

## POLÍTICA NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO: reflexões sobre conflitos e apagamentos

*Rebeca Szczawlinska Muceniecks Ferreira<sup>1</sup>*

*Eixo temático 1: Alfabetização e políticas públicas*

**Resumo:** O presente artigo se propõe a discutir a Política Nacional de Alfabetização (PNA), instituída pelo Decreto 9.765 de 11 de abril de 2019, analisando os conflitos e apagamentos identificados em seu processo de elaboração e conteúdo. O texto está organizado em três momentos, sendo que inicialmente procedemos na apreensão do processo de instituição da PNA, em seguida identificamos movimentos teóricos que precederam sua elaboração e, ao final, examinamos conflitos e apagamentos presentes no texto legal. Como pressuposto teórico-metodológico, assumimos a importância de analisar nosso objeto em articulação ao seu contexto e em meio às determinações de sua realidade concreta. Concluímos que o processo de elaboração da PNA, bem como seu conteúdo, reforçam a compreensão de que a alfabetização nacional, para além de seus aspectos didático-metodológicos, faz parte de um projeto de nação objetivamente determinado.

**Palavras-chaves:** Alfabetização; Política Nacional de Alfabetização; Método fônico.

### Introdução

Este trabalho apresenta o recorte de uma pesquisa em andamento, que investiga as relações estabelecidas entre as normativas nacionais de alfabetização e as proposições desenhadas por agências internacionais vinculadas à Organização das Nações Unidas (ONU). O presente texto objetiva discutir a Política Nacional de Alfabetização (PNA) instituída pelo Decreto 9.765, de 11 de abril de 2019, refletindo sobre os conflitos e apagamentos em seu processo de elaboração e conteúdo.

Para alcançar o proposto, iniciamos a discussão observando o breve processo de instituição da política no início do governo recém empossado em 2019. Em seguida, apreendemos movimentos teóricos que precederam sua elaboração, em especial o fortalecimento da abordagem fônica no Brasil. Por fim, confrontamos a normativa com orientações internacionais divulgadas em documentos da UNESCO e com análises de

---

<sup>1</sup>Doutora em Educação. Professora do Departamento de Teoria e Prática de Ensino do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná. Contato: [rebeca\\_smu@yahoo.com.br](mailto:rebeca_smu@yahoo.com.br)

pesquisadores brasileiros do campo da alfabetização e traçamos considerações finais.

Temos como pressuposto teórico que o objeto de pesquisa precisa ser investigado em articulação aos determinantes de sua realidade concreta, ou seja, em meio a uma sociedade organizada pelo modo de produção capitalista e que vivencia um período de curva política, no qual grupos conservadores estão no governo de inúmeros países, incluindo o Brasil. Neste contexto, é fundamental que a análise da PNA insira-se em uma discussão que apreenda a alfabetização como parte de um projeto de nação, e não como fenômeno educacional isolado. Como procedimentos metodológicos, procedemos com a análise documental de normativas legais, documentos orientativos nacionais e internacionais e revisão de literatura pertinente ao tema.

### **PNA: um projeto de nação é colocado em andamento**

A PNA foi criada a partir do decreto 9.765, de 11 de abril de 2019, com o objetivo declarado pelo MEC de “elevar a qualidade da alfabetização e combater o analfabetismo em todo o território brasileiro” (BRASIL, 2019b, p.40). Os conceitos e a abordagem teórica que orientam a política foram explicitados em um caderno complementar denominado como “Política Nacional de Alfabetização”, e na subsequente realização da 1ª Conferência Nacional de Alfabetização Baseada em Evidências (CONABE).

Na apresentação do caderno, o secretário de alfabetização do Mec, Carlos Nadalim, afirma que “pretende inserir o Brasil no rol de países que escolheram a ciência como fundamento na elaboração de suas políticas públicas de alfabetização” (BRASIL, 2019b, p.7). Esta mensagem tem sido constantemente repetida nos documentos, entrevistas e eventos realizados no âmbito da Secretaria de Alfabetização (SEALF), em um exercício de desmerecimento e apagamento do trabalho e pesquisas realizados no Brasil nas últimas décadas, no campo da alfabetização.

