

Mapeamento das políticas públicas nacionais de alfabetização no Brasil

Viviane Patricia Colloca Araujo¹

Resumo: Esta pesquisa buscou mapear as políticas públicas nacionais de alfabetização a partir da redemocratização do país. Refletir sobre as políticas públicas implica analisar o contexto histórico, político e econômico nos quais essas políticas foram elaboradas. A globalização e o neoliberalismo são “panos” de fundo deste contexto que começa a se intensificar na década de 1980. Assim, é neste cenário pautado numa política neoliberal e na globalização econômica e cultural que encontros importantes foram realizados para implantar uma agenda mundial de educação. Desta forma, para compreender tais políticas, foi realizada uma pesquisa qualitativa documental e, por meio da análise de conteúdo, ficou evidente que ainda carecemos de políticas públicas de alfabetização que tragam resultados efetivos para a superação do analfabetismo entre jovens e adultos e um fortalecimento das práticas pedagógicas de alfabetização de crianças realmente efetivas no sucesso do processo de aprendizagem da leitura e da escrita.

Palavras-chave: Políticas Públicas de Alfabetização. Alfabetização. Histórico das políticas de alfabetização.

Mapping of national literacy public policies in Brazil

Abstract: This research sought to map national public literacy policies following the country's redemocratization. Reflecting on public policies implies analyzing the historical, political and economic context in which these policies were developed. Globalization and neoliberalism are “backdrops” of this context that began to intensify in the 1980s. Thus, it is in this scenario based on neoliberal policy and economic and cultural globalization that important meetings were held to implement a global education schedule. Therefore, to understand such policies, qualitative documentary research was carried out and, through content analysis, it became evident that we still lack public literacy policies that bring effective results in overcoming illiteracy among young people and adults and strengthening pedagogical literacy practices for children that are truly effective in the success of the process of learning to read and write.

Keywords: Literacy Public Policies. Literacy. History of literacy policies.

Mapeo de las políticas públicas nacionales de alfabetización en Brasil

¹ Viviane Patricia Colloca Araujo. Doutora em Educação. Coordenadora e Professora do Curso de Pedagogia da Universidade Paulista (UNIP), *campus* Ribeirão Preto. São Paulo, Brasil. E-mail: viviane.araujo@docente.unip.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8692-2193>.

Resumen: Esta investigación buscó mapear las políticas nacionales de alfabetización pública luego de la redemocratización del país. Reflexionar sobre las políticas públicas implica analizar el contexto histórico, político y económico en el que se desarrollaron dichas políticas. La globalización y el neoliberalismo son “telones de fondo” de este contexto que comenzó a intensificarse en la década de 1980. Así, es en este escenario basado en la política neoliberal y la globalización económica y cultural que se llevaron a cabo importantes reuniones para implementar una agenda educativa global. Por lo tanto, para comprender dichas políticas se realizó una investigación documental cualitativa y, a través del análisis de contenido, se evidenció que aún faltan políticas públicas de alfabetización que aporten resultados efectivos en la superación del analfabetismo entre jóvenes y adultos y el fortalecimiento de prácticas pedagógicas de alfabetización infantil que sean verdaderamente eficaz en el éxito del proceso de aprendizaje de la lectura y la escritura.

Palabras clave: Políticas Públicas de Alfabetización. Literatura. Historia de las políticas de alfabetización.

1 Introdução

Este artigo busca mapear as políticas públicas nacionais de alfabetização a partir da redemocratização do país. O tema aqui proposto requer várias considerações, a começar pela compreensão sobre políticas públicas. Entendemos as políticas públicas como um conjunto de programas, ações e decisões tomadas pelos governos em suas diferentes instâncias de atuação (nacional, estaduais ou municipais) que visam assegurar determinados direitos de cidadania. No contexto desta pesquisa, tais direitos são garantidos na Constituição Federal do Brasil, de 1988, aos vários grupos da sociedade ou a um determinado segmento desta.

Nesse sentido, refletir sobre as políticas públicas implica analisar o contexto histórico, político e econômico nos quais essas políticas foram elaboradas. A globalização e o neoliberalismo são “panos” de fundo deste contexto que começa a se intensificar na década de 1980.

Nos países subdesenvolvidos como o nosso, as políticas neoliberais têm dois objetivos básicos: fragilizar o Estado Nacional para facilitar a lógica da globalização financeira e especulativa e destruir as mais variadas formas de expressão dos movimentos populares e de resistência política aos desígnios dos mercados e da economia desregulada (MALAGUTI, 2000).

Entre tantos efeitos provocados pela globalização há a sua influência na educação por meio das políticas educacionais que são criadas e estão ligadas a uma política internacional comandada por órgãos, agências e bancos internacionais, que definem e determinam quais interesses e ações devem ser encaminhados em nível nacional para que

esses países continuem participando da economia global e se “beneficiando” de empréstimos e investimentos internacionais, pois essas organizações representam interesses tanto políticos como, essencialmente, econômicos.

Desta forma, é esse cenário pautado numa política neoliberal e na globalização econômica e cultural que encontros importantes foram realizados para implantar uma agenda mundial de educação. As propostas que observamos hoje são fruto desses acordos realizados como a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, ocorrida em Jomtien, na Tailândia, em 1990, na qual os países participantes (num total de 155) assinaram a *Declaração Mundial sobre Educação para Todos - Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem*, dentre eles, o Brasil. Nesse documento, a leitura e a escrita são consideradas aprendizagens essenciais a todas as pessoas. Após essa conferência, outras tantas foram realizadas buscando a implantação dos projetos e a intensificação das ações como, por exemplo, o Encontro de Nova Delhi, na Índia (1993), a Reunião de Kingston, na Jamaica (1996), e o Encontro de Dakar, no Senegal (2000).

