90 de 6, de fevereiro de 2013	Definiu o valor máximo das bolsas para os profissionais da educação participantes da formação continuada de professores alfabetizadores no âmbito do programa.
Resolução/CD/FNDE Nº 4, de 27 de fevereiro de 2013	Estabeleceu orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e pesquisa para a Formação Continuada de Professores Alfabetizadores, no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa.
Medida Provisória Nº 586, de 8 de novembro de 2012, convertida na Lei Nº 12.801, de 24 de abril de 2013	Dispôs sobre o apoio técnico e financeiro da União aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e alterou as Leis Nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, Nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992, e Nº 10.260, de 12 de julho de 2001.
Resolução/CD/FNDE Nº 12, de 8 de maio de 2013	Alterou dispositivos da Resolução CD/FNDE Nº 4, de 27 de fevereiro de 2013.

Fonte: Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, 2015. Elaboração da autora.

Com a legislação firmada, muitas ações do PNAIC se desenvolveram com o propósito de alcançar os objetivos apresentados, por meio de eixos de atuação, assim estruturados: 1) formação continuada presencial de professores alfabetizadores e seus orientadores de estudo; 2) materiais didáticos, obras literárias, obras de apoio pedagógico, jogos e tecnologias educacionais para as escolas; 3) avaliações sistemáticas; 4) gestão, mobilização e controle social. (BRASIL, 2012, p. 2).

Alferes (2017) elaborou o Quadro 3, abaixo, que constitui a síntese da organização do PNAIC, considerando os eixos, a legislação correspondente aos eixos e as principais ações dos eixos.

Quadro 3 - Síntese sobre a organização do PNAIC.

Eixos de atuação	Legislação correspondente aos eixos de atuação	Principais ações dos eixos
Formação continuada presencial de professores alfabetizadores e seus orientadores de estudo.	<ul style="list-style-type: none"> - Portaria Nº 867, de 4 de julho de 2012; - Medida Provisória N 586, de 8 de novembro de 2012; - Portaria Nº 1458, de 14 de dezembro de 2012; - Resolução/CD/FNDE Nº 4, de 27 de fevereiro de 2013; - Portaria Nº 90, de 6 de fevereiro de 2013; - Lei Nº 12.801, de 24 de abril de 2013 – Conversão da Medida Provisória 586, de 2012; - Resolução/CD/FNDE Nº 12, de 8 de maio de 2013; - Portaria Nº 153, de 22 de março de 2016 (Revoga pela Portaria Nº 1.093, de 30 de setembro de 2016); - Portaria Nº 154, de 22 de março de 2016 (Revoga pela Portaria Nº 1.093, de 30 de setembro de 2016); - Portaria Nº 155, de 22 de março de 2016 (Revoga pela Portaria Nº 1.093, de 30 de setembro de 2016); 	Formação continuada ofertada por universidades públicas com a utilização de materiais específicos, produzidos pelas universidades. Concessão de bolsas para professores participantes do PNAIC.
Materiais didáticos, obras literárias, obras de apoio pedagógico, jogos e tecnologias educacionais para as escolas.	<ul style="list-style-type: none"> - Portaria Nº 867, de 4 de julho de 2012; - Lei Nº 12.801, de 24 de abril de 2013 – Conversão 	Distribuição pelo MEC de materiais a todas as salas de alfabetização (1º, 2º e 3º anos do Ensino Fundamental).

	<p>da Medida Provisória 586, de 2012;</p> <p>- Resolução/CD/FNDE Nº 10, de 4 de dezembro de 2015;</p> <p>- Portaria Nº 153, de 22 de março de 2016 (Revoga pela Portaria Nº 1.093, de 30 de setembro de 2016);</p>	
Avaliações sistemáticas.	<p>- Portaria Nº 867, de 4 de julho de 2012;</p> <p>- Portaria Nº 482 de 7 de junho de 2013;</p> <p>- Portaria Nº 153, de 22 de março de 2016 (Revoga pela Portaria Nº 1.093, de 30 de setembro de 2016);</p>	Avaliações processuais (as que são realizadas em sala de aula) e avaliações externas (Provinha Brasil e ANA).
Gestão, mobilização e controle social.	<p>- Portaria Nº 153, de 22 de março de 2016 (Revoga pela Portaria Nº 1.093, de 30 de setembro de 2016);</p> <p>- Portaria Nº 867, de 4 de julho de 2012;</p>	Formado por Coordenações Nacional, Estaduais, Municipal, visa fortalecer as IES, os conselhos estaduais e municipais para a execução do PNAIC.

Fonte: Alferes (2017, p. 34-35).

O PNAIC tinha um conjunto integrado de ações para a alfabetização e letramento de crianças e, no caso, “[...] a formação continuada de professores, proporcionada pelo PNAIC, era apontada como uma das mais promissoras possibilidades de reverter os índices elevados de analfabetismo, baixo desempenho escolar e distorção idade-ano” (ALFERES; MAINARDES, 2019, p. 52).

A partir de ano de 2018 a Educação Infantil também passou a fazer parte do público-alvo do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Com isso a formação de professoras e tutores da Educação Infantil enfatizou o desenvolvimento da linguagem oral e escrita, em creches e pré-escolas.

Nesse processo, deve-se considerar a relação entre a alfabetização e a formação humana integral, visando a participação ativa na sociedade.

[...] Entendemos que a alfabetização é uma prioridade nacional e como tal deve oportunizar os meios para a formação humana

integral, no sentido de que todos os brasileiros possam se apropriar dos conhecimentos historicamente produzidos pela humanidade, com vistas a uma sociedade menos desigual. Inserir-se e participar ativamente na sociedade pressupõe a compreensão de como a sociedade está organizada e nela atuar. Para isso, entendemos que o que mais importa é compreender para que 'serve' ensinar e aprender a ler e a escrever, ou melhor, qual é a intencionalidade daquilo que ensinamos e para que aprendemos o que nos é ensinado [...] (WAGNER, 2017, p. 22, grifos nossos).

Assim sendo, a configuração do PNAIC assumiu a função social de realizar ações para garantir o acesso à alfabetização com qualidade,

[...] almejando uma formação integral e completa do sujeito para a aquisição da ciência. Em contraponto, se o programa está sendo executado apenas como meio de se alcançar índices maiores de desempenho nas avaliações, este não se configura como garantia de aprendizado e de qualidade de ensino (COSSETIN; PILARSKI, 2020, p. 140).

Não se pode negar, desse modo, que o PNAIC representava a possibilidade de uma Política Educacional que poderia desempenhar papel importante e válido no processo de Alfabetização, promovendo o acesso à Alfabetização e a garantia de permanência da criança por um ciclo, sem que fosse excluída do processo por reprovação. Outro aspecto importante do programa foi à formação de professores, que poderia ser significativa, na medida em que havia o envolvimento das Universidades neste processo e a oferta de materiais didáticos (COSSETIN; PILARSKI, 2020).

Na próxima subseção será analisada a Política Nacional de Alfabetização (PNA), instituída em 2019, considerando o histórico, os objetivos propostos, o público alvo e as intencionalidades relativas à sua organização e implementação.

3.3 POLÍTICA NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO (PNA)

Inicialmente é pertinente apresentar, conforme o Quadro 4 elaborado por Fernandes e Colvero (2019, p. 292), com nosso acréscimo da PNA na última linha, a correlação entre as normas jurídicas e os objetivos inerentes à alfabetização no Brasil, pós-Constituição de 1988.

Quadro 4: Correlação entre normas jurídicas e objetivos inerentes à alfabetização

Normas Jurídicas / Políticas Públicas	Objetivos inerentes à alfabetização
Constituição da República Federativa do Brasil (1988)	- erradicar o analfabetismo (Art. 214).
Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (1996)	-
Parâmetros Curriculares Nacionais: língua portuguesa (1997-2017)	- A alfabetização, considerada em seu sentido restrito de aquisição da escrita alfabética, ocorre dentro de um processo mais amplo de aprendizagem da Língua Portuguesa. (BRASIL, 1997, p. 28).
Parâmetros em Ação: Alfabetização (1999)	- formação continuada de professores alfabetizadores
Documento Alfabetizar com textos (1999)	- formação continuada de professores alfabetizadores
Plano Nacional de Educação I (2001-2010) Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.	- alfabetizar 10 milhões de jovens e adultos, em cinco anos [até 2006] e, até o final da década [2011], erradicar o analfabetismo.
Programa de Formação de Professores Alfabetizadores – PROFA (2001-2003)	- formação continuada de professores alfabetizadores.
Pró-letramento (2006-2012)	- formação continuada de professores alfabetizadores.
Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007	- alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade. (Inciso II, do Art. 2º).
Programa de Desenvolvimento da Educação – PDE (2007)	- alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade.
Programa Mais Educação (2007-2016) Portaria nº 17, de 24 de abril de 2007	-
Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC (2012-2017) Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012. (revogada)	- alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental.
Plano Nacional de Educação II – PNE (2014-2024) Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014	- alfabetizar todas as crianças até o 3º ano do EF. - erradicar o analfabetismo até o fim de 2024.
Programa Novo Mais Educação (2016-atual) Portaria nº 1.144, de 10 de outubro de 2016	- contribuir para a alfabetização das crianças por meio de acompanhamento pedagógico específico.
Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC (2017-atual) Portaria nº 826, de 7 de julho de 2017	- garantir que todos os estudantes dos sistemas públicos de ensino estejam alfabetizados, em Língua Portuguesa e em Matemática, até o final do 3º ano do ensino fundamental (Art. 5º).
Base Nacional Comum Curricular – BNCC Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017	- a alfabetização deve ser o foco da ação pedagógica nos dois primeiros anos do EF.
Programa Mais Alfabetização Portaria nº 142, de 22 de fevereiro de 2018	- contribuir para a alfabetização (leitura, escrita e matemática) dos estudantes regularmente matriculados no 1º ano e no 2º ano do ensino fundamental [...]
Política Nacional de Alfabetização - PNA Decreto Nº 9.765, de 11 de abril de 2019	Art. 4º São objetivos da Política Nacional de Alfabetização:

	<p>I - elevar a qualidade do ensino e da aprendizagem no âmbito da alfabetização, da literacia e da numeracia, sobretudo nos primeiros anos do ensino fundamental, por meio de abordagens cientificamente fundamentadas;</p> <p>II - contribuir para a consecução das Metas 5 e 9 do Plano Nacional de Educação de que trata o Anexo à Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014;;</p> <p>III - assegurar o direito à alfabetização a fim de promover a cidadania e contribuir para o desenvolvimento social e econômico do País;</p> <p>IV - impactar positivamente a aprendizagem no decorrer de toda a trajetória educacional, em suas diferentes etapas e níveis; e</p> <p>V - promover o estudo, a divulgação e a aplicação do conhecimento científico sobre literacia, alfabetização e numeracia.</p>
--	---

Fonte: Fernandes; Colvero (2019, p. 292), com acréscimo da última linha. Elaboração da autora.

O que se pode depreender do Quadro 4, elaborado por Fernandes e Colvero (2019) é a promulgação de ampla legislação relacionada para a alfabetização das crianças brasileiras e para a formação continuada de professores alfabetizadores.