O decreto de criação da política foi promulgado no marco dos 100 primeiros dias de governo do novo presidente, portanto, no início do mandato do grupo que assumia o poder. Esse período, de modo geral, pode ser considerado insuficiente para a elaboração de uma normativa de tamanha abrangência e impacto na educação nacional, pois tal empreendimento deveria ser pautado por processos de debate e negociação de consensos.

Poderíamos tomar como exemplo comparativo, o processo que comumente ocorre para a publicação de atos normativos (como diretrizes, pareceres e resoluções). Um grupo de trabalho é convocado para se debruçar sobre a temática em pauta e produzir um texto de

referência que subsidie o diálogo entre os diversos sujeitos de interesse. Ocorre um período para a ampla divulgação e tempo de consulta a este material, bem como, definem-se meios para viabilizar o debate (formulários de contribuição, fóruns de representação escalonada, conferências e outros), para enfim rever o texto para sua versão final. Observamos que durante a elaboração da PNA, não foi possibilitado esse processo participativo.

Renan Sargiani, então coordenador geral de neurociência cognitiva e linguística do Mec, em entrevista ao Portal do Mec declarou:

O Presidente da República, [...] e o Ministro da Educação, [...] em consonância com as experiências exitosas na área de alfabetização desses países, também *optaram* por formular uma nova Política Nacional de Alfabetização com base em evidências da Ciência Cognitiva da Leitura” (grifo nosso) (MEC, 2019b, s/p.).

Conforme a declaração, a PNA tornou-se uma questão de opção dos gestores, não levando em consideração o debate histórico produzido durante décadas pelos pesquisadores nacionais da área, mas demonstrando o projeto para a alfabetização nos moldes de seu projeto de nação.

### **Movimentos que precederam a PNA**

O Fórum Mundial de Educação em Dakar, realizado em 2000, demonstrou que os objetivos traçados para serem alcançados durante a década anterior não foram alcançados, incluindo o aumento dos níveis de analfabetismo no mundo. No evento, é proposto para o período 2003-2012 o lançamento da Década das Nações Unidas para a Alfabetização, a fim de mobilizar governos e instituições a promoverem ações de enfrentamento ao analfabetismo.

O contexto internacional e a proposição da ONU de fortalecer as ações de enfrentamento ao analfabetismo, principalmente nos países em desenvolvimento, aliados aos resultados desafiadores no panorama educacional nacional, levam o país a repensar suas estratégias de alfabetização.

No âmbito da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, foi criado o Grupo de Trabalho (GT) Alfabetização infantil, que em seu relatório final, identifica como objetivo trazer ao conhecimento das autoridades educacionais “informações sobre os progressos científicos alcançados no campo do estudo da leitura e nas práticas de alfabetização, pois o Brasil se encontra à margem desses conhecimentos e desses progressos” (BRASIL, 2007, p.13).

O GT foi formado pelos pesquisadores Cláudia Cardoso-Martins, Fernando Capovilla, Jean-Emile Gombert, João Batista Araújo e Oliveira, José Carlos Junca de Moraes, Marilyn Jaeger Adarns e Roger Beard. De acordo com o currículo apresentado no relatório final do GT, todos os membros do grupo desenvolvem suas pesquisas e atividades em ramificações da perspectiva teórica da psicologia cognitiva.

Em linhas gerais, o GT relata dois problemas crônicos identificados na educação brasileira. O primeiro consiste no Brasil não alfabetizar adequadamente suas crianças. O segundo, conforme declarado no relatório, “refere-se à dificuldade do país em usar conhecimentos científicos e dados de avaliação para melhorar a qualidade da educação” (BRASIL, 2007, p.13).