Essa agenda mundial de educação define as políticas nacionais brasileiras sobre educação, inclusive no que se refere à alfabetização. Isso pode ser observado, por exemplo, em algumas alterações realizadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB 9.394/96, como a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos, pela lei 11.274/2006; e a ampliação da obrigatoriedade da educação básica dos 6 aos 14 anos, para dos 4 aos 17 anos, de acordo com a Lei 12.796/2013. A partir dessas mudanças uma série de programas e ações foram implantadas no sentido de promover a melhoria da qualidade do ensino no país e a efetivação de um processo de alfabetização com previsão de término aos 8 anos de idade, ou seja, ao final do 3º ano do ensino fundamental.

Assim, buscando responder aos objetivos deste artigo, ou seja, mapear as políticas públicas nacionais de alfabetização, no período de 1985 até 2022, foi desenvolvida uma pesquisa documental, a partir da qual encontramos quatro propostas importantes relacionadas à alfabetização: o Programa Brasil Alfabetizado (2003); o Pacto Nacional de Alfabetização na Idade Certa – PNAIC (2012); o Programa Mais Alfabetização (2018); e a Política Nacional de Alfabetização (2019).

2 Método

Devido ao propósito aqui definido, a pesquisa qualitativa é a mais indicada pois, como destaca Minayo (2004), a pesquisa qualitativa é importante para, entre outros aspectos, avaliar as políticas públicas e sociais, tanto do ponto de vista de sua formulação, que é o caso específico desta pesquisa, como na sua aplicação técnica e sobre os usuários a quem foi destinada.

Realizamos uma análise documental para compreender a questão de pesquisa proposta. A análise documental, embora pouco explorada na área da educação, é considerada por Lüdke e André (1986), como uma técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema. Nesse tipo de pesquisa podem ser utilizados diversos documentos de análise como: do *tipo oficial* (decretos, pareceres, leis etc.), fonte primária, as quais utilizamos aqui; do *tipo técnico* (relatórios, planejamentos etc.); do *tipo pessoal* (carta, diário, autobiografia).

A internet foi uma ferramenta valiosa na pesquisa, pois todos os documentos estudados estavam disponíveis na rede mundial de comunicação, no *site* do Ministério da Educação.

4

Para a compreensão dos dados utilizamos a análise de conteúdo, pois essa técnica possibilita a descrição objetiva e sistemática do conteúdo manifesto nos documentos e sua ultrapassagem está em interpretar, deduzir e inferir, buscando sempre os significados que os dados demonstram. Na definição de Bardin (1979), a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas que se aplicam a desvendar, por meio da inferência, o que está escondido nos documentos, de desocultar mensagens que numa primeira leitura não seriam perceptíveis. Assim, a análise de conteúdo se estrutura em três momentos: 1) descrição (a enumeração das características do texto após seu tratamento); 2) inferência (dedução de maneira lógica); 3) interpretação (a significação concedida a estas características do texto).

3 Resultados

Programa Brasil Alfabetizado

O Programa Brasil Alfabetizado (PBA) foi instituído pelo Decreto nº 4.834, de 8 de setembro de 2003, pelo Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva e, posteriormente, substituído pelo Decreto nº 6.093, de 24 de abril de 2007, também

sancionado pelo mesmo Presidente. Em 2022, esse Decreto foi substituído pelo Decreto nº 10.959, de 8 de fevereiro de 2022, sancionado pelo Presidente da República Jair Messias Bolsonaro.

O Decreto nº 4.834, de 8 de setembro de 2003, criou o Programa Brasil Alfabetizado, instituiu a Comissão Nacional de Alfabetização e a Medalha Paulo Freire, com a finalidade de erradicar o analfabetismo no país por meio de um regime de colaboração da União com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e organismos da sociedade civil. A Comissão Nacional de Alfabetização, de caráter consultivo, tinha como objetivo assessorar o Ministério da Educação no Programa Brasil Alfabetizado e a Medalha Paulo Freire foi criada para ser conferida a personalidades e instituições que se destacassem nos esforços de erradicação do analfabetismo no Brasil.

Nesse Decreto, formado por apenas 5 artigos, não fica claro quais ações seriam desenvolvidas dentro do Programa para a erradicação do analfabetismo e quais atividades seriam desenvolvidas. Desta forma, em 2007, esse Programa é melhor explanado pelo Decreto nº 6.093, que o reorganiza visando à universalização da alfabetização de jovens e adultos de quinze anos ou mais.

O objetivo do Programa era a universalização da alfabetização de jovens e adultos de quinze anos ou mais, priorizando os Estados e Municípios com maiores índices de analfabetismo, considerando o Censo Demográfico de 2000, da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

O papel de atuação da União era de assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, que aderissem ao Programa, a partir de algumas diretrizes: a execução das ações pelo Município; alfabetizadores majoritariamente professores da rede pública da educação básica; formação dos alfabetizadores, monitoramento da execução e avaliação do Programa, bem como a assistência técnica para a elaboração do Plano Plurianual de Alfabetização que poderiam ser realizados pelo sistema público de educação básica ou por entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, incluídas instituições de educação superior, explícita brecha à iniciativa privada usufruir desse programa.

O Plano Plurianual de Alfabetização que os Estados, Distrito Federal ou Município deveriam elaborar para aderir ao programa deveriam conter: metas de alfabetização de jovens e adultos; metodologia de formação dos alfabetizadores e coordenadores de turmas; diretrizes pedagógicas de alfabetização; sistema de

acompanhamento e gestão do Programa; sistema de avaliação dos resultados do Programa.

Com relação à formação desses alfabetizadores, poderiam ser realizadas diretamente pelas redes de ensino ou por entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, incluídas as instituições de educação superior, denotando novamente aberta à iniciativa privada usufruir economicamente do programa.