Particularmente em relação ao PNAIC (2012) e a PNA (2019), objetos de estudo desta dissertação, destaca-se que ambos estavam/estão articulados aos compromissos anunciados internacionalmente e, nacionalmente, embora constituem o resultado de determinada conjuntura socioeconômica e político-social, expressam a continuidade do processo de reforma do Estado e da Educação, iniciada a partir da década de 1990.

Nesse processo, reitera-se o tencionamento entre o processo de redemocratização do país, com as reivindicações dos movimentos sociais pelos Direitos Sociais, os quais foram conquistados a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, e o processo de desmonte dos próprios Direitos Sociais, a partir políticas neoliberais, iniciadas na década de 1990, e que ainda estão em curso. Portanto, são infringidos diversos avanços conquistados nas últimas décadas, “[...] preceitos esses constitucionais, com a ampla mobilização democrática em torno da defesa da Educação básica e superior pública e gratuita.” (MORTATTI, 2019, p. 28).

Nesse sentido, é no contexto de reformas do Estado e da Educação que no dia 11 de abril de 2019, o Presidente Jair Bolsonaro, no uso de suas atribuições no

que confere Art. 84, caput, inciso IV, da Constituição Federal Brasileira (1988), que trata sobre “[...] sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução”, e tendo em vista a Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seu no Art. 8º, § 1º, e que “[...] caberá à União a coordenação da Política Nacional de Educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais”, e a Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências, em seu Art. 2º, caput, inciso I, e que visa a “[...] erradicação do analfabetismo”, institui, pelo Decreto Nº 9.765/2019, a Política Nacional de Alfabetização:

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Alfabetização, por meio da qual a União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, implementará programas e ações voltados à promoção da alfabetização baseada em evidências científicas, com a finalidade de melhorar a qualidade da alfabetização no território nacional e de combater o analfabetismo absoluto e o analfabetismo funcional, no âmbito das diferentes etapas e modalidades da educação básica e da educação não formal (BRASIL, 2019, s/p).

De acordo com Ministro da Educação, Abraham Bragança de Vasconcellos Weintraub¹⁴, a formulação desta Política surge para melhorar os processos de Alfabetização no Brasil, pois de acordo com Weintraub (2019)

[...] não se pode conceber um futuro próspero para o país que descuida das suas Políticas Educacionais, uma vez que o progresso científico, econômico e social de um povo está intimamente relacionado com a qualidade da sua educação (WEINTRAUB, 2019, p. 5).

Como mencionado anteriormente, a Política Nacional de Alfabetização é instituída tendo como objetivos, em seu Art. 4º, incisos I, II, III, IV e V:

I - elevar a qualidade do ensino e da aprendizagem no âmbito da alfabetização, da literacia e da numeracia, sobretudo nos primeiros

¹⁴ Ministro da Educação do Brasil, no período de 8 de abril de 2019 a 19 de junho de 2020, no mandato do Presidente Jair Bolsonaro.

anos do ensino fundamental, por meio de abordagens cientificamente fundamentadas;

II - contribuir para a consecução das Metas 5 e 9 do Plano Nacional de Educação de que trata o Anexo à Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014;

III - assegurar o direito à alfabetização a fim de promover a cidadania e contribuir para o desenvolvimento social e econômico do País;

IV - impactar positivamente a aprendizagem no decorrer de toda a trajetória educacional, em suas diferentes etapas e níveis; e

V - promover o estudo, a divulgação e a aplicação do conhecimento científico sobre literacia, alfabetização e numeracia (BRASIL, 2019, s/p).

A Política Nacional de Alfabetização foi elaborada e tem como base a implementação de uma metodologia fundamentada nas Evidências Científicas¹⁵:

De acordo com essa perspectiva, as políticas e as práticas educacionais devem ser orientadas pelas melhores evidências em relação aos prováveis efeitos e aos resultados esperados, exigindo que professores, gestores educacionais e pessoas envolvidas na educação consultem a literatura científica nacional e internacional para conhecer e avaliar o conhecimento mais recente sobre os processos de ensino e de aprendizagem (BRASIL, 2019, p. 20).

A elaboração da PNA deu-se com a formação de um grupo de trabalho, composto por diversos representantes, entre eles:

[...] A Secretaria de Alfabetização (Sealf), Secretaria de Educação Básica (SEB), Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação (Semesp), Secretaria Executiva (SE), Gabinete do Ministro, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (BRASIL, 2019, p. 7).

Ao caracterizar a Política Nacional de Alfabetização (2019) Maria do Socorro Alencar Nunes Macedo (2020) destaque que:

[...] É uma Política importada por meio de imitação de outros países ricos (EUA, Reino Unido), argumentado em uma alfabetização baseado em evidências, com cunho positivista. Porém não se leva em consideração o investimento do poder público destes países ricos, que contribuem de forma decisiva na alfabetização das

¹⁵ A Portaria Nº 1.460, de 15/08/2019, institui a Conferência Nacional de Alfabetização Baseada em Evidências (Conabe) (BRASIL, 2019) e pela Portaria Nº 1.461, de 15/08/2019 nomeia os 12 pesquisadores para compor o painel de especialistas da Conabe (BRASIL, 2019).

crianças. Boas bibliotecas, estrutura de escola que é equipada, educação em tempo integral. (MACEDO, 2020 s/p).¹⁶

Pode-se depreender que se ignoram, o que não significa que isso não seja do conhecimento do MEC, as especificidades brasileiras ao tratar-se do financiamento da Educação Pública. Assim, anuncia-se uma Política de Alfabetização a ser seguido, mas não deixa claro os processos a serem seguidos e o primordial, o investimento, para que a Política, seja de fato implementada.

Ao instituir Política Nacional de Alfabetização (2019) o governo, de acordo com Macedo (2020, s/p), “[...] interrompe-se anos de pesquisas e estudos, que vinham focando na importância da cultura escrita, para combater o fracasso da Alfabetização, com diversos programas como: PNAIC e Programa Nacional de Biblioteca Escolar”. Passa-se, nesse sentido, a impressão de que tudo o que foi desenvolvido no Brasil até o momento do anúncio da PNA não estivesse fundamentado na ciência, em pesquisas e no envolvimento de diversas Universidades para orientar a temática e os encaminhamentos políticos e pedagógicos pertinentes à alfabetização.

Ao analisar o Decreto Nº 9.765/2019 que instituiu a PNA (2019) o Art. 6º descreve sobre o público alvo, sendo estes:

Art. 6º A Política Nacional de Alfabetização tem por público-alvo:
 I - crianças na primeira infância;
 II - alunos dos anos iniciais do ensino fundamental;
 III - alunos da educação básica regular que apresentam níveis insatisfatórios de alfabetização;
 IV - alunos da educação de jovens e adultos;
 V - jovens e adultos sem matrícula no ensino formal; e
 VI - alunos das modalidades especializadas de educação.
 Parágrafo único. São beneficiários prioritários da Política Nacional de Alfabetização os grupos a que se referem os incisos I e II do **caput** (BRASIL, 2019, s/p, grifo no original).

No Caderno do PNA (2019, p. 43) a justificativa dos beneficiários prioritários, ou seja, “[...] as crianças na primeira infância e os alunos dos anos iniciais do ensino fundamental, os quais constituem a maior parcela do público da PNA”, está relacionada aos números do Censo Escolar de 2018/Inep:

¹⁶ Live intitulada como “A Política de alfabetização do Governo Bolsonaro: reducionismos e colonialidade e reducionismos”. III CICLO DE DEBATES DO GPEALE (UFSJ-UFPE). Organizada por Maria do Socorro Alencar Nunes Macedo, com a participação de, Gabriela Medeiros Nogueira Janaina Soares Lapuente e, Patrícia Teixeira. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=0_W3Myddykg. Acesso em 14 out. 2020.

Figura 2: Público-alvo da PNA.

Educação infantil	8,7 milhões
Anos iniciais do ensino fundamental	15 milhões
Anos finais do ensino fundamental	12 milhões
Ensino médio	7,7 milhões
Educação de jovens e adultos	3,5 milhões
Educação especial	1,1 milhões
Crianças e jovens que não frequentam escola	2 milhões

Fonte: Censo Escolar 2018/Inep *apud* Caderno PNA (2019, p. 43).

Macedo (2020) aponta que ao instituir a Política Nacional de Alfabetização (2019)

[...] O governo decidiu ignorar todo e qualquer conhecimento científico acumulado historicamente de pesquisas relacionadas à área da alfabetização, negando produções científicas estudadas até o momento, uma alfabetização baseada em evidências. Ao se criar a PNA, retoma-se uma concepção de alfabetização do início do século XX, ultrapassada, baseada em uma visão mecanicista (fonemas e letras), e em métodos sintéticos (MACEDO, 2020, s/p).

Baseada no método fônico, o documento da PNA propõe a ênfase do ensino em seis componentes essenciais para a Alfabetização: consciência fonêmica, instrução fônica sistemática; fluência em leitura oral; desenvolvimento de vocabulário; compreensão de textos; e produção de escrita (BRASIL, 2019, s/p).

No caderno da PNA (2019), a especialista Alessandra Gotuzo Seabra destaca que “[...] programas de Alfabetização que introduzem as instruções fônicas sistemáticas têm consistentemente mostrado resultados melhores do que programas que não o fazem” [...] (BRASIL, 2019, p. 33).

Cardoso (2020, s/p) destaca que “[...] não é papel do MEC indicar um método de Alfabetização ou uma única abordagem teórica e que, ao indicar o método fônico como a única metodologia para a aprendizagem da leitura e da escrita o MEC fere a autonomia dos professores, das secretarias estaduais e municipais de Educação.”

Mortatti (2019b) chama atenção para o paradoxo central da PNA que “[...] decorre, portanto, não de seu previsível caráter autoritário e antidemocrático, mas de contradições [...]” como, por exemplo, da tentativa de

[...] *'intervenção máxima' na alfabetização*, por meio da imposição autoritária de ações pautadas em princípios do ultraconservadorismo político conjugados com fundamentalismo científico-religioso, *em aparente contradição com os princípios do 'Estado mínimo'* pautados pelo neoliberalismo ao qual se alinha (de modo subserviente e com mentalidade colonizada, a países e organismos internacionais) a política econômica do atual governo federal, com objetivo de implementar agenda de privatização das empresas e serviços públicos, a fim de beneficiar interesses 'do mercado', ou seja, de grupos de empresários, rentistas, banqueiros, principais segmentos da população responsáveis pela eleição do atual Presidente da República (MORTATTI, 2019, p. 44).

Uma Política Pública precisa levar em consideração o sujeito que irá contemplar, bem como o ambiente em que estão inseridos. Ao criar uma Política, deve-se analisar quais são os objetivos, quais serão os programas desenvolvidos, o Macedo (2020, p. s/p) destaca que “[...] é preciso ter como ponto de partida uma análise profunda das desigualdades sociais, cultural e econômica do país”, para que as metas propostas na Política seja, de fato, alcançadas e de forma igualitária.