A alfabetização é compreendida como um conjunto autônomo de competências em que aprender a ler consiste em adquirir as competências para decodificar, enquanto para escrever são necessárias competências codificadoras. Nessa perspectiva, apenas após a aprendizagem do código a criança estaria apta para ler com significado. A abordagem metodológica mais adequada a esta perspectiva de leitura e escrita, de acordo com o GT, é a fônica.

Em relatório denominado como *La Alfabetizacion, um fator vital<sup>2</sup>*, de 2006, a Unesco reconhece a predominância do conflito entre pesquisadores que preconizam o enfoque fonêmico e os que defendem a leitura como busca de sentido no processo de apropriação da língua escrita. Em relação a esta disputa, alerta que em orientações de enfoque fonêmico, que consideram que existem consequências cognitivas positivas da aprendizagem da leitura e da escrita, corre-se o risco de incorrer em uma generalização simplista de que a alfabetização é condição ou instrumento para o crescimento econômico e para a transição de uma cultura inferior para outra superior (Unesco, 2006).

O relatório final do GT pode ser considerado o primeiro documento nacional a apontar como necessária a revisão da perspectiva de alfabetização adotada nos programas e ações educacionais no país. Entretanto, por tratar-se de um documento de caráter referencial, com a chancela da Câmara dos Deputados, é problemática sua opção de adotar uma perspectiva teórica única e não abrir espaço real de diálogo com as demais concepções historicamente construídas entre os pesquisadores do país.

Como resultado, o relatório é alvo de críticas de diversos autores brasileiros, entre eles Gontijo (2014), que analisa os conceitos de alfabetização, leitura e escrita que permeiam o

---

<sup>2</sup> O relatório completo está disponível nas línguas inglesa e espanhola. Em português, é possível acessar um relatório conciso: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ue000210.pdf>

texto, e de Mortatti (2008), que também contribuiu para o debate, analisando a proposta do método fônico elaborado por um dos membros do GT, Fernando Capovilla.

## **Conflitos e apagamentos**

Consideramos importante a reflexão sobre o relatório final do GT Alfabetização infantil, que foi apresentado acima, pois o mesmo foi utilizado como base explícita para a formulação do texto da PNA. De todos os integrantes do GT, apenas José Carlos Junca de Moraes e Marilyn Jaeger Adarns não compuseram a equipe de pesquisadores que elaboraram o texto legal (Moraes, apesar de não ter composto o grupo, foi citado diversas vezes no texto).

Ao comparar os dois documentos, as aproximações são evidentes: mesma base teórica, definida como ciência cognitiva da leitura (englobando a psicologia cognitiva e neurociência cognitiva); utilização do relato das mesmas experiências internacionais como referência; opção metodológica a partir da abordagem fonêmica; uso constante do argumento de que sua proposta é a única baseada em evidências, em detrimento das demais pesquisas produzidas.

É relevante determo-nos nesse aspecto repetido nos documentos e materiais de divulgação do Mec, de que a PNA e seus programas adjacentes estão comprometidos com a perspectiva da Educação baseada em evidências. Tamanha ênfase nos leva a questionar o que são evidências científicas e quais poderiam ser utilizadas no desenho de uma política para a alfabetização.

Frade (2019) problematiza a suposição de que evidências científicas decorrentes de pesquisas experimentais sejam superiores a outros tipos de pesquisa. Para demonstrar, faz uma comparação entre os avanços alavancados na área por meio do trabalho de Ferreiro e Teberosky com a Psicogênese da língua escrita e das inúmeras pesquisas posteriores, de outros autores que revisitam suas elaborações e integram a elas novos conhecimentos, resultando em importantes contribuições pedagógicas. Em contrapartida, poderíamos enumerar pesquisas no campo da neurociência sobre o funcionamento cerebral, que contribuem para seu próprio campo de investigação, porém com poucas contribuições para a educação e para inferências pedagógicas concretas.