A União daria assistência financeira para: bolsa para alfabetizadores, coordenadores de turmas e tradutores intérpretes de LIBRAS; formação de alfabetizadores e coordenadores de turmas; transporte para os alfabetizandos; atendimento das necessidades de alimentação escolar dos alfabetizandos; aquisição de material escolar; aquisição de material pedagógico; assistência técnica, compreendendo formulação, monitoramento e avaliação do Programa.

São criados os Selos de certificação da alfabetização: o Selo de Município Livre do Analfabetismo, conferido pelo Ministério da Educação aos Municípios que atingirem mais de noventa e seis por cento de alfabetização e o Selo de Município Alfabetizador, conferido pelo Ministério da Educação aos Municípios que reduzirem a taxa de analfabetismo em, no mínimo, cinquenta por cento até 2010 (Brasil, 2007).

6

A Medalha Paulo Freire continuou a existir, sendo oferecida à personalidades e instituições que se destacassem nos esforços de universalização da alfabetização no país.

Esse Decreto perdeu sua validade no início de 2022, quando foi substituído pelo Decreto nº 10.959, de 8 de fevereiro de 2022, no entanto, o foco do programa permaneceu o mesmo, ou seja, a universalização da alfabetização da população com idade igual ou superior a quinze anos, a fim de promover a cidadania e contribuir para o desenvolvimento social e econômico do País.

As diretrizes do Programa Brasil Alfabetizado atualmente são: I - a priorização da alfabetização por localidades, regiões ou entes federativos com grandes índices de analfabetismo; II - a utilização de Município como base territorial para a execução das ações do Programa Brasil Alfabetizado; III - a divulgação e o incentivo às práticas de literacia familiar para os atores e os beneficiários do Programa Brasil Alfabetizado; IV - o incentivo à continuidade aos estudos dos alfabetizandos egressos do Programa Brasil Alfabetizado; V - o respeito e o suporte às particularidades da alfabetização nas diferentes modalidades especializadas de educação; VI - o incentivo à identificação de dificuldades de aprendizagem dos alfabetizandos; e VII - a valorização do alfabetizador como ator voluntário promotor de cidadania.

Os atores do Programa Brasil Alfabetizado são: I - Secretaria de Alfabetização do Ministério da Educação - unidade responsável pela gestão e pelo monitoramento do Programa Brasil Alfabetizado em âmbito nacional e pela definição dos parâmetros estratégicos, técnicos, operacionais e didáticos do Programa; II - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE - entidade responsável pela operacionalização do repasse dos recursos orçamentários federais aos entes executores e pela fiscalização da utilização desses recursos; III - entes executores - entes federativos que aderirem ao Programa Brasil Alfabetizado; IV - gestor local - servidor público responsável pela instrução do processo de adesão ao Programa Brasil Alfabetizado, pela sua execução e pelo gerenciamento das turmas de alfabetização; V - alfabetizadores - atores voluntários, incluídos aqueles certificados como tradutores intérpretes da Língua Brasileira de Sinais - Libras, previamente habilitados para conduzir as aulas e coordenar as turmas de alfabetização; e VI - colaboradores - atores responsáveis pelo apoio aos gestores locais na operacionalização do Programa Brasil Alfabetizado, inclusive quanto à coordenação das turmas de alfabetização.

O Ministério da Educação selecionará o ente federativo que receberá assistência, com fundamento no plano de alfabetização apresentado e nos índices de analfabetismo. A assistência financeira que poderá ser concedida ao ente executor, com base no número de alfabetizandos e de alfabetizadores e para o custeio de: I - bolsa para os alfabetizadores; II - transporte para os alfabetizandos; III - gêneros alimentícios destinados, exclusivamente, ao atendimento das necessidades de alimentação escolar dos alfabetizandos; IV - material escolar; e V - impressão de material pedagógico oferecido pelo Ministério da Educação.

Podemos perceber, em ambas as propostas, tanto do governo Lula quanto do governo Bolsonaro, a presença de princípios da terceirização, uma das características da política neoliberal, de permitir que a formação de professores alfabetizadores para atender a essa demanda de alfabetizadores da educação de jovens e adultos. Também é relevante destacar o caráter de voluntariado proposto ao papel do professor alfabetizador presente no Decreto 10.959/2022, demonstrando que o serviço educacional oferecido à população que por algum motivo não teve a oportunidade de concluir os estudos seria um “favor” e não uma obrigação do Estado em reparar um desigualdade social existente a muitos anos.

Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC – 2012

Instituído pela Portaria Mec nº 867, de 4 de julho de 2012, o PNAIC foi sancionado pela então Presidenta da República Dilma Rousseff e modificado, posteriormente, pela Portaria nº 826, de 7 de julho de 2017, sancionada pelo Presidente na época, Michel Temer.

Na Portaria Mec nº 867, de 4 de julho de 2012, o Ministério da Educação e as secretarias estaduais, distrital e municipais de educação reafirmam e ampliam o compromisso previsto no Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, de alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental, aferindo os resultados por exame periódico específico, que passa a abranger: I - alfabetização em língua portuguesa e em matemática; II - realização de avaliações anuais universais, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, para os concluintes do 3º ano do ensino fundamental; III - apoio gerencial dos estados, aos municípios que tenham aderido às ações do Pacto.

As ações do Pacto, por meio do qual o MEC, em parceria com instituições de ensino superior, deveriam apoiar 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, por meio da integração e estruturação da Formação Continuada de Professores Alfabetizadores, de ações, materiais e referências curriculares e pedagógicas do MEC que contribuam para a alfabetização e o letramento; compartilhamento da gestão do programa entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios; garantia dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento, a serem aferidos nas avaliações externas anuais.

