

## DIRETRIZES E POLÍTICAS DA EDUCAÇÃO: Plano Nacional de Educação, Base Nacional Comum Curricular e a Política Nacional de Alfabetização

Viviane de Paulo de Melo<sup>1</sup>

*Eixo temático: 1. Alfabetização e políticas públicas*

**Resumo:** O presente artigo se insere no diálogo acerca das diretrizes e políticas da educação, com objetivo de entender como é definida a alfabetização e o tempo da criança ser alfabetizada no Plano Nacional de Educação (PNE), na Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e na Política Nacional de Alfabetização (PNA). Foi realizada uma análise documental por meio da análise de conteúdo sobre os documentos oficiais do PNE, da BNCC e da PNA, que levou a considerações onde indicaram que os três documentos tem o mesmo interesse que é melhorar os índices de alfabetização no país e há diferenças no tempo para uma criança ser alfabetizada, sendo até o terceiro ano do ensino fundamental no PNE, até o segundo ano do ensino fundamental na BNCC e ao término do primeiro ano do ensino fundamental na PNA.

**Palavras-chaves:** Alfabetização; Políticas em Educação; Diretrizes;

### Introdução

O atual cenário educacional brasileiro está repleto de novas diretrizes e políticas que obriga a pensar, estudar e atualizar quanto aos processos de alfabetização. Esses documentos normativos têm como foco direcionar a educação no país e mais detalhadamente, redirecionar as práticas de alfabetização para melhorar os resultados das avaliações externas realizadas no país, a citar a Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) que avalia o ciclo de alfabetização.

Atualmente, contamos com três recentes documentos normativos para a educação no país: Plano Nacional de Educação – PNE instituído no ano de 2014, Base Nacional Comum Curricular – BNCC em 2017 e Política Nacional de Alfabetização – PNA em 2019. Entender cada um desses documentos pode ser complexo, mas é necessário e preciso vez que é professor (a) e está atuando na educação básica do país. Com esse entendimento,

---

<sup>1</sup>Graduanda Bacharel em Psicologia pela UniBras Mato Grosso. Professora da Educação Básica em São José dos Quatro Marcos - MT. Contato: [vivienemelo1@gmail.com](mailto:vivienemelo1@gmail.com)

perguntamos: Como esses documentos normativos dialogam no que se refere à alfabetização da criança em idade escolar?

Partindo desse questionamento, propôs-se a pesquisar com o objetivo de entender como é definida a alfabetização e o tempo da criança ser alfabetizada em cada um dos três documentos normativos aqui citados. Os objetivos específicos perpassam por analisar e apontar as diferenças e semelhanças no conceito de alfabetização e a 'idade certa' de ser alfabetizada.

Assim, realizou-se uma análise de caráter documental sobre os documentos oficiais do PNE, da BNCC e da PNA considerando a análise de conteúdo (BARDIN, 2011) para compreender os discursos acerca de alfabetização.

## **2 Aspectos Gerais sobre a Alfabetização**

Entender o conceito de alfabetização é primordial para adentrarmos ao conceito apresentado em cada um dos documentos normativos analisados a seguir. Desta maneira, citam-se aqui alguns conceitos de alfabetização na visão de diferentes autores.

Segundo Kramer (1986, p.17) a alfabetização "vai além do saber ler e escrever inclui o objetivo de favorecer o desenvolvimento da compreensão e expressão da linguagem". Nesse sentido alfabetizar pode ser compreendido como saber identificar sons e letras, ler o que está escrito, escrever o que foi falado e entender o sentido do que foi lido e escrito.

Para Ferreira (1999, p.47) "alfabetização não é um estado ao qual se chega, mas um processo cujo início é na maioria dos casos anterior a escola, ou seja, a criança começa a ser alfabetizada no ambiente familiar e no convívio social, comunitário e não termina ao finalizar a escola primária". Esse conceito encontra com a fala de Paulo Freire (1987) ao dizer que o "mundo é o palco de todas as realizações – onde o homem não somente vive, mas existe e sua existência é histórica".

Na visão Freiriana, aprender a ler, a escrever, alfabetizar-se é, antes de tudo, aprender a ler o mundo, compreender o seu contexto, não numa manipulação mecânica de palavras, mas numa relação dinâmica que vincula linguagem e realidade (FREIRE, 1989, p. 7). Nesta perspectiva a alfabetização vai além de saber ler e escrever, ela compreende o conceito de que além de ler é preciso compreender o que está sendo lido, que além de escrever é preciso dominar o código escrito, é preciso entender.