Sobre a suposta superioridade do modelo experimental de pesquisa, Gontijo (2014, p.30) afirma que “é de fato apropriado às pesquisas nos campos das ciências exatas e naturais. [...]”. Entretanto, avalia que ao contrário das ciências exatas, na qual há um sujeito que se propõe a conhecer um objeto, nas ciências humanas as relações estabelecidas são

diferentes:

[...] o que se contrapõe ao sujeito cognoscente (contemplador) é outro sujeito. Sua memória, pensamento, atenção e interesse, que se manifestam por meio da linguagem, não podem ser controlados ou isolados facilmente. Sendo assim, não há que se considerar superiores ou melhores as pesquisas que concebem as crianças, os sujeitos, apenas como coisas, como objetos a serem conhecidos. Elas não são! (GONTIJO, 2014, p. 30).

Micarello, em entrevista a Vieira (2019) pela revista Letra A, expõe outros dados que foram descartados ou utilizados de maneira limitada, quando poderiam ter contribuído para as análises prévias à política, como os resultados obtidos pela Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) e pelo Programa Nacional para Alfabetização na Idade Certa (PNAIC):

Eles permitem que os resultados obtidos pelos alunos nos testes cognitivos sejam cotejados a outras informações, tais como o nível socioeconômico da população, as condições de infraestrutura das escolas, o estilo de gestão, dentre outras possibilidades. Entretanto, quando se divulgam os resultados das avaliações, essa divulgação fica restrita aos resultados dos testes cognitivos, ou seja, ao desempenho dos alunos. Mas esse desempenho não pode ser considerado apartado das condições em que ele se dá”, reforça” (VIEIRA, 2019, s/p.).

Para Gontijo e Antunes (2019), essa parcialidade faz parte de um processo que objetiva desqualificar as investigações produzidas no meio acadêmico brasileiro e internacional, e que embasaram as propostas de governos anteriores. Compreendendo a alfabetização para além da questão de métodos, destaca que tal parcialidade atua também “[...] em segundo lugar, mas não menos importante, como subterfúgio para dar continuidade ao projeto de privatização/ subordinação da educação básica aos interesses privados” (GONTIJO E ANTUNES, 2019, p.33).

Esta parcialidade pode ser apreendida também na escolha da equipe que atua na elaboração dos textos, como observamos na formação do GT Alfabetização Infantil (que elaborou o relatório para a Câmara dos Deputados) e do grupo que elaborou o texto legal da PNA (com praticamente a mesma formação do GT), bem como na realização da CONABE, evento realizado para legitimar e divulgar a PNA e seus programas. Para sua realização, o então ministro Abraham Weintraub assinou a Portaria n. 1.460, de 15 de agosto de 2019, a fim de oficializar a formação de um painel com 12 especialistas, que deveriam elaborar “de forma imparcial, um relatório que ajudará a formular políticas públicas” (MEC, 2019a, s/p.). Em nota publicada no site do Mec, afirma-se que:

[...] a criação de um painel de especialistas foi utilizada em diversos países

como uma forma não de confirmar pontos de vistas previamente adotados, mas sim para se obter uma revisão sistemática de literatura seguindo critérios científicos e oferecendo, portanto, sínteses de evidências robustas e imparciais (MEC, 2019a, s/p.).

Essa afirmação entra em contradição direta ao ser confrontada com a portaria 1.460/2019, em seu artigo 5º, inciso IV, 1º §: “O painel de especialistas será composto por doze pesquisadores de notório saber nas áreas de alfabetização, literacia ou numeracia, *no âmbito das ciências cognitivas*, os quais devem possuir doutorado e produção científica em alguma dessas áreas” (grifo nosso) (BRASIL, 2019). Ora, se os especialistas nomeados atuam no âmbito de uma perspectiva teórica pré-definida, não é possível defender a imparcialidade dos resultados elaborados.

### **Considerações finais**

Finalizamos nossas reflexões ressaltando que a discussão que está em pauta nas duas últimas décadas, mas que se materializou desde o início de 2019, com o decreto da PNA, e que tem se agravado desde então, não pode ser delimitada a um debate sobre opções metodológicas para o ensino da leitura e da escrita. Concordamos com a análise de Mortatti (2008), de que:

Se a questão dos métodos é importante, não é, porém, a única, nem a mais importante, e não pode ser tratada com efeitos pirotécnicos, desviando a atenção do que é essencial: o fato de que um método de ensino é apenas um dos aspectos de uma teoria educacional relacionada com uma teoria do conhecimento e com um projeto político e social. (MORTATTI, 2007, p.111).