Para a compreensão e acompanhamento dos profissionais envolvidos com a PNA o Ministério da Educação disponibilizou um *site* de acesso a informações voltadas a Política Nacional de Alfabetização, com o programa intitulado Tempo de Aprender, conforme a Figura 3:

Figura 3: Programa Tempo de Aprender

PNA
POLÍTICA NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO

Política Nacional de Alfabetização Para Professores e Gestores Para pais e responsáveis O que dizem as pesquisas Multimídia 🔍

Um **programa** de alfabetização abrangente, cujo **propósito** é enfrentar as principais causas das deficiências da **alfabetização** no país.

Destinado à **pré-escola** e ao **1º e 2º ano do ensino fundamental** das redes públicas estaduais, municipais e distrital.

Desenvolvido a partir das diretrizes da **Política Nacional de Alfabetização - PNA**.

- ✓ Apoio pedagógico para a alfabetização
- ✓ Aprimoramento das avaliações da alfabetização
- ✓ Formação continuada de profissionais da alfabetização
- ✓ Valorização dos profissionais de alfabetização

Secretário de Educação, **clique aqui** para realizar a adesão

Professor, **clique aqui** para acessar o Curso de formação continuada em práticas de alfabetização.

Municípios e Estados que já aderiram ao programa Tempo de Aprender

Fonte: BRASIL/MEC, 2020.

Com grande repercussão nos meios de comunicação, principalmente a televisão, os municípios têm aderido cada vez mais ao programa Tempo de Aprender. No *site* oficial do Programa Tempo de Aprender é possível acompanhar os números e as porcentagens dos estados e municípios que já aderiram ao programa, sendo que dos 27 estados brasileiros, 20 estados participam do programa. No país, 78,8% dos municípios já aderiram. Quando falamos no estado do Paraná, dos 399 municípios, 334 já aderiram, o que corresponde a 83,7% (BRASIL, MEC, 2021).

A seguir, nos Quadros 5, 6, 7 e 8, apresentamos uma comparação entre a avaliação, a formação de professores, os materiais didáticos e a concepção de Alfabetização do PNAIC e da PNA.

No Quadro 5 é possível constatar que a avaliação é um elemento central tanto para o PNAIC quanto para a PNA.

Quadro 5: Características centrais da avaliação do PNAIC e da PNA

PNAIC 2012	PNA 2019
<p>Art. 9º O eixo avaliação caracteriza-se por:</p> <p>I - avaliação do nível de alfabetização, mediante a aplicação anual da Provinha Brasil aos estudantes das escolas participantes, pelas próprias redes de ensino, no início e no final do 2º ano do ensino fundamental;</p> <p>II - disponibilização pelo INEP, para as redes públicas, de sistema informatizado para coleta e tratamento dos resultados da Provinha Brasil;</p> <p>III - análise amostral, pelo INEP, dos resultados registrados após a aplicação da Provinha Brasil, no final do 2º ano;</p> <p>IV - avaliação externa universal do nível de alfabetização ao final do 3º ano do ensino fundamental, aplicada pelo INEP.</p> <p>Art. 11. Caberá ao MEC:</p> <p>I - aplicar as avaliações externas do nível de alfabetização em Língua Portuguesa e em Matemática, para alunos concluintes do 3º ano do ensino fundamental;</p> <p>Art. 13. Caberá aos Estados e ao Distrito</p>	<p>Art. 9º Constituem mecanismos de avaliação e monitoramento da Política Nacional de Alfabetização:</p> <p>I - avaliação de eficiência, eficácia e efetividade de programas e ações implementados;</p> <p>II - incentivo à difusão tempestiva de análises devolutivas de avaliações externas e ao seu uso nos processos de ensino e de aprendizagem;</p> <p>III - desenvolvimento de indicadores para avaliar a eficácia escolar na alfabetização;</p> <p>IV - desenvolvimento de indicadores de fluência em leitura oral e proficiência em escrita; e</p> <p>V - incentivo ao desenvolvimento de pesquisas acadêmicas para avaliar programas e ações desta Política.</p>

<p>Federal:</p> <p>II - promover a participação das escolas de sua rede de ensino nas avaliações realizadas pelo INEP;</p> <p>IX - monitorar, em colaboração com os municípios e com o MEC, a aplicação da Provinha Brasil e da avaliação externa, a entrega e o uso dos materiais de apoio à alfabetização, previstos nesta Portaria;</p> <p>Art. 14. Caberá aos Municípios:</p> <p>II - promover a participação das escolas da rede nas avaliações realizadas pelo INEP.</p>	
--	--

Fonte: Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, Portaria Nº 867, de 4 de julho de 2012; Política Nacional de Alfabetização, Decreto Nº 9.765, de 11 de abril de 2019. Elaboração da pesquisadora.

Pode-se observar que no PNAIC, além das características da avaliação, estavam mencionadas as responsabilidades que caberiam ao MEC, aos estados e ao Distrito Federal e aos municípios.

No PNAIC estavam

[...] previstas a avaliação do nível de alfabetização, mediante a aplicação anual da Provinha Brasil aos educandos no início e no final do 2º ano do Ensino Fundamental, e a avaliação externa universal do nível de alfabetização ao final do 3º ano do Ensino Fundamental a prova da Avaliação Nacional da Alfabetização (doravante ANA) (WAGNER, 2017, p. 24).

Alferes (2017) sinaliza que o terceiro eixo de ação do PNAIC reúne três componentes principais:

- a) avaliações processuais, que são as discutidas nos encontros de formação e realizadas nas salas de aula pelos professores;
- b) avaliações externas, o que inclui a realização da Provinha Brasil no início e no final do 2º ano, e a inserção destes dados em sistemas para esse fim;
- c) avaliações externas junto aos alunos concluintes do 3º ano, realizada pelo INEP, visando aferir o nível de alfabetização alcançado do final do ciclo de alfabetização (ALFERES, 2017, p. 32-33).

Em relação ao terceiro eixo do PNAIC também acrescenta que não é mencionado a avaliação institucional, ou seja,

[...] aquela realizada em cada escola por gestores, equipe pedagógica, professores e funcionários. A avaliação institucional, assim como a avaliação processual e a externa, deveria ser contemplada nas ações do Programa, visto que é importante para o processo de ensino e aprendizagem (ALFERES, 2017, p. 33).

A PNA, Art. 9º, dispõe sobre “[...] os mecanismos de avaliação e monitoramento” e sustenta, no Inciso I, a “[...] avaliação de eficiência, eficácia e efetividade de programas e ações implementados”. Cumpre destacar que no capítulo V, da implementação, Art. 8º, “A Política Nacional de Alfabetização será implementada por meio de programas, ações e instrumentos que incluam”, dentre outros, o “[...] Inciso XIII - incentivo à elaboração e à validação de instrumentos de avaliação e diagnóstico” (BRASIL, 2019, s/p.).

No Caderno da PNA (2019) pontua-se que

A avaliação e o monitoramento constituem parte essencial de uma política pública. Quando se tem em vista o objetivo proposto, a produção de resultados confiáveis, a identificação de problemas no percurso, a eficácia no uso de recursos públicos, fica evidente a importância desses mecanismos. No entanto, sob esse aspecto se percebe com frequência uma deficiência nas políticas de alfabetização (BRASIL, 2019, p. 45).

O que é possível depreender com os enunciados da PNA é a tendência de que os resultados da avaliação visam responsabilizar os professores, os alunos e as famílias pelo fracasso e/ou sucesso no processo de alfabetização. Essa tem sido, na realidade, uma tendência da Política Educacional brasileira, a qual expressa o princípio liberal da individualidade e da continuidade das políticas neoliberais tendo, na reforma do Estado, a avaliação como central.

A reforma do Estado, calcada na ênfase à lógica gerencial, demandou a reforma educativa e trouxe novos modos de gerir a educação. Ao centralismo burocrático do Estado se contrapôs a eficiência gerencial, exacerbando seu papel de controlador e assumindo o papel de Estado Avaliador (AFONSO, 1999), ou seja, o Estado investidor, administrador e provedor de recursos foi substituído pelo Estado Avaliador, gerador e controlador de políticas de médio e longo prazos (SHIROMA *et al.*, 2002, p. 65) (ZANARDINI, 2008, p. 189-190).

É preciso afirmar, todavia, que a avaliação é parte essencial de uma Política Pública Educacional. No caso do processo de ensino e de aprendizagem não se

deve rotular os seus resultados. Muitas vezes são desconsiderados os aspectos que interferem no aprendizado dos estudantes, preocupando-se apenas com o rendimento dos alunos em testes ou provas que intentam mensurar seus conhecimentos (ZANARDINI, 2008, p. 38).

Sendo assim, é fundamental discutir e compreender os “[...] pressupostos ontológicos do processo de avaliação como constituintes do trabalho, bem como a caracterização ontológica atribuída a estes processos pela classe dominante” (ZANARDINI, 2008, p. 43).

Ao refletirmos a respeito da forma como o ato de avaliar acompanhou a humanidade ao longo de sua história, consoante com o modo como os homens organizaram a produção e manutenção de sua vida, o trabalho se mostra como fundamento da avaliação. O processo de avaliação é resultado de complexas mediações cujas raízes brotam do trabalho, logo, pensamos que, no plano ontológico, estas mediações bem como o ato de avaliar devem ser entendidos com base no trabalho [...] (ZANARDINI, 2008, p. 44).

Ao analisar desta maneira o processo de avaliação, podemos considerar o trabalho como “[...] ato fundante do ser social, ato que inaugura a prática social da humanidade, ato que pressupõe uma intencionalidade prévia” (ZANARDINI, 2008, p. 44).

Alferes (2017, p. 138) enfatiza que “[...] nos últimos três programas (PROFA, 2001; Pró-Letramento, 2007; PNAIC, 2012), desenvolvidos pelo MEC com objetivo de melhorar o nível de leitura e de escrita das crianças nos primeiros anos do Ensino Fundamental, o eixo central tem sido a formação continuada de professores.”

O Quadro 6 trata sobre a características centrais da formação dos professores no PNAIC e no PNA. Constata-se, novamente, que no PNAIC estão descritas as responsabilidades que caberiam ao MEC, as IES, aos Estados e ao Distrito Federal e aos municípios.