As ações do Pacto tiveram por objetivos: garantir que todos os estudantes dos sistemas públicos de ensino fossem alfabetizados, em Língua Portuguesa e em Matemática, até o final do 3º ano do ensino fundamental; reduzir a distorção idade-série na Educação Básica; melhorar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); contribuir para o aperfeiçoamento da formação dos professores alfabetizadores; construir propostas para a definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento das crianças nos três primeiros anos do ensino fundamental.

Dessa forma, as ações do Pacto compreenderam quatro eixos: I - formação continuada de professores alfabetizadores (com concessão de bolsas para os orientadores de estudos e professores alfabetizadores); II - materiais didáticos, literatura e tecnologias educacionais (fornecimento de livros didáticos de 1º, 2º e 3º anos do ensino fundamental, obras pedagógicas, obras de referência de literatura e pesquisa, obras de apoio pedagógico

aos professores e jogos pedagógicos e tecnologias educacionais de apoio à alfabetização); III - avaliação (Provinha Brasil no início e no final do 2º ano do ensino fundamental); e IV - gestão, controle e mobilização social (Comitê Gestor Nacional; Coordenação Institucional; Coordenação Estadual e Coordenação Municipal).

A presença de avaliações externas no final do 3º ano do ensino fundamental é algo inédito. Também, é a primeira vez que o conceito de letramento é citado nas políticas de alfabetização, o que vai ao encontro das teorizações mais atuais sobre alfabetização, como a proposta de Magda Soares acerca do alfaetar. No entanto, mesmo sendo uma proposta mais inovadora sobre alfabetização, a presença do pensamento neoliberal está presente, principalmente quando utiliza de instrumentos mensuráveis para demonstrar, por meio de dados quantitativos, os resultados da política a ser implantada, que são a Provinha Brasil – a ser aplicada no início e final do 2º ano e a avaliação externa ao final do 3º ano do ensino fundamental, a Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA).

Faz-se necessário ressaltar que esta política, apesar de se alinhar às políticas neoliberais, apresenta um diferencial em relação às demais. O PNAIC se constituiu em uma ação inédita no país, com destaque para a participação efetiva das universidades públicas na gestão e execução dos processos de formação dos professores. Também produziu a valorização dos professores na medida em que realizou o pagamento de bolsas aos alfabetizadores que participaram dos processos de formação desenvolvidos. A política foi capaz de mobilizar os professores alfabetizadores de todo o país, em todos os Estados e no Distrito Federal, em um grande movimento de reflexão e busca de mudanças para as salas de aula. No entanto, no governo Michel Temer a gestão da formação dos professores foi retirada das universidades públicas, cancelando também a destinação de bolsas de estudos aos professores.

Programa Mais Alfabetização - 2018

O Programa Mais Alfabetização foi criado pela Portaria nº 142, de 22 de fevereiro de 2018, como uma estratégia do Ministério da Educação, do governo Michel Temer, para fortalecer e apoiar as unidades escolares no processo de alfabetização dos estudantes regularmente matriculados no 1º e no 2º anos do ensino fundamental. É importante lembrar que o governo Bolsonaro, que se iniciou em 2019, deu continuidade a este programa, criado no governo anterior, que produziu o esvaziamento do PNAIC em 2017 e sua substituição pelo Mais Alfabetização.

Este programa considera que a família, a comunidade, a sociedade e como o poder público devem assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, nos termos do art. 227 da Constituição, bem como reconhece que a responsabilidade pela alfabetização das crianças deve ser acolhida por docentes, gestores, secretarias de educação e instituições formadoras como um imperativo ético indispensável à construção de uma educação efetivamente democrática e socialmente justa (Brasil, 2018).

Entende que para ser considerado alfabetizado em Língua Portuguesa, o estudante deve compreender o funcionamento do sistema alfabético de escrita; construir autonomia de leitura e se apropriar de estratégias de compreensão e de produção de textos. Da mesma forma, para ser considerado alfabetizado em Matemática, o estudante deve aprender a raciocinar, representar, comunicar, argumentar, resolver matematicamente problemas em diferentes contextos, utilizando-se de conceitos, de procedimentos e de fatos.

Na sua apresentação, o programa se justifica como estratégia do Ministério da Educação diante dos resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização - ANA, do Sistema de Avaliação da Educação - SAEB, criada com o intuito de avaliar o nível de alfabetização dos estudantes ao final do 3º ano do ensino fundamental, o qual apontou uma quantidade significativa de crianças nos níveis insuficientes de alfabetização (leitura, escrita e matemática).

A parceria proposta junto às escolas de ensino fundamental é introduzir um assistente de alfabetização ao professor alfabetizador, por 5 horas semanais para as escolas não vulneráveis e 10 horas semanais para escolas que se apresentem vulneráveis (que apresentaram índices insuficientes nas avaliações externas). Além disso, estava prevista a implementação do fortalecimento da gestão das secretarias de educação, das unidades escolares e do monitoramento processual da aprendizagem e da formação do professor alfabetizador, do assistente de alfabetização, das equipes de gestão das unidades escolares e das secretarias de educação.

As finalidades do programa são: 1) a alfabetização (leitura, escrita e matemática) dos estudantes regularmente matriculados no 1º ano e no 2º ano do ensino fundamental, por meio de acompanhamento pedagógico específico; 2) a prevenção ao abandono, à reprovação, à distorção idade/ano, mediante a intensificação de ações pedagógicas voltadas ao apoio e ao fortalecimento do processo de alfabetização.