Os desafios no campo da alfabetização brasileira são, para além das questões didático-metodológicas, de caráter histórico e socioeconômico, abrangendo aspectos de financiamento, valorização docente, ampliação da rede e do quantitativo de estudantes, descontinuidade e rupturas frequentes das políticas educacionais e, principalmente, desigualdades sociais. A atual proposta para a alfabetização brasileira representa um projeto de nação específico, coerente com o grupo que está no poder, para o qual importa proceder no apagamento da história e no apagamento do caráter social e crítico da alfabetização.

### **Referências**

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação e Cultura.

**Relatório Final do Grupo de Trabalho Alfabetização Infantil: os novos caminhos.** 2. ed. Brasília: 2007. 182 p.

BRASIL. **Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019.** Institui a Política Nacional de Alfabetização. 2019a.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Alfabetização. **PNA: Política Nacional de Alfabetização.** Brasília: MEC, SEALF, 2019b. 54 p.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 1.461, de 15 de agosto de 2019.** (Nomeia os pesquisadores para compor o painel de especialistas da Conferência Nacional de Alfabetização Baseada em Evidências). MEC, 2019c.

GONTIJO, Cláudia Maria Mendes, **Alfabetização: políticas mundiais e movimentos nacionais.** Campinas; Autores Associados, 2014.

GONTIJO, Cláudia Maria Mendes; ANTUNES, Janaína Silva Costa. **Diálogos com o Plano Nacional de Alfabetização (2019):** contrapalavras. Revista Brasileira de Alfabetização. Associação Brasileira de Alfabetização. v. 1, n.10 (jul./dez.2019) – Belo Horizonte: ABALF, 2019 – Edição Especial. pp 32-38.

FRADE, Isabel Cristina Alves da Silva. **Um paradigma científico e evidências a ele relacionadas resolveriam os problemas da alfabetização brasileira?** Revista Brasileira de Alfabetização. Associação Brasileira de Alfabetização. v. 1, n.10 (jul./dez.2019) – Belo Horizonte: ABALF, 2019 – Edição Especial. p15-25.

MEC. Entrevista. Coordenador do MEC analisa o grande debate sobre os métodos de alfabetização. 03 de abril de 2019a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article/222-noticias/537011943/74761-coordenador-do-mec-analisa-o-grande-debate-sobre-os-metodos-de-alfabetizacao?Itemid=164> Acesso em 26/06/2021.

MEC. MEC lança caderno da Política Nacional de Alfabetização. 15 de agosto de 2019b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/53011> Acesso em 30/06/2021. Acesso em 26/06/2021.

MORTATTI, Maria do Rosário Longo. **A “querela dos métodos” de alfabetização no Brasil: contribuições para metodizar o debate.** Revista ACOALFAPlp: Acolhendo a Alfabetização nos Países de Língua portuguesa, São Paulo, ano 3, n. 5, 2008. Disponível em: <<http://www.acoalfaplp.net>>. Acesso em 24/06/2021.

SOARES, Magda. **A reinvenção da Alfabetização.** Revista Presença Pedagógica. v.9, n.52, ju./ago. 2003.

UNESCO. **La alfabetización, un factor vital.** Informe de Seguimiento de la ETP en el Mundo.UNESCO, 2006.

VIEIRA, Natália. Entrevista: A PNA contempla a realidade da alfabetização no Brasil? Revista Letra A. 21 de agosto de 2020. Disponível em: <http://www.ceale.fae.ufmg.br/pages/view/alpha-pna-contempla-a-realidade-da-alfabetizacao-no-brasil-parte-3.html> Acesso em 26/06/2021. Acesso em 24/06/2021.