Quadro 6: Características centrais da formação de professores do PNAIC e da PNA

PNAIC 2012	PNA 2019
<p>Art. 2º Ficam instituídas as ações do Pacto, por meio do qual o MEC, em parceria com instituições de ensino superior, apoiará os sistemas públicos de ensino dos Estados, Distrito Federal e Municípios na alfabetização e no letramento dos estudantes até o final do 3º ano do ensino fundamental, em escolas rurais e urbanas, e que se caracterizam:</p> <p>I - pela integração e estruturação, a partir do eixo Formação Continuada de Professores Alfabetizadores, de ações, materiais e referências curriculares e pedagógicas do MEC que contribuam para a alfabetização e o letramento;</p> <p>Art. 5º As ações do Pacto tem por objetivos:</p> <p>IV - contribuir para o aperfeiçoamento da formação dos professores alfabetizadores;</p> <p>Art. 6º As ações do Pacto compreendem os seguintes eixos:</p> <p>I - formação continuada de professores alfabetizadores;</p> <p>Art. 7º O eixo formação continuada de professores alfabetizadores caracteriza-se por:</p> <p>I - formação dos professores alfabetizadores das escolas das redes de ensino participantes das ações do Pacto;</p> <p>II - formação e constituição de uma rede de professores orientadores de estudo.</p> <p>Art. 11º Caberá ao MEC: V - promover, em parceria com as Instituições de Ensino Superior (IES), a formação dos orientadores de estudo e dos professores alfabetizadores nas redes de ensino que aderirem às ações do Pacto;</p> <p>V - conceder bolsas de apoio para incentivar a participação dos orientadores de estudo e dos professores alfabetizadores nas atividades de formação nas redes de ensino que aderirem às ações do Pacto;</p> <p>Art. 12º Caberá às IES:</p> <p>I - realizar a gestão acadêmica e pedagógica do curso de formação;</p>	<p>Art. 8º A Política Nacional de Alfabetização será implementada por meio de programas, ações e instrumentos que incluam:</p> <p>VII - estímulo para que as etapas de formação inicial e continuada de professores da educação infantil e de professores dos anos iniciais do ensino fundamental contemplem o ensino de ciências cognitivas e suas aplicações nos processos de ensino e de aprendizagem;</p> <p>VIII - ênfase no ensino de conhecimentos linguísticos e de metodologia de ensino de língua portuguesa e matemática nos currículos de formação de professores da educação infantil e de professores dos anos iniciais do ensino fundamental;</p> <p>XII - incentivo à formação de gestores educacionais para dar suporte adequado aos professores da educação infantil, aos professores do ensino fundamental e aos alunos;</p>

<p>II - selecionar os formadores que ministrarão o curso de formação aos orientadores de estudo;</p> <p>III - assegurar espaço físico e material de apoio adequados para os encontros presenciais da formação dos professores orientadores de estudo;</p> <p>IV - certificar os professores orientadores de estudos e os professores alfabetizadores que tenham concluído o curso de formação;</p> <p>V- apresentar relatórios parciais e finais sobre a execução do curso de formação, no modelo e dentro dos prazos estipulados nos planos de trabalho pelo MEC.</p> <p>Art. 13º Caberá aos Estados e ao Distrito Federal:</p> <p>VIII - fomentar e garantir a participação dos professores alfabetizadores de sua rede de ensino nas atividades de formação, sem prejuízo da carga-horária em sala de aula, custeando o deslocamento e a hospedagem, sempre que necessário;</p> <p>Art. 14 Caberá aos Municípios: VI - indicar os orientadores de estudo de sua rede de ensino e custear o seu deslocamento e a sua hospedagem para os eventos de formação;</p> <p>VII - fomentar e garantir a participação dos professores alfabetizadores de sua rede de ensino nas atividades de formação, sem prejuízo da carga-horária em sala de aula, custeando o deslocamento e a hospedagem, sempre que necessário;</p>	
---	--

Fonte: Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, Portaria Nº 867, de 4 de julho de 2012; Política Nacional de Alfabetização, Decreto Nº 9.765, de 11 de abril de 2019. Elaboração da autora.

O PNAIC teve como principal compromisso o desenvolvimento de

[...] ações estratégicas para alfabetizar todas as crianças em Língua Portuguesa e Matemática até, no máximo, aos oito anos de idade, o que corresponde ao final do 3º ano do Ensino Fundamental. A principal estratégia do PNAIC era o eixo de formação continuada presencial de professores alfabetizadores (ALFERES, 2017, p. 18).

Assim, as proposições do PNAIC, concentravam-se em

[...] oferecer formação continuada aos professores, incentivá-los com concessão de bolsas de estudos, oferecer materiais que direcionam

as ações em sala de aula e controlar os resultados por meio da Avaliação Nacional da Alfabetização, buscando atingir as metas do PNE e a porcentagem máxima de crianças alfabetizadas no 3º ano do Ensino Fundamental I, até o ano de 2024. Disso pode-se apreender que são ações, que denunciam a preocupação central, que é a melhora de índices quantitativos e, apreende-se a formação mínima – Língua Portuguesa e Matemática [...] (COSSETIN; PILARSKI, 2020, p. 142).

Neste sentido Wagner (2017) destaca que

[...] a formação em Língua Portuguesa estrutura-se nos eixos de Leitura, Produção de textos escritos, Análise linguística: discursividade, textualidade e normatividade, e o eixo Análise Linguística: apropriação do Sistema de Escrita Alfabética. Em matemática os eixos estruturantes são Números e Operações, Pensamento Algébrico, Espaço e Forma/Geometria, Grandezas e Medidas, e Tratamento da Informação/Estatística e Probabilidade. A formação também estrutura-se em seis direitos gerais de aprendizagem em Língua Portuguesa, e cinco direitos básicos de aprendizagem em matemática e em cadernos de alfabetização com diferentes temas, dentre eles Currículo na perspectiva da inclusão e da diversidade: as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica e o Ciclo de Alfabetização, Interdisciplinaridade no ciclo de alfabetização e outros (WAGNER, 2017, p. 17).

Os resultados apontaram que a formação continuada foi desenvolvida no decorrer do programa e permitiram mudanças significativas nas práticas tradicionais dos processos de Alfabetização/letramento, além da troca de experiências entre os participantes, possibilitando, assim, a formação do professor alfabetizador reflexivo (POTTMEIER; DONIDA; FISTAROL, 2000).

Os cursos do PNAIC ofereceram orientações sobre a prática de alfabetizar e letrar os alunos do ciclo de Alfabetização do Ensino Fundamental, possibilitando o conhecimento e despertando o interesse pela leitura e escrita.

A concepção de letramento do PNAIC está relacionada aos estudos de Soares (2004), de modo que até cita um dos trabalhos da autora, 'Letramento e alfabetização: as muitas facetas' e nele discute que os baixos níveis de apropriação de leitura e escrita podem estar relacionados 'à perda de especificidade do processo de alfabetização', o qual chamou de 'desinvenção da alfabetização' (WAGNER, 2017, p. 55).

O eixo formação continuada de professores alfabetizadores, de acordo com a Portaria Nº 867, de 4 de julho de 2012, em seu art. 7º, compreende:

I- formação dos professores alfabetizadores das escolas das redes de ensino participantes das ações do Pacto;
II- formação e constituição de uma rede de professores orientadores de estudo.

Parágrafo único. O MEC poderá conceder bolsas para os orientadores de estudo e professores alfabetizadores, nos termos da Lei nº 11.273, de 2006, com valores e critérios regulamentados em resolução específica do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação FNDE (BRASIL, 2012, p. 2).

Segundo Diniz (2017) o curso do PNAIC

[...] ajuda no sentido de organizar aulas dinâmicas de jogos de alfabetização que permitem uma organização e sistematização dos conteúdos desde que sejam articulados de forma correta. Sabemos que um bom planejamento é essencial para o desenvolvimento de uma aula completa e mesmo com a formação. Alguns desafios são impostos a estes mediadores do saber, pois lidam com diferentes públicos e para tal faceta é necessária competência e muita sabedoria para superar suas próprias limitações (DINIZ, 2017, p. 7).

Para a formação continuada dos professores alfabetizadores estão envolvidas, de acordo com Wagner (2017), universidades públicas e centros de pesquisa, sendo que estas são responsáveis pela coordenação e organização da formação.

A formação pelo PNAIC foi destinada aos orientadores de estudos e aos professores alfabetizadores e pretendeu desenvolver-se em uma perspectiva multiplicadora, ou seja, os orientadores de estudos nos municípios que aderiram à proposta participaram da formação na universidade formadora, e os professores alfabetizadores que aderiram ao PNAIC, participaram da formação no município com os orientadores de estudos (WAGNER, 2017, p. 17).

Porém, vale ressaltar que ao procurarmos acerca dos critérios adotados pelo MEC quanto à seleção e definição das instituições de ensino superior para realização da formação de professores não encontramos nada de forma explícita na Proposta, mas ao buscarmos nas diretrizes da formação continuada, na Rede Nacional de Formação Continuada (BRASIL, 2006a), constatamos que os referenciais teóricos do Programa estão de acordo com as universidades lá cadastradas e seus respectivos centros de pesquisa. Wagner destaca as universidades, dentre elas

[...] a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Centro de Estudos em Educação e Linguagem (CEEL), a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e o Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita (CEALE), instituição da qual fazia parte a pesquisadora Magda Soares muito citada nos referenciais do PNAIC, a Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG) Centro de

Formação Continuada, Desenvolvimento de Tecnologia e Prestação de Serviços para as Redes Públicas de Ensino (CEFORTEC) e dentre outras, com perspectivas teóricas relacionadas ao sociointeracionismo e ao construtivismo, presentes na proposta do PNAIC (WAGNER, 2017, p. 34).

A carga horária dos cursos oferecidos para os professores alfabetizadores teve alteração no decorrer dos anos:

Em 2013, os professores participaram de um curso com carga horária de 120 horas, objetivando, sobretudo, a articulação entre diferentes componentes curriculares, com ênfase em Linguagem. As estratégias formativas priorizadas contemplaram atividades de estudo, planejamento e socialização da prática. Em 2014, o curso teve a duração de 160 horas, com o objetivo de aprofundamento e ampliação de temas tratados em 2013 também com foco na articulação entre diferentes componentes curriculares, mas com ênfase em Matemática. Para os anos de 2015 e 2016, houve uma ampliação da carga horária do curso para os professores alfabetizadores com o objetivo de aproximá-la à carga horária do orientador de estudos na busca de legitimar as atividades não presenciais. Assim, nestes momentos, os professores alfabetizadores serão orientados na realização de atividades não presenciais como leituras, estudos, planejamentos e reflexões quanto à prática pedagógica (BRASIL, 2015, p. 24-40-42).

A implementação do PNAIC, segundo Cruz e Martiniak (2015), esbarra em algumas dificuldades estruturais e relacionadas à prática pedagógica do professor. Uma delas é a concepção de Alfabetização e a importância da formação continuada para o exercício da docência. As autoras consideram que o processo de Alfabetização é complexo e multifacetado. Por isso, o exercício da docência requer que o professor tenha o domínio de conhecimentos teóricos sobre a Alfabetização e seus determinantes.

Porém, inúmeros estudos e pesquisas revelam aspectos positivos sobre a formação continuada de professores do PNAIC, na qual contribuiu para as trocas de experiência entre os professores, a importância da formação continuada, a compreensão sobre os encaminhamentos das aulas, tornando-as diversificadas, considerando as características de cada aluno, a permanência dos professores nas turmas de Alfabetização, o investimento em materiais didáticos e pedagógicos para trabalhar com os alunos e o pagamento de bolsas para os professores participantes (ALFERES; MAINARDES, 2019).

Na Política Nacional de Alfabetização (2019) a formação de professores é considerada um dos pilares da Política. Destaca-se o atendimento específico aos docentes que atuam na área da Alfabetização em cada modalidade (particularidades

da Alfabetização de cada público). Serão incluídos em programas de formação de professores da Educação especial, professores da Educação escolar indígena, professores surdos e professores bilíngües de surdos. “Essas ações incluirão metodologias próprias a esses públicos, sempre com respaldo no que propõe o estado da arte do conhecimento científico.” (BRASIL, 2019, p. 37).