O compromisso do Ministério da Educação estaria no apoio técnico e financeiro. Apoio técnico por meio de processos formativos, do auxílio do assistente de alfabetização às atividades estabelecidas e planejadas pelo professor alfabetizador, do monitoramento pedagógico e do sistema de gestão para redes prioritárias. Apoio financeiro às unidades escolares por meio da cobertura de despesas de custeio, via Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, devendo ser empregado na aquisição de materiais de consumo e na contratação de serviços necessários às atividades previstas em ato normativo próprio; e no ressarcimento de despesas com transporte e alimentação dos assistentes de alfabetização, responsáveis pelo desenvolvimento das atividades.

A pergunta que fica neste programa é: o que garante que um auxiliar de sala irá melhorar o rendimento em compreensão e apreensão da língua escrita e da matemática? É importante destacar a proposta de voluntarismo presente no programa, pois o valor irrisório pago como ajuda de custo a este profissional voluntário (de apenas R\$ 150,00), com carga horária limitada a apenas 5h, no caso de escolas não vulneráveis, dificulta um trabalho contínuo e intenso para melhoria da qualidade, além da não exigência de qualquer formação para desenvolver tal função. Desta forma, não há nenhuma indicação neste programa de formação do professor, melhoria de suas condições de trabalho e fortalecimento dos sistemas de ensino na busca de melhores resultados.

Política Nacional de Alfabetização - 2019

Elaborada no governo do presidente Jair Bolsonaro, em 2019, a Política Nacional de Alfabetização se propõe a elevar a qualidade da alfabetização e combater o analfabetismo em todo o território brasileiro. Esta política foi instituída pelo Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019, e visa implementar programas e ações voltadas 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.

Para tanto, o documento define o que entende por vários conceitos relacionados ao tema alfabetização: I - *alfabetização* - 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; II - *analfabetismo absoluto* - condição daquele que não sabe ler nem escrever; III - *analfabetismo funcional* - condição daquele que possui habilidades limitadas de leitura e de compreensão de texto; IV - *consciência*

fonêmica - conhecimento consciente das menores unidades fonológicas da fala e a habilidade de manipulá-las intencionalmente; V - *instrução fônica sistemática* - ensino explícito e organizado das relações entre os grafemas da linguagem escrita e os fonemas da linguagem falada; VI - *fluência em leitura oral* - capacidade de ler com precisão, velocidade e prosódia; VII - *literacia* - conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes relacionadas com a leitura e a escrita e sua prática produtiva; VIII - *literacia familiar* - conjunto de práticas e experiências relacionadas com a linguagem, a leitura e a escrita, as quais a criança vivencia com seus pais ou cuidadores; IX - *literacia emergente* - conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes relacionadas com a leitura e a escrita, desenvolvidos antes da alfabetização; X - *numeracia* - conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes relacionadas com a matemática; e XI - *educação não formal* - designação dos processos de ensino e aprendizagem que ocorrem fora dos sistemas regulares de ensino.

No portal oficial da “Política Nacional de Alfabetização”², encontramos, logo na capa de abertura a seguinte frase emblemática desta política pública de alfabetização: “Somente com o trabalho colaborativo de famílias, professores, escolas, redes de ensino e poder público será possível elevar a qualidade da alfabetização e combater o analfabetismo em todo o território brasileiro”. Esse pensamento demonstra uma corresponsabilização entre famílias e escolas sobre o processo de alfabetização das crianças no nosso país.

Os princípios desta Política Nacional de Alfabetização são: I) a integração e cooperação entre os entes federativos; II) a adesão voluntária dos sistemas de ensino aos programas e ações do Ministério da Educação; III) a fundamentação de programas e ações em evidências provenientes das ciências cognitivas; IV) ênfase no ensino de seis componentes essenciais para a alfabetização: a) consciência fonêmica; b) instrução fônica sistemática; c) fluência em leitura oral; d) desenvolvimento de vocabulário; e) compreensão de textos; e f) produção de escrita; V) adoção de referenciais de políticas públicas exitosas, nacionais e estrangeiras, baseadas em evidências científicas; VI) integração entre as práticas pedagógicas de linguagem, literacia e numeracia; VII) reconhecimento de que o desenvolvimento integral da criança pressupõe a inter-relação e a interdependência dos domínios físico, socioemocional, cognitivo, da linguagem, da literacia e da numeracia; VIII) aprendizagem da leitura, da escrita e da matemática básica

² <https://alfabetizacao.mec.gov.br/> Acesso em 13/10/2022.

como instrumento de superação de vulnerabilidades sociais e condição para o exercício pleno da cidadania; IX) igualdade de oportunidades educacionais; e X) reconhecimento da família como um dos agentes do processo de alfabetização.

Os objetivos da Política Nacional de Alfabetização são: 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. Essas abordagens não são apresentadas ou sequer citados os nomes dos autores envolvidos. II - contribuir para a consecução das Metas 5 e 9 do Plano Nacional de Educação (PNE - 2014), ou seja: “Meta 5: alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental” e “Meta 9: 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”; 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.

No que se refere à implantação da política, são descritos os programas, ações e instrumentos, os quais incluem orientações curriculares, indicações para os sistemas de ensino, formação de professores inicial e continuada, produção de materiais didático e instrumentos de avaliação.

Também são previstos alguns mecanismos de avaliação e monitoramento desta política como incentivo à difusão tempestiva de análises devolutivas de avaliações externas e ao seu uso nos processos de ensino e de aprendizagem; desenvolvimento de indicadores para avaliar a eficácia escolar na alfabetização; desenvolvimento de indicadores de fluência em leitura oral e proficiência em escrita; e incentivo ao desenvolvimento de pesquisas acadêmicas para avaliar programas e ações desta Política.

O documento prevê uma corresponsabilização da família no processo de alfabetização. Ele traz alguns conceitos sobre o assunto nos quais apresenta a literacia familiar como sendo um conjunto de práticas e experiências relacionadas com a linguagem, a leitura e escrita, as quais a criança vivencia com seus pais ou cuidadores.

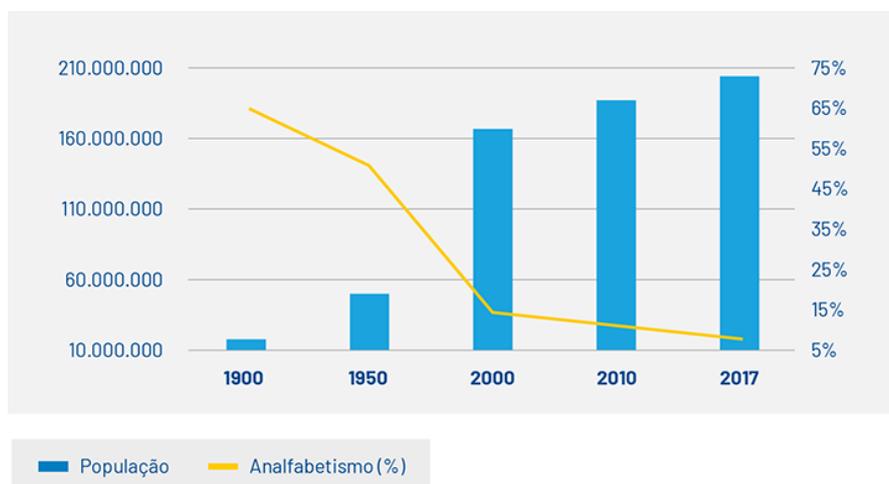
O trabalho colaborativo proposto nesta política entre famílias, professores, escolas, redes de ensino e poder público para elevar a qualidade da alfabetização e

combater o analfabetismo é algo importante de ser discutido. Que família é essa que teria condições intelectuais de ajudar seus filhos na construção de conhecimentos sobre a língua escrita e a matemática? Nesse aspecto já se percebe uma segregação das famílias que não utilizam a leitura e escrita em suas atividades diárias e aquelas que não dominam esse conhecimento. Além disso, repassa à sociedade uma responsabilidade que é do poder público (financeira e administrativa) e diminui todo o conhecimento pedagógico e profissional da escola, como se qualquer um fosse capaz de alfabetizar alguém. Esse tipo de argumentação reforça a ideologia neoliberal de enfraquecimento do setor público e divisão de responsabilidades do Estado, visando à diminuição de investimentos e obrigações do Estado com as classes sociais que mais precisam das políticas sociais.

4. Discussão

O tema educação, e dentro dele a alfabetização e o fim do analfabetismo, é um assunto presente em todas as propostas de governo dos partidos políticos e seus candidatos a um cargo no poder executivo, seja das ideologias de esquerda, centro ou direita, assim como outros temas emblemáticos como saúde, economia, saneamento básico, segurança e meio ambiente. No entanto, entra governo e sai governo, e ainda temos no país um número expressivo de pessoas, principalmente entre 15 e 60 anos ou mais, que ainda são analfabetas, como mostra o quadro abaixo:

Relação entre população brasileira e analfabetismo (1900 a 2017)



Fonte: Instituto Ayrton Senna. A ineficiência do processo de alfabetização. Disponível em: <https://institutoayrtonseenna.org.br/pt-br/guia-educacao-integral-na-alfabetizacao/guia-educacao-integral-na-alfabetizacao-contextualizacao.html> Acesso em: 08/09/2021.

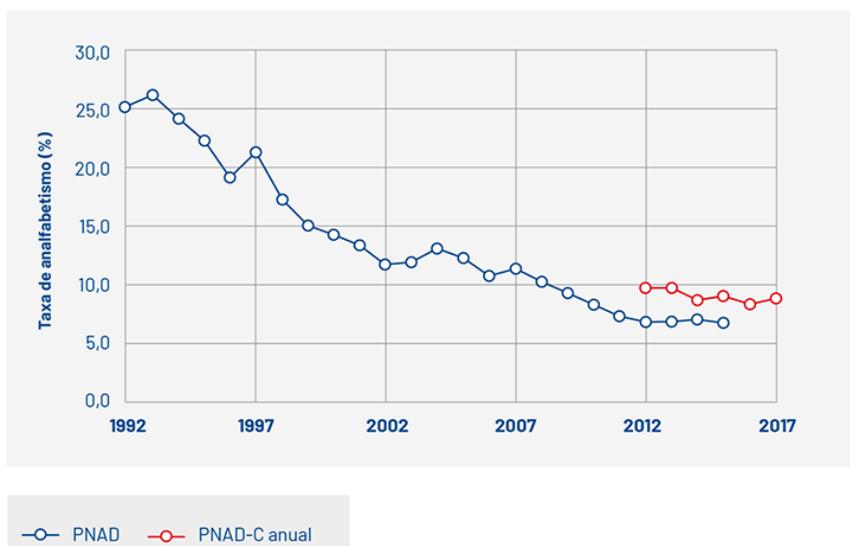
Isso demonstra que algo está errado! O sucesso escolar de uma criança se inicia na alfabetização. Se uma criança tiver um desenvolvimento adequado e conseguir se alfabetizar no tempo certo como, por exemplo, 8 anos de idade, segundo a proposta do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), de 2012, essa criança terá uma facilidade em acompanhar os próximos anos escolares e terá sucesso nesse processo de escolarização. Mas caso o processo de alfabetização seja traumático para a criança, marcas profundas ficarão registradas e poderão dificultar essa escolarização resultando, muitas vezes, na não conclusão dos estudos obrigatórios, ou seja, na evasão escolar.

Algumas questões podem ser levantadas a partir desses dados: quais os fatores que geram esse insucesso na alfabetização: são os métodos adotados? Ou a forma como esses métodos são impostos aos professores que não estudam as teorias que embasam essas propostas metodológicas? Há investimentos na formação dos professores alfabetizadores? Ou as políticas nacionais de alfabetização são políticas de governo e não de Estado, por isso seu prazo de validade não permite a concretização dos resultados?