Nas últimas décadas é possível observar que inúmeras Políticas Públicas estão sendo elaboradas para contemplar as metas estabelecidas para a melhoria da Educação, dentre elas o PNE (2014-2024) que visa a erradicação do “[...] analfabetismo absoluto” e a “redução em 50% do analfabetismo funcional” (BRASIL, 2012, s/p). Ainda, conforme ressalta o documento, outro objetivo em destaque é a formação de professores e a garantia de formação continuada para todos (BRASIL, 2012, s/p).

O professor assume um papel fundamental na escola e na sala de aula, e a sua formação é de grande importância para melhorar o processo de ensino-aprendizagem. Neste sentido,

[...] o preparo do docente nos cursos de formação devem contemplar elementos que orientem e façam a mediação entre o ensino e aprendizagem dos alunos, e que favoreçam uma ação pedagógica significativa, propiciando-lhe maior compromisso com o sucesso da aprendizagem, o desenvolvimento de práticas investigativas, a elaboração e a execução de projetos para trabalhar com os diferentes conteúdos curriculares, a utilização de novas metodologias de ensino e de avaliação e o desenvolvimento de trabalhos coletivos (BARREIRO, 2006, p. 88).

Wagner (2017) expõe que no caderno de apresentação do PNAIC é possível constatar como a formação foi delineada e organizada, priorizando determinada rotina:

Em cada unidade, algumas atividades são permanentes:
I. Leitura para deleite: leitura de textos literários, com conversa sobre os textos lidos incluindo algumas obras de literatura infantil [...]
II. Tarefas de casa e escola e retomada, em cada encontro, do que foi proposto no encontro anterior, com socialização das atividades realizadas;
III. Planejamento de atividades a serem realizadas nas aulas seguintes ao encontro;
IV. Estudo dirigido de textos, para aprofundamento de saberes sobre os conteúdos e estratégias didáticas [...] (BRASIL, 2012, p. 32).

No processo de formação continuada dos professores alfabetizadores destaca-se, também, a importância dos materiais didáticos para o desenvolvimento do processo de ensino e de aprendizagem. No Quadro 7, portanto, são

apresentados os objetivos das ações do PNAIC e a proposição de como a PNA será implementada, considerando os materiais didáticos.

Quadro 7: Materiais didáticos do PNAIC e da PNA

PNAIC	PNA
<p>Art. 5º As ações do Pacto tem por objetivos:</p> <p>II - materiais didáticos, literatura e tecnologias educacionais;</p> <p>Art. 8º O eixo materiais didáticos, literatura e tecnologias educacionais caracteriza-se pela disponibilização pelo MEC, para as escolas participantes, de:</p> <p>I - livros didáticos de 1º, 2º e 3º anos do ensino fundamental, e respectivos manuais do professor, a serem distribuídos pelo Programa Nacional do Livro Didático - PNLD;</p> <p>II - obras pedagógicas complementares aos livros didáticos distribuídos pelo Programa Nacional do Livro Didático - Obras Complementares;</p> <p>III- jogos pedagógicos para apoio à alfabetização;</p> <p>IV - obras de referência, de literatura e de pesquisa distribuídas pelo Programa Nacional Biblioteca na Escola - PNBE;</p> <p>V - obras de apoio pedagógico aos professores, distribuídas por meio do PNBE;</p> <p>VI - tecnologias educacionais de apoio à alfabetização.</p>	<p>Art. 8º A Política Nacional de Alfabetização será implementada por meio de programas, ações e instrumentos que incluam:</p> <p>I - orientações curriculares e metas claras e objetivas para a educação infantil e para os anos iniciais do ensino fundamental;</p> <p>II - desenvolvimento de materiais didático-pedagógicos cientificamente fundamentados para a literacia emergente, a alfabetização e a numeracia, e de ações de capacitação de professores para o uso desses materiais na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental;</p> <p>III - recuperação e remediação para alunos que não tenham sido plenamente alfabetizados nos anos iniciais do ensino fundamental ou que apresentem dificuldades de aprendizagem de leitura, escrita e matemática básica;</p> <p>IV - promoção de práticas de literacia familiar;</p> <p>V - desenvolvimento de materiais didático-pedagógicos específicos para a alfabetização de jovens e adultos da educação formal e da educação não formal;</p> <p>VI - produção e disseminação de sínteses de evidências científicas e de boas práticas de alfabetização, de literacia e de numeracia;</p> <p>VII - estímulo para que as etapas de formação inicial e continuada de professores da educação infantil e de professores dos anos iniciais do ensino fundamental contemplem o ensino de ciências cognitivas e suas aplicações nos processos de ensino e de aprendizagem;</p> <p>VIII - ênfase no ensino de conhecimentos linguísticos e de metodologia de ensino de língua portuguesa e matemática nos currículos de formação de professores da educação infantil e de professores dos anos iniciais do ensino fundamental;</p>

	<p>IX - promoção de mecanismos de certificação de professores alfabetizadores e de livros e materiais didáticos de alfabetização e de matemática básica;</p> <p>X - difusão de recursos educacionais, preferencialmente com licenças autorais abertas, para ensino e aprendizagem de leitura, de escrita e de matemática básica;</p> <p>XI - incentivo à produção e à edição de livros de literatura para diferentes níveis de literacia;</p> <p>XII - incentivo à formação de gestores educacionais para dar suporte adequado aos professores da educação infantil, aos professores do ensino fundamental e aos alunos; e</p> <p>XIII - incentivo à elaboração e à validação de instrumentos de avaliação e diagnóstico.</p>
--	---

Fonte: Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, Portaria Nº 867, de 4 de julho de 2012; Política Nacional de Alfabetização, Decreto Nº 9.765, de 11 de abril de 2019. Elaboração da pesquisadora.

No PNAIC estão descritos os materiais didáticos e os Programas responsáveis pela distribuição. Wagner (2017) destaca quais eram os materiais didáticos.

Os livros de literatura e tecnologias referem-se ao material distribuído pelo Programa Nacional do Livro Didático - PNLD compreendendo livros didáticos de 1º, 2º e 3º anos do Ensino Fundamental, como também manuais do professor, obras pedagógicas complementares aos livros didáticos, jogos pedagógicos para apoio à alfabetização, livros de literatura infantil e livros de apoio pedagógico aos professores, bem como tecnologias educacionais de apoio à alfabetização [...] (WAGNER, 2017, p. 18).

A PNA sinaliza para a criação e desenvolvimento de materiais didáticos próprios para cada modalidade de ensino (Educação especial, Educação bilíngue e Educação indígena) (BRASIL, 2019, p. 37). No entanto, não está definido o responsável pela distribuição dos materiais didáticos, sendo utilizadas, em alguns incisos do Art. 8º, palavras tais como: “promoção”, “estímulo” e “incentivo”. A ausência de delimitação clara também ocorre em relação à formação dos professores alfabetizadores.

Cumprir lembrar que a formação continuada para professores no Brasil, particularmente a partir da década de 1990, tem sido motivo de diversos estudos,

devido aos pressupostos teórico-metodológicos que sustentam a concepção de ensino e de aprendizagem pautada na prática em detrimento da teoria. Nesse sentido, as Políticas Públicas para a formação continuada dos professores, intensificada a partir da década de 1990, estiveram vinculadas as reformas curriculares e aos novos paradigmas de conhecimento nos diferentes domínios teóricos que fundamentaram os conteúdos curriculares da Educação Básica.

Por fim, no Quadro 8, analisa-se a concepção de Alfabetização presente no PNAIC e na PNA, sendo notável a importância de compreendê-la para contribuir com o avanço na qualidade do processo de ensino e de aprendizagem.

Quadro 8: Características centrais sobre a concepção de Alfabetização do PNAIC e da PNA

PNAIC	PNA
<p>A concepção adotada no âmbito do PNAIC é a da Alfabetização na perspectiva do Letramento. Ou seja, entende-se e defende-se que é preciso que a criança domine o Sistema de Escrita Alfabética, mas que também desenvolva habilidades de fazer uso desse sistema em diversas situações comunicativas, com autonomia.</p>	<p>A PNA, com base na ciência cognitiva da leitura, define alfabetização como o ensino das habilidades de leitura e de escrita em um sistema alfabético. Sistema alfabético é aquele que representa com os caracteres do alfabeto (letras) os sons da fala.</p> <p>Ao aprender as primeiras regras de correspondência entre grafema fonema/fonema-grafema, a pessoa começa a decodificar, isto é, a extrair de uma sequência de letras escritas a sua forma fonológica (ou pronúncia), e a codificar, isto é, a combinar em sinais gráficos (letras ou grafemas) os sons produzidos na fala. Em outras palavras, começa a ler e a escrever. O ensino dessas habilidades de leitura e de escrita é que constitui o processo de alfabetização. Em um sistema de escrita que não seja alfabético (como o ideográfico, usado na China e no Japão), somente se pode falar de alfabetização por analogia; com mais propriedade se há de falar em literacia, que consiste no ensino e na aprendizagem das habilidades de leitura e de escrita, independentemente do sistema de escrita utilizado.</p>

Fonte: Elaboração da pesquisadora a partir do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, Portaria Nº 867, de 4 de julho de 2012; Política Nacional de Alfabetização, Decreto Nº 9.765, de 11 de abril de 2019.

A concepção de Alfabetização que se apresentava na proposta do PNAIC para o ensino da leitura e da escrita compreendia a Alfabetização como aquisição do Sistema de Escrita Alfabética (SEA) na proposição do “alfabetizar letrando” (WAGNER, 2017, p. 16).

A proposta do PNAIC pauta-se na alfabetização na perspectiva do letramento. E, para alfabetizar nesta perspectiva, a formação continuada propôs desenvolver as atividades em sala de aula por meio de sequências didáticas ou projetos, contemplando a interdisciplinaridade no processo de ensino-aprendizagem (SCHNEIDER; GROSCH; DRESCH, 2019, p. 440).

Na PNA a Alfabetização é baseada em evidências, ou seja,

[...] as políticas e as práticas educacionais devem ser orientadas pelas melhores evidências em relação aos prováveis efeitos e aos resultados esperados, exigindo que professores, gestores educacionais e pessoas envolvidas na educação consultem a literatura científica nacional e internacional para conhecer e avaliar o conhecimento mais recente sobre os processos de ensino e de aprendizagem (BRASIL, 2019, p. 20).

Pode-se analisar ainda que a PNA conceitua a Alfabetização baseada em evidências como uma maneira de “[...] trazer para o debate sobre o ensino e a aprendizagem da leitura e da escrita a visão da ciência, dados da realidade que já não podem ser ignorados nem omitidos.” (BRASIL, 2017, p. 16).

A literacia, uma perspectiva conceitual de Alfabetização adotada no documento Política Nacional de Alfabetização (PNA), está relacionada ao conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes relacionados à leitura e à escrita, bem como sua prática produtiva (BRASIL, 2019, p. 21) e descreve os diferentes níveis de literacia (literacia básica, intermediária e disciplinar), como se observa na Figura 4:

Figura 4: Pirâmide sobre os diferentes níveis de literacia propostas no Caderno da PNA



Fonte: Caderno da PNA (2019, p. 21).