Entre as crianças até 8 anos de idade os índices de insucesso no processo de alfabetização são alarmantes, como demonstra a tabela a seguir:

15

Evolução da taxa de analfabetismo entre crianças de 8 anos: Brasil, 1992 a 2017



Fonte: IAS/INSPER/OPE Sociais com base na PNAD 1992 a 2015 e na PNAD Contínua anual 2012 a 2017 (IBGE) apud Instituto Ayrton Senna. A ineficiência do processo de alfabetização. Disponível em: <https://institutoayrtonsenna.org.br/pt-br/guia-educacao-integral-na-alfabetizacao/guia-educacao-integral-na-alfabetizacao-contextualizacao.html> Acesso em: 08/09/2022.

Os resultados desta pesquisa demonstram que ainda carecemos de políticas públicas de alfabetização contínuas que tragam resultados efetivos para a superação do analfabetismo entre jovens e adultos e um fortalecimento das práticas pedagógicas de alfabetização de crianças que sejam realmente efetivas no processo de aprendizagem da leitura e da escrita.

Os dados também demonstram que o neoliberalismo está presente nas políticas públicas de educação no Brasil e permeiam todas as políticas e propostas implementadas no período histórico analisado. A presença das avaliações externas com dados quantitativos dos resultados e não como um mecanismo para futuras ações e novos programas, ficou muito evidente, principalmente nas últimas propostas elaboradas no governo Bolsonaro, em que havia uma clara corresponsabilização das famílias na aprendizagem das crianças, evidenciando uma visão que exclui os adultos que não sabem ler e escrever da colaboração na aprendizagem de seus filhos. Desta forma, a culpa da não aprendizagem das crianças será, em parte, das famílias que não têm conhecimentos para ajudar seus filhos.

Essa visão de repartir com a sociedade as obrigações do Estado é uma das características de um governo neoliberal, ou seja, um estado mínimo que não precisará investir o quanto deveria porque divide com a sociedade civil essa responsabilidade. Um exemplo dessa ideia é a *home school*, bastante defendida no governo Bolsonaro, com um discurso de que a família garantiria o ensino dos filhos longe de princípios que iriam contra a moral e bons costumes, princípios moralistas da política da extrema direita. Nessa proposta o governo iria economizar muito com a educação, diminuindo os “gastos” com esse setor.

Precisamos estar alertas à presença do discurso e das ações governamentais pautadas na política neoliberal e no conservadorismo, que acabam reforçando cada vez mais as desigualdades e as diferenças sociais da população, pois fortalece a elite que pode pagar as melhores escolas e proporcionar todas as condições de sucesso escolar a seus filhos e continua marginalizando a população pobre, que já foi excluída de seus direitos sociais em algum momento da sua vida, e enquanto pais precisam das escolas públicas para garantir a seus filhos o acesso à escola e às condições de sucesso para que possam sonhar e buscar melhores condições de vida e usufruir com dignidade de sua plena cidadania. O sucesso no processo de alfabetização é o começo da condição para que esse sonho seja alcançado!

5. Conclusão

Buscamos neste artigo mapear as políticas públicas de alfabetização a partir da redemocratização do Brasil, de 1985 a 2022, e identificamos quatro políticas e programas específicos sobre alfabetização: o Programa Brasil Alfabetizado, específico sobre a alfabetização de jovens e adultos; o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa; o Programa Mais Alfabetização; e a Política Nacional de Alfabetização, esses três referentes à alfabetização de crianças.

A globalização e o neoliberalismo influenciam na educação por meio das políticas educacionais que são criadas e estão ligadas a uma política internacional comandada por órgãos, agências e bancos que definem e determinam quais interesses e ações devem ser encaminhados em nível nacional para que esses países continuem participando da economia global e se “beneficiando” de empréstimos e investimentos, pois essas organizações representam interesses tanto políticos como, essencialmente, econômicos.

Desta forma, é esse cenário pautado numa política neoliberal e na globalização econômica e cultural que encontros importantes foram realizados para implantar uma agenda mundial de educação. As propostas que observamos hoje são fruto desses acordos realizados, principalmente, a partir de 1990, que definiram uma agenda mundial de educação, influenciando as políticas nacionais brasileiras sobre educação, inclusive no que se refere à alfabetização. A grande preocupação com a alfabetização no período estudado corresponde a essa definição de política pública de educação internacional referente a uma preocupação com o analfabetismo de jovens e adultos. As políticas de alfabetização de crianças são observadas a partir do governo Dilma Rousseff com a criação do PNAIC, em 2012.

Além disso, os princípios da política neoliberal estão presentes em todos os documentos analisados. O Estado neoliberal caracteriza-se por reduções drásticas em gastos sociais, pela destruição desenfreada do ambiente, por revisões regressivas do sistema fiscal, limites frouxos para o crescimento empresarial, ataques amplos contra o trabalho organizado e mais gastos com “infraestrutura” militar (Burbules; Torres, 2004).

No nível econômico, a globalização afeta a educação porque afeta seus objetivos tradicionais, ou seja, a preparação para o trabalho. Hoje os mercados são instáveis, novos ambientes de trabalho, novas habilidades, novas demandas, mão de obra internacional e competitiva. As escolas ajudam a moldar as atitudes e práticas do consumidor, encorajadas pelos patrocínios empresariais na área da educação, como colocam Burbules e Torres (2004), uma comercialização do ambiente escolar. Outra consequência, são as

políticas neoliberais com a redução do setor estatal – “fazer mais com menos”; aproximação das abordagens de mercado às escolhas escolares (vales, bolsa); administração racional de organizações escolares; avaliação de desempenho (testes); e desregulamentação para encorajar novos provedores de serviços educacionais.

Os neoliberais defendem a iniciativa individual como base da atividade econômica, justificando o mercado como regulador da riqueza e da renda. Atribuem ao Estado o papel de promotor de condições positivas à competitividade individual e aos contratos privados, chamando atenção para os riscos decorrentes da intervenção estatal nas esferas da vida em sociedade. Além disso, para ampliar o escopo de ofertas em relação às orientações e modelos educacionais, e também para aliviar os setores da sociedade que contribuem através de impostos para o sistema público de ensino sem utilizá-lo necessariamente, as teorias neoliberais propõem que o Estado divida – ou transfira – suas responsabilidades com o setor privado. Assim, além de possibilitar às famílias o direito de livre escolha em relação ao tipo de educação desejada para seus filhos, este seria um caminho para estimular a competição entre os serviços oferecidos no mercado, mantendo-se o padrão da qualidade dos mesmos.

Para possibilitar este controle maior por parte dos pais e o livre exercício de escolha sobre a educação desejada, a estratégia de descentralização adquire grande importância. A transferência, por parte do Estado, da responsabilidade de execução das políticas sociais às esferas menos amplas, além de contribuir para os objetivos acima, é entendida como uma forma de aumentar a eficiência administrativa e de reduzir os custos.

Em um Estado de inspiração neoliberal as ações e estratégias sociais governamentais incidem essencialmente em políticas compensatórias, em programas focalizados, voltados àqueles que, em função de sua “capacidade e escolhas individuais”, não usufruem do progresso social. Tais ações não têm o poder, e frequentemente não se propõem a alterar as relações estabelecidas na sociedade.

Neste artigo, pudemos evidenciar os princípios da globalização e da política neoliberal em todos os documentos estudados. Observa-se a divisão de responsabilidades econômicas e a centralização de decisões como a organização do ensino, as obrigações do setor público e a presença e respaldo ao setor privado e ao terceiro setor. Além disso, podemos verificar a globalização educacional, com a possibilidade da presença de empresas estrangeiras vendendo seus produtos no mercado brasileiro, sendo o governo federal apenas um órgão regulador desse mercado.

Nos documentos analisados o governo federal sempre aparece como um fiscalizador e regulador das ações a serem desenvolvidas nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios. A presença de princípios da terceirização, uma das características da política neoliberal, também é muito frequente nos documentos, principalmente quando trata da formação de professores alfabetizadores. Outra característica é a presença da utilização de instrumentos mensuráveis para demonstrar por meio de dados quantitativos os resultados da política, por meio de avaliações externas de medição de resultados, ignorando o processo ou ações a partir desses resultados.

Com relação à alfabetização, pudemos observar a proposta da elaboração de padrões mínimos de qualidade, o que se entende que aprender a ler e escrever com eficiência e num tempo determinado também seja promotor de sucesso e qualidade no ensino. A erradicação do analfabetismo supõe que se a alfabetização for desenvolvida com sucesso, não teremos novos analfabetos e será possível criar estratégias de alfabetização dos adultos analfabetos a fim de reverter tão situação.

6. Referências

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Tradução: Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Rio de Janeiro: Edições 70, 1979. 222 p.

BRASIL. *Decreto nº 4.834, de 8 de setembro de 2003*. Cria o Programa Brasil Alfabetizado, institui a Comissão de Alfabetização e da Medalha Paulo Freire, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4834.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%204.834%2C%20DE%208%20DE%20SETEMBRO%20DE%202003.&text=Cria%20o%20Programa%20Brasil%20Alfabetizado,que%20lhe%20confere%20o%20art.Acesso Acesso em: 15/04/2022.

BRASIL. *Decreto nº 6.093, de 24 de abril de 2007*. Dispõe sobre a reorganização do Programa Brasil Alfabetizado, visando a universalização da alfabetização de jovens e adultos de quinze anos ou mais, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6093.htm Acesso em: 22/04/2022.

BRASIL. *Decreto nº 10.959, de 8 de fevereiro de 2022*. Dispõe sobre o Programa Brasil Alfabetizado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10959.htm#art18 Acesso em: 22/04/2022.

BRASIL. *Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa*. Manual do Pacto. Brasília: MEC/SEB, 2012.

BRASIL. *Lei n.13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2014. Disponível em:

<http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em 18/07/2020.

BRASIL. *Portaria nº 142, de 22 de fevereiro de 2018*. Institui o Programa Mais Alfabetização. Brasília: Ministério da Educação, 2018. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/abril-2018-pdf/86401-portaria-142-2018-pmalfa002/file> Acesso em: 01/05/2023.

BRASIL. *Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019*. Institui a Política Nacional de Alfabetização. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/71137476/do1e-2019-04-11-decreto-n-9-765-de-11-de-abril-de-2019-71137431 Acesso em: 12/10/2022.

BURBULES, Nicholas C.; TORRES, Carlos Alberto. Globalização e Educação: uma introdução. In: BURBULES, Nicholas C.; TORRES, Carlos Alberto. *Globalização e Educação: perspectivas críticas*. Porto Alegre: Artmed Editora, 2004, p. 11-26.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E.D.A. *Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986. 99p.

MALAGUTI, Manoel [et al.] (orgs.). *Neoliberalismo: A tragédia do nosso tempo*. 2ª ed., São Paulo: Cortez, 2000. 120 p.

MINAYO, Maria C. S. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 8ª ed., São Paulo: Hucitec, 2004. 269 p.

SOARES, Magda. *Alfabetizar: Toda criança pode aprender a ler e escrever*. São Paulo: Editora Contexto, 2020.

UNESCO. *Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem*. Tailândia/Jomtien, março de 1990. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10230.htm Acesso em: 08/05/2018.