A PNA está fundamentada teoricamente nas ciências cognitivas, com ênfase na Ciência Cognitiva da Leitura, para fomentar a prática de ensino da língua escrita. Monteiro (2019) salienta que “[...] essa área do conhecimento é uma importante referência para o encaminhamento das práticas pedagógicas na fase inicial da aprendizagem da língua escrita”, porém, compreende-se de que a “[...] ação pedagógica não pode ser promovida a partir de um único referencial teórico, como também os seus resultados não podem ser assim analisados” (MONTEIRO, 2019, p. 41).

Adotando apenas uma área do conhecimento como orientadora da prática escolar de alfabetização, corre-se o risco de transformar o ensino nas escolas públicas em orientações limitadas dos processos de aprendizagem dos alfabetizandos, fazendo ressurgir parâmetros de sucesso e/ou de fracasso escolar que historicamente foram ineficazes tanto para explicar o fenômeno da alfabetização quanto para promover a qualidade da educação (MONTEIRO, 2019, p. 41).

Na análise Monteiro problematiza que,

[...] desconsiderando as áreas como das ciências linguísticas e pedagógicas, a PNA restringe as possibilidades educativa nas escolas quando desvincula o ensino explicitamente voltado para o desenvolvimento de habilidades de consciência fonêmica e da decodificação de palavras (BRASIL, 2019, p. 28) de outras dimensões da aprendizagem da língua escrita, que também devem estar presentes na prática pedagógica de forma explícita e sistemática. (MONTEIRO, 2019, p. 41).

Brotto (2008) nos ensina que “[...] embora a criança não domine a leitura e a escrita de modo sistematizado, escolarizado, é capaz de reconhecer e estabelecer vínculos entre a escrita e o sentido, conforme o contexto em que é utilizada essa forma de linguagem” (BROTTO, 2008, p. 17).

Nesse sentido, enfatiza que a criança faz “leituras incidentais e inferências linguísticas”, de acordo com a “forma gráfica de letras e/ou palavras, cor, tamanho, som” e, no caso, ela também

[...] pode fazer inferências extralinguísticas: uma situação, um local, um horário, o encontro com determinada pessoa, pode levar a criança a estabelecer sentido para determinados atos de leitura e de escrita. Em vista disso, acreditamos que o inverso é que é difícil da criança estabelecer. Ou seja, o difícil é a criança desvencilhar-se dos demais elementos que concorrem para a compreensão que elabora da palavra escrita. (BROTTO, 2008, p. 17).

Se desconsiderarmos a capacidade da criança de produção de leitura e de entendimento da escrita e “[...] ensinar as letras desprovidas de um contexto significativo, isto é, sem sentido, temos que admitir então que seu ensino está voltado para a língua morta. Um ensino que retira a linguagem das condições sociais de uso.” (BROTTO, 2008, p. 17).

Piccoli (2019), que trabalhou como coordenadora geral do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, nos anos de 2016 e 2017, descreve sobre a PNA, comparando-a com o PNAIC:

[...] no documento em análise (BRASIL, 2019), eleva-se a ciência cognitiva da leitura à posição salvacionista dos males da educação do Brasil sob a retórica das evidências científicas, incansavelmente reiteradas ao longo do texto. Impõe-se, assim, uma verdade única, em substituição à pluralidade de abordagens conceituais e metodológicas na alfabetização, tão bem discutida no PNAIC por meio de direitos de aprendizagem em diferentes eixos de ensino da Língua Portuguesa [...] (PICCOLI, 2019, p. 105).

A leitura dos documentos relacionados a Política Nacional da Alfabetização nos mostra diversos enunciados relacionados a Alfabetização e seus conceitos, sendo que Mortatti (2019) destaca alguns destes discursos:

[...] os problemas da alfabetização no Brasil são causados pelo ‘construtivismo’, pelo ‘letramento’ e pelo ‘método Paulo Freire’; [...] os problemas da alfabetização no Brasil serão superados com um novo ‘método’, o fônico/instrução fônica; [...] o método fônico/instrução fônica é a solução nova e científica para os problemas da alfabetização no Brasil, porque é único fundamentado em evidências científicas; [...] as neurociências e as ciências cognitivas (da leitura, em especial) são os únicos fundamentos científicos da alfabetização; [...] conceito de alfabetização como ‘ensino das habilidades de leitura e de escrita em um sistema alfabético, a fim de que o alfabetizando se torne capaz de ler e escrever palavras e textos com autonomia e compreensão’. (MORTATTI, 2019, p. 27).

Mortatti (2019) questiona todas estas premissas, pois autora enfatiza a importância de basear-se em conhecimentos científicos, produzidos historicamente, por pesquisadores e professores alfabetizadores experientes, tanto nacionalmente, quanto internacionalmente.

A PNA foi construída sem uma ampla discussão com os representantes da comunidade acadêmica e científica e com alfabetizadores brasileiros e estrangeiros. Ao fazer uma análise da concepção de Alfabetização presente na PNA, Monteiro (2019) afirma ser

[...] uma política desalinhada do movimento histórico no campo educacional do país e baseada em evidências não consolidadas – portanto, apoiada apenas em uma visão ingênua da aprendizagem da linguagem escrita – pode trazer à tona ideias e problemas educacionais, predominantes nas décadas de 1960 e 1970, gerados pela crença de que o fracasso na alfabetização das crianças que frequentam as escolas públicas está associado à estrutura e ao desinteresse de suas famílias (MONTEIRO, 2019, p. 42).

Segundo Magda Soares (2003) “[...] a Alfabetização é um processo permanente, nunca interrompido, que se estende por toda a vida, que não se esgota somente na aprendizagem da tecnologia da leitura e da escrita” (SOARES, 2003, p. 10). Dessa maneira, a Alfabetização não é apenas um processo de aquisição do código escrito, ou apenas das habilidades de leitura e escrita, mas, sim, o aprendizado de uma tecnologia e de uma linguagem. Pode-se concluir que o processo de Alfabetização não é apenas uma habilidade, mas, sim, um conjunto de habilidades, de uma língua escrita.

Discutir a Alfabetização, sobretudo buscar caminhos possíveis para enfrentar os desafios que envolvem o processo de ensino e a aprendizagem da leitura e da escrita deve pautar-se na contribuição do diálogo respeitoso e frutífero entre todos os sujeitos envolvidos com a alfabetização, ou seja, o professor alfabetizador que atua em sala de aula, os membros da comunidade acadêmica e os dirigentes e responsáveis pela implantação e implementação de Políticas Públicas Educacionais brasileiras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa apresentada na presente dissertação examinou as Políticas Públicas de Alfabetização no Brasil, com destaque para dois documentos norteadores: a Portaria Nº 867, de 4 de julho de 2012, que se refere ao Programa Pacto Nacional para a Alfabetização na Idade Certa (2012) e o Decreto Nº 9.765, de 11 de abril de 2019, que se refere a Política Nacional de Alfabetização (2019).

Os estudos realizados suscitaram reflexões relevantes sobre Políticas Públicas de Alfabetização, sendo determinantes para responder o seguinte problema de pesquisa: Como tem se constituído as Políticas Públicas de Alfabetização no Brasil e quais as intencionalidades dessas Políticas ao analisarmos as propostas do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) e a Política Nacional de Alfabetização (PNA)?

Para responder ao problema de pesquisa tornou-se fundamental compreender qual a responsabilidade do Estado na definição das Políticas Públicas de Alfabetização e, portanto, como tem sido a garantia do Direito Social à Educação, conforme preconizado na Constituição Federal de 1988. Assim sendo, a apreensão do cenário da Educação brasileira, após o fim do período da Ditadura Militar, bem como a partir da década de 1990 possibilitou demarcar que a Educação foi concebida como o condão de sustentação da competitividade, tendo como objetivo adaptar os países emergentes ao capital globalizado, incorporando o discurso da necessidade de reformar o Estado e a Educação, almejando alcançar a eficiência e a qualidade educacional.

Nesse processo, em que a reforma da Educação tornou-se central, temos dentre os principais interlocutores internacionais da agenda brasileira o Banco Mundial. As proposições desse organismo internacional incluíram a reestruturação econômica que, no contexto da globalização na América Latina e no Brasil, resultou na mercantilização e na privatização da Educação, portanto, das Políticas Públicas Educacionais, as quais tiveram a finalidade de favorecer os interesses econômicos durante o processo de reestruturação capitalista.

A implementação do neoliberalismo na América Latina teve como marco o que se convencionou chamar de “Consenso de Washington” (1989), com propostas de ajustamento das economias periféricas, endossado pelo FMI e pelo BIRD para

ser adotado nos países do Sul, entre eles o Brasil, com regras a serem cumpridas pelos países que desejassem ajustar-se às novas circunstâncias. As estratégias recomendadas para o Brasil estavam relacionadas à privatização das empresas estatais, a redução dos investimentos e gastos estatais em políticas públicas básicas, a flexibilização dos direitos trabalhistas que, dentre outros aspectos, interferiram drasticamente na Educação brasileira.

Ainda em relação a década de 1990 foi realizada em Jomtien, na Tailândia, a Conferência Mundial de Educação para Todos, reunindo representantes de 150 países com o objetivo comum de reformulação da Educação para atender às demandas da “sociedade do conhecimento”. O Brasil apresentava-se como um dos nove países com maiores taxas de analfabetismo. Com este cenário, a preocupação com a alfabetização tornou-se expressiva, já que o analfabetismo foi um tema de grande repercussão por parte dos governos.

O Brasil, mesmo com uma discreta melhora nas taxas de analfabetismo, ainda ocupa uma posição inferior, quando comparado com outros países. As altas taxas de analfabetismo concentram-se na população das regiões menos desenvolvidas, como as cidades de pequeno porte e as zonas rurais, principalmente na população de baixa renda e em indivíduos negros. Dentre as razões que justificam as causas do fracasso escolar estão: o currículo não adaptado, ou seja, que não atende as características essenciais de cada região e ausência de formação adequada dos professores para trabalhar e garantir a melhoria da qualidade do ensino.

Portanto, nas décadas de 1990 e 2000 foram elaboradas um conjunto de leis que trataram dos aspectos gerais do ensino e que resultaram nas diretrizes e metas a serem alcançadas, tais como as descritas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB), Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, no Plano Nacional de Educação (PNE), Lei Nº 10.172/2001, e no Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 13.005, de 2014.

Ao compreender como ocorreu a defesa da Educação Brasileira a partir da década de 1990 foi possível apreender o processo de constituição das Políticas de Alfabetização no Brasil, ou seja, como a sua trajetória também perpassa por constantes modificações, de continuidades e discontinuidades, tanto no cenário econômico, quanto no político e social, dependendo de cada período histórico.

No Brasil, em decorrência da elaboração da legislação educacional, instituída com o compromisso de atender as proposições dos organismos internacionais e com o propósito de cumprir a meta estabelecida pelo movimento Todos pela Educação: “toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos”, foi criado em 2012, pelo governo federal, o Programa Pacto Nacional para a Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). Instituído pela Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012, lançado em 8 de novembro de 2012, teve como objetivo criar estratégias para que, ao final do 3º ano do Ensino Fundamental, todas as crianças estivessem alfabetizadas.

O PNAIC tinha como um dos eixos centrais a formação continuada de professores, a qual foi apontada, por inúmeros pesquisadores, como uma das mais promissoras possibilidades de reverter os índices elevados de analfabetismo, o baixo desempenho escolar e a distorção idade-ano. Todavia, cumpre destacar que as Políticas Educacionais, ao objetivar a redução da desigualdade social sem levar em consideração as estruturas econômicas, sociais e políticas, não contribuem de forma significativa para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Isso não significa, porém, desmerecer a luta por investimentos em formação continuada dos professores para contribuir com o processo de alfabetização das crianças, pois o planejamento educacional possibilita repensar e rever a prática pedagógica, ou seja, refletir sobre as atividades trabalhadas e, nesse caso, analisar quais favorecem o desenvolvimento e a aprendizagem das crianças.

Pode-se dizer que o PNAIC contribuiu para a formação dos professores, sendo que um dos princípios formativos estava relacionado ao aperfeiçoamento e aprofundamento dos saberes, por meio de trocas de experiências e de trabalho em grupo, em que a teoria e a prática se articulavam na produção de situações didáticas voltadas para o processo de Alfabetização das crianças. Objetivava a aquisição da leitura e da escrita com diferentes textos e a partir de diferentes situações sociais.

No ano seguinte do encerramento do PNAIC foi instituída a Política Nacional de Alfabetização (PNA), Decreto Nº 9.765/2019, tendo como premissa a consecução das Metas 5 e 9 do PNE (2014-2024). O objetivo principal está relacionado a melhoraria da qualidade de ensino e da aprendizagem no âmbito da Alfabetização.

A PNA, sobretudo nos primeiros anos do Ensino Fundamental, anuncia visar a elevação da qualidade do ensino e da aprendizagem no âmbito da alfabetização, da literacia e da numeracia, bem como contribuir para o desenvolvimento social e econômico do país. Assim, sustenta a sua base na ciência cognitiva, com ênfase na

ciência cognitiva da leitura e define a Alfabetização como o ensino das habilidades de leitura e de escrita em um sistema alfabético.

A ciência cognitiva é uma área de conhecimento com referências importantes para o encaminhamento das práticas pedagógicas na fase inicial da aprendizagem da língua escrita, porém compreende-se que a ação pedagógica não pode se desenvolver a partir de um único referencial teórico, limitando desta forma, os processos de aprendizagem dos alunos na fase da alfabetização, e ao desconsiderar outras áreas como das ciências lingüísticas e pedagógicas limita-se as possibilidades da ação educativa nas escolas, vinculando apenas o desenvolvimento de habilidades de consciência fonêmica e da decodificação das palavras.

As reflexões sobre a PNA indicam a tendência de um movimento que se confronta com os estudos, historicamente produzidos, sobre a Alfabetização. Uma Política, conforme pontua Monteiro (2019), instituída com princípios que podem trazer à tona ideias e problemas educacionais, predominantes nas décadas de 1960 e 1970, que responsabilizam o fracasso na alfabetização das crianças à estrutura e ao desinteresse familiar.

Mortatti (2019) adverte que a PNA integra o projeto político-ideológico neoliberal e ultraconservador do atual governo federal e estrategicamente articula-se às demais medidas de destruição dos avanços democráticos que, nas últimas décadas, foram conquistados pela população brasileira.

A comparação entre o PNAIC e o PNA possibilita algumas reflexões. O PNAIC foi um programa criado pelo Ministério da Educação (MEC) com apoio do Governo Federal. O eixo central de atuação foi a formação continuada presencial de professores alfabetizadores. A PNA foi instituída por Decreto presidencial e, portanto, com ausência de ampla discussão com representantes da comunidade acadêmica e científica, pesquisadores da área da alfabetização e com os próprios alfabetizadores. A elaboração da PNA deu-se com a formação de um grupo de trabalho, composto por diversos representantes, entre eles, a Secretaria de Alfabetização (Sealf), a Secretaria de Educação Básica (SEB), a Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação (Semesp), a Secretaria Executiva (SE), o Gabinete do Ministro, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível

Superior (Capes) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (BRASIL, 2019, p. 7).

Todavia, tanto o PNAIC quanto a PNA constituíram o resultado das reformas iniciadas a partir da década de 1990 e, portanto, respondeu/responde aos compromissos anunciados internacionalmente, bem como foram criados em decorrência da promulgação de determinada legislação nacional como, por exemplo, o Plano Nacional de Educação (2010-2011) e o Plano Nacional de Educação (2014-2024).

Em relação a adesão do PNAIC, em 2012, foi opcional para estados, municípios e distrito federal, sendo possível aderir em 2013 e, também, posteriormente. Sobre a PNA, com grande repercussão nos meios de comunicação, principalmente a televisão, os municípios têm aderido cada vez mais ao programa Tempo de Aprender.

No que diz respeito ao processo de formação de professores, no PNAIC ocorreu por meio do material elaborado pelo MEC, com cadernos das áreas de Língua Portuguesa, Matemática e Alfabetização. A concepção de Alfabetização levava em consideração a história da Alfabetização no Brasil, nas últimas décadas. Os cursos eram presenciais e com bolsas de estudo. Na PNA os cursos são a distância e, até o momento, ocorre por meio do programa Tempo de Aprender. A concepção de Alfabetização está baseada em evidências científicas.

Sobre as avaliações, no PNAIC estava delineado como seriam realizadas com os professores, com os alunos e com o próprio programa. Estava claro como era a oferta dos cursos de formação e quem seriam os responsáveis pelo seu desenvolvimento. Em relação a PNA observou-se que se trata de uma Política com a ausência de informações sobre o processo de implementação, ou seja, quais são os meios para se atingir todos os objetivos propostos.

Portanto, o estudo das intencionalidades e dos responsáveis pelo processo de implementação de determinada Política Pública e, respectivamente, de programas, é imprescindível para auxiliar a nossa prática pedagógica, possibilitando ultrapassar a condição de mera reprodução. O debate sobre a concepção de Alfabetização instiga a reescrever e confirmar, nas salas de aula, as práticas que consideram a trajetória da alfabetização no Brasil, bem como a própria valorização do conhecimento já adquirido pelos docentes e do conhecimento científico historicamente produzido.

Os resultados desta pesquisa nos instigam a sua continuidade, tendo como referência os pressupostos da Teoria Histórico-Cultural, que tem suas origens nos estudos de Lev Semenovitch Vigotski (1896-1934). Essa possibilidade está relacionada a necessidade de analisar se as Políticas Públicas de Alfabetização, particularmente a Política Nacional de Alfabetização (PNA), anunciam uma tendência de esvaziamento do conhecimento científico. Nesse sentido, torna-se fundamental analisar as concepções de Políticas Educacionais e de Alfabetização por meio dos conceitos científicos/teóricos tais como: Trabalho, Linguagem, Pensamento, Funções Psicológicas Superiores, entre outros.

Uma das funções sociais da pesquisa desenvolvida na Pós-Graduação é a sua socialização. Nesse sentido, a interlocução com os professores alfabetizadores e demais interessados, por meio de um projeto de extensão, principalmente com os professores do município em que trabalho, torna-se fundamental não somente para disponibilizar os resultados da pesquisa, mas para confirmar a importância dos conceitos científicos/teóricos como instrumentos mediadores do pensamento, os quais potencializam as ações humanas para sustentar um ensino promotor do desenvolvimento humano. Assim sendo, é no processo de formação continuada que temos acesso aos conhecimentos científicos para melhorar a qualidade da educação e da alfabetização de todos os indivíduos e garantir o desenvolvimento e aprendizagem das crianças.

REFERÊNCIAS

ALFERES, Márcia Aparecida. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: uma análise contextual da produção da política e dos processos de recontextualização.** 2017. 246 f. Tese (Doutorado em Educação) — Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2017.

ALFERES, Márcia Aparecida; MAINARDES, Jefferson. O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa em ação: revisão de literatura. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 102, p. 47-68, Mar. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-40362018002601262>.

BACH, Maria Regina. **O papel do Estado do Paraná no regime de colaboração para a formação inicial e continuada dos professores dos municípios.** 115f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Estadual de Maringá. Maringá, 2012.

BARREIRO, Iraíde Marques de Freitas. **Prática de ensino supervisionado de professores** – São Paulo: Avercamp, 2006.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Rev. bras. Ci. Soc.** vol.15 n.42 São Paulo Feb. 2000.

BRADBURY, Leonardo Cacau Santos La; **Direito Educacional: o poder judiciário e a efetivação de Políticas Públicas no Brasil** (2013). 160 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste - *Campus* de Cascavel, 2013.

BRAGA, Ana Carolina. **O desafio da superação do analfabetismo no Brasil: uma análise do Programa Brasil Alfabetizado no município de Araraquara/SP.** Dissertação (Programa de Pós Graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP). Araraquara – SP, 2014.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. 1934.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm Acesso em: 02 out. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 out. 2020.

BRASIL. **Lei Nº 9.394/1996.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Alfabetização. **PNA Política Nacional de Alfabetização**/Secretaria de Alfabetização. – Brasília: MEC, SEALF, 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa– PNAIC**. Brasília, 2014. Disponível em:<
http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/doc_orientador/documento_orientador_2014.pdf>

BRASIL. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais**. Portaria Nº 867, de 4 de julho de 2012. MEC, 2012.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação – PNE**. Lei Nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Brasília, DF: MEC: INEP, 2001.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação – PNE**. Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Brasília, DF: MEC: INEP, 2014.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base**. – Brasília, DF: Inep, 2015.

BRASIL. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**. Interdisciplinaridade no ciclo de alfabetização. Caderno de Apresentação / Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. – Brasília: MEC, SEB, 2015. 76 p.

BRASIL. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. **Pacto nacional pela alfabetização na idade certa: formação do professor alfabetizador**: caderno de apresentação/Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. Brasília: MEC, SEB, 2012.

BRASIL. Secretaria de Educação Básica. **Documento Orientador – PNAIC em Ação**. Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2017.

BROTTO, Ivete Janice de Oliveira. **Alfabetização: um tema, muitos sentidos** / Ivete Janice de Oliveira Brotto. – Curitiba, 2008. 238 f. Orientador: Prof. Dr. Gilberto de Castro Tese (Doutorado em Educação) – Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná.

CAMPOS, Rosânia. **Educação Infantil e Organismos Internacionais**: Uma análise dos projetos em curso na América Latina e suas Repercussões no Contexto Nacional. 2008. 214 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, 2008.

CAPOVILLA, Fernando Cesar. Por um plano nacional de alfabetização (PNA) capaz de respeitar diferenças de língua e constituição biológica. **Rev. psicopedag.** São Paulo, v. 37, n. 113, p. 208-224, ago. 2020. Disponível em:
<http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-84862020000200008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 05 fev. 2021.

CARDOSO, Cancionila Janzkovski. RODRIGUES, Silvia Pilegi. BERTOLDO, Sandra R. Franciscatto. SOARES, Magda. **A PNA e a formação do leitor e escritor**. 2020. Youtube. Disponível em: https://www.youtubel.com/watch?v=0_W3Myddykq.

COSSETIN, Márcia. **As Políticas Educacionais no Brasil e o Movimento Todos pela Educação**: parcerias público-privadas e as intencionalidades para a Educação Infantil. Maringá, PR: 2017. 337 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá.

COSSETIN, Márcia; PILARSKI Vanessa. As intencionalidades do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa para a Educação no Brasil. **Teoria e Prática da Educação**, v. 23, n.1, p. 127-144, Janeiro/Abril 2020. Doi: <https://doi.org/10.4025/tpe.v23i1.51194>

COSTA. Cristiano Machado; CORREA, José Guilherme Cardoso. Os efeitos do alfabetismo funcional sobre a empregabilidade dos trabalhadores brasileiros. **R. bras. Est. Pop.**, Rio de Janeiro, v. 31, n.1, p. 7-27, jan./jun. 2014.

CUNHA, Luiz Antônio; GÓES, Moacyr de. **O golpe na educação**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Por um novo Plano Nacional de Educação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, n. 144, p. 790-811, set./dez. 2011.

DAMBROS, Marlei; MUSSIO, Bruna Roniza. **Política educacional brasileira: a reforma dos anos 90 e suas implicações**. Florianópolis, 2014.

DINIZ, Karla Tapuia Gomes. **Contribuições do Pnaic para prática pedagógica de professores alfabetizadores**. Anais CONBRALE. Campina Grande: Realize Editora, 2017.

FERNANDES, Sergio Brasil; COLVERO, Ronaldo Bernardino. Políticas públicas educacionais contraditórias: a alfabetização em foco. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 23, n. 2, p. 286-305, maio/ago., 2019.

FERRARO, Alceu Ravanello. Direito à Educação no Brasil e dívida educacional: e se o povo cobrasse? **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.34, n.2, p. 273-289, maio/ago. 2008

FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago. A centralidade em educação e em saúde básicas: a estratégia político-ideológica da globalização. **Pro-Posições**, v. 19, n. 1 (55) - jan./abr. 2008.

FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago. **Desenvolvimento, globalização e políticas sociais**: um exame das determinações contextuais dos projetos de reforma da educação e da saúde brasileiras da última década. 2006. 264 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, SP.

GADOTTI, Moacir. **MOVA, por um Brasil alfabetizado**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2008. (Série Educação de Adultos, 1). Disponível em: <acervo.paulofreire.org>.

GUERRA, Dhyovana. **Contenção e Liberação na Política Educacional brasileira: tendências predominantes na Política de Educação Infantil e do Ensino Fundamental (2006 – 2016)**. 2020 152 f. Dissertação (Mestrado em Educação). UNIOESTE, Cascavel, 2020.

MACEDO, Maria do Socorro Alencar Nunes; NOGUEIRA, Gabriela Medeiros; LAPUENTE, Janaina Soares; TEIXEIRA, Patrícia. **A Política de alfabetização do Governo Bolsonaro: reducionismos e colonialidade**. III CICLO DE DEBATES DO GPEALE (UFSJ-UFPE), 2020. Youtube. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=0_W3Myddykg.

MARTINS, Erika Mor Eira. KRAWCZYK, Nora Rut. Estratégias e incidência empresarial na atual política educacional brasileira: O caso do movimento ‘Todos Pela Educação’. **Revista Portuguesa de Educação**, 31(1), pp. 4-20. Universidade de Campinas, Brasil, 2018.

MELO, Regina Lúcia Couto de. Análise crítica da concepção básica do Plano Nacional de Alfabetização (PNA). **Revista Brasileira de Alfabetização - ABAIf** | Belo Horizonte, MG | v. 1 | n. 10 (Edição Especial) | p. 103-104 | jul./dez. 2019.

MICOANSKI, Marinês Limberger. **Os Planos Nacionais de Educação 2001-2010 e 2014-2024: análise comparativa sobre as categorias sustentadoras das metas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental**.

MONTEIRO, Sara Mourão. A concepção de Alfabetização na Política Nacional de Alfabetização/ mec/2019. **Revista Brasileira de Alfabetização – ABAIf**. Belo Horizonte, MG | v. 1 | n. 10 (Edição Especial) | p. 39-43 | jul./dez. 2019.

MORAES, Maria Célia Marcondes de. O conservadorismo renovado da agenda pós-moderna. **Cafajeste. Pesqui.**, São Paulo, v. 34, n. 122, pág. 337-357, agosto de 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742004000200004&lng=en&nrm=iso>. acesso em 30 de set. de 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742004000200004>.

MOREIRA, Jani Alves da Silva; LARA, Ângela Mara de Barros. **Políticas Públicas para a Educação Infantil no Brasil (1990 – 2001)**. Maringá: EDUEM, 2012.

MORTATTI, M. R. L. Brasil, 2091: notas sobre a “Política Nacional de Alfabetização”. **OLHARES** - Revista Eletrônica do Departamento de Educação da Unifesp, v. 7, n. 3, nov. 2019b. Disponível em: <https://periodicos.unifesp.br/index.php/olhares>. Acesso em 15 de fevereiro de 2021.

MORTATTI, Maria do Rosário Longo. A “Política Nacional de Alfabetização” (Brasil, 2019): uma “guinada” (ideo) metodológica para trás e pela direita. **Revista Brasileira de Alfabetização – ABAIf**. Belo Horizonte, MG | v. 1 | n. 10 (Edição Especial) | p. 26-31 | jul./dez. 2019a.

MORTATTI, Maria do Rosário Longo. Alfabetização no Brasil: conjecturas sobre as relações entre políticas públicas e seus sujeitos privados. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, maio/ago. 2010.

MORTATTI, Maria do Rosário Longo. Brasil, 2091: notas sobre a “Política Nacional de Alfabetização”. **OLHARES** - Revista Eletrônica do Departamento de Educação da Unifesp, v. 7, n. 3, nov. 2019b. Disponível em: <https://periodicos.unifesp.br/index.php/olhares>. Acesso em 7 fev. 2021.

MORTATTI, Maria do Rosário Longo. **História dos métodos de Alfabetização no Brasil**. Brasília: Ministério da Educação (MEC), 2006. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Ensfund/alf_mortattihisttextalfbbr.pdf

NAGEL, Lízia Helena. O Estado Brasileiro e as Políticas Educacionais a partir dos Anos 80. In. GUIMARÃES, Francis Mary Nogueira (org.). **Estado e Políticas Sociais no Brasil**. Cascavel, UNIOESTE, 2001, p. 99-122.

NETTO, José Paulo. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. São Paulo. Cortez, 2001.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana. Política educacional como política social: uma nova regulação da pobreza. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 279-301, jul./dez. 2005.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 661-690, Oct. 2007. Acesso em: 02 fev. 2021. Disponível em: Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300003>.

PAULA, Carla Ramos de. BROTTTO, Ivete Janice de Oliveira. Dos conceitos em Alfabetização à necessidade da compreensão da concepção de linguagem. **Infância, Sociedade e Educação**. 13 a 15 de outubro de 2010. Cascavel, 2010.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**. São Paulo, 1998.

PICCOLI, Luciana. Política Nacional de Alfabetização em análise: breves contribuições para mais um olhar crítico. **Revista Brasileira de Alfabetização – ABAIf**. Belo Horizonte, MG | v. 1 | n. 10 (Edição Especial) | p. 105-107 | jul./dez. 2019.

POTTMEIER, Sandra; DONIDA, Lais; FISTAROL, Caique Fernando. A Formação Docente no Pnaic: Uma Revisão Bibliográfica. **Doxa: Rev. Bras. Psico. e Educ.**, Araraquara, v. 22, n. 1, p. 47-65, jan./jun., 2020.

RIBEIRO, Vera Masagão. Alfabetismo funcional: Referências conceituais e metodológicas para a pesquisa. **Educação & Sociedade**, ano XVIII, nº 60, dezembro/97.

SANTOS, Magda. A abordagem das Políticas Públicas Educacionais para além da relação. **Estado e sociedade**. Caxias do Sul, 2012.

SANTOS, Sebastião Luiz Oliveira dos. **As políticas educacionais e a reforma do estado no Brasil**. 2010, 122p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal Fluminense, Niterói/RJ.

SCHNEIDER, Neusa Maria; GROSCH, Maria Selma; DRESCH, Jaime Farias. Reflexões sobre o impacto da política pública do PNAIC na formação continuada das professoras alfabetizadoras de Lages-SC. **Ensaio: aval.pol.públ.Educ.**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 107, p. 435-456, June 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0104-40362019002701632>.

SEVERINO, Joaquim Antônio. **Metodologia do trabalho científico**. 24. ed. e atual. São Paulo: Cortez, 2016.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de & EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2002.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: **Lamparina**, 4ªed., 2011.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. Rio de Janeiro, 2000.

SILVA, Hilanna Mayara Lessa; BEZERRA, Ada Augusta Celestino; SANTOS, Blenda Joyce dos. **Caracterizando a década de 1980 no Brasil**: em busca da identidade da educação física. Universidade Tiradentes. 15-19, Maio, 2017.

SILVA, Mônica Ribeiro da; ABREU, Cláudia Barcelos de Moura. Reformas pra quê? As políticas educacionais nos anos de 1990, o “novo projeto de formação” e os resultados das avaliações nacionais. **Perspectiva**: Florianópolis, v. 26, n. 2, jul./dez., 2008. p. 523-550.

SOARES, Magda B. **Letramento**: um tem em três gêneros. 2.ed., 6. Reimpr. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

SOUZA, Adriéle Cristina de; BUENO, Cristiane Aparecida Ribeiro; FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago. Alternativas para melhorar o fluxo escolar no ensino fundamental: promoção automática e correção da defasagem idade-série. **Cadernos de Educação | FaE/PPGE/UFPel | Pelotas [39]: 83 - 106, maio/agosto 2011.**

VAZ, Fabiana Andrea Barbosa; GISI, Maria Lourdes. **As interferências nas Políticas Educacionais do Brasil no final do século XX e na primeira década do século XX**: o Banco Mundial, FMI e OMC em questão. Curitiba, 2011.

WAGNER, Cleonilde Fátima. **O PNAIC e a formação continuada da professora alfabetizadora da Rede Municipal de Ensino de Medianeira**. 2017. 133 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Cascavel, 2017.

XAVIER, Maria Elizabete Sampaio Prado. **Capitalismo e escola no Brasil: a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino (1931-1961)**. Campinas/SP: Papirus, 1990.

XAVIER, Rosa Seleta de Souza Ferreira; BARTHOLLO, Tiago Lisboa. Os impactos do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: uma revisão sistemática. **Educ. rev.**, Belo Horizonte, v. 35, 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982019000100421&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 fev. 2021.

ZANARDINI, João Batista. **Ontologia e Avaliação da Educação Básica no Brasil (1990-2007)**. 208 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis, SC, 2008.