De acordo com Soares (2006, p.15) "alfabetizar significa adquirir a habilidade de decodificar a língua oral em língua escrita [...]. A alfabetização seria um processo de representação de fonemas em grafemas (escrever) e de grafemas em fonemas (ler)".

Dessa forma, a alfabetização compreende o entendimento do que se lê e se escreve.

Isto é, a alfabetização é encarar a relação das crianças com o mundo e essa relação com as letras e palavras em um processo de transformação da realidade. Segundo Ferreiro (1996, p.24) “o desenvolvimento da alfabetização ocorre, sem dúvida, em um ambiente social (Teoria de Vygotsky). Mas as práticas sociais, não são recebidas passivamente pelas crianças”.

Desse modo, alfabetizar uma criança advém ser tarefa de uma educação que respeite a cultura e o contexto no qual as crianças estão inseridas. A alfabetização torna-se um processo onde a aprendizagem transcende a leitura e a escrita e torna-se um processo de construção social que acontece ao longo da vida dos indivíduos.

Conforme a UNESCO (2003, p.8) a alfabetização no mundo atual é plural em diversos sentidos e pode haver a bi alfabetização, em situações de bilinguismo. Então parafraseando Paulo Freire (2006) alfabetização é mais que aprender a ler e escrever a palavra, é também aprender a leitura de mundo, pois a leitura de mundo precede a leitura da palavra.

## 2.1 Plano Nacional de Educação – PNE

O Plano Nacional de Educação (PNE) foi aprovado no ano de 2014 pela Lei nº 13.005 e se constitui como um marco para as políticas públicas brasileiras. O PNE tem vigência de 10 anos, ou seja, vigorará de 2014 a 2024 e cumpri o disposto no art. 214 da Constituição Federal.

O PNE é composto por diretrizes e metas com estratégias a serem cumpridas no prazo de sua vigência, com a finalidade de consolidar um sistema educacional capaz de concretizar o direito à educação em sua integralidade, dissolvendo as barreiras para o acesso e a permanência, reduzindo as desigualdades, promovendo os direitos humanos e garantindo a formação para o trabalho e para o exercício autônomo da cidadania (BRASIL, 2015).

De acordo com o PNE, seu objetivo central “consiste em induzir e articular os entes federados na elaboração de políticas públicas capazes de melhorar, de forma equitativa e democrática, o acesso e a qualidade da educação brasileira” (BRASIL, 2015).

As dez diretrizes dos PNE podem ser categorizadas em cinco grandes grupos e referenciam as vinte metas, como apresentamos abaixo.

### QUADRO 1 - Diretrizes e metas do PNE

#### **Diretrizes para a superação das desigualdades educacionais**

I – Erradicação do analfabetismo.

II – Universalização do atendimento escolar.

III – Superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação.

**Metas:** de 1 a 5; 9; 11 e 12; 14.

#### **Diretrizes para a promoção da qualidade educacional**

IV – Melhoria da qualidade da educação.

V – Formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade.

**Metas:** 6 e 7; 10; 13.

**Diretrizes para a valorização dos (as) profissionais da educação**

IX – Valorização dos (as) profissionais da educação.

**Metas:** 15 a 18.

**Diretrizes para a promoção da democracia e dos direitos humanos**

VI – Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública.

VII – Promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País.

X – Promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

**Metas:** 8 e 19.

**Diretrizes para o financiamento da educação**

VIII – Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade.

**Meta:** 20.

Fonte: Elaborado pela Direção/Inep com base na Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. (BRASIL, 2015, p.12-13)

Enfatizaremos aqui agora nas três primeiras diretrizes do plano que se encontra no grupo das Diretrizes para a superação das desigualdades educacionais, focando na meta 5 PNE, onde apresenta como objetivo “alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do terceiro ano do ensino fundamental” (p.85).

Assim, o PNE considera “alfabetizada uma criança que se torna capaz de apropriar-se da leitura, da escrita e das habilidades matemáticas, a fim de participar efetivamente da sociedade na qual se encontra envolvida” (BRASIL, 2015, p. 85). E enfatiza que:

A alfabetização hoje não pode mais ser considerada uma (de) codificação mecânica de letras e sílabas; ela deve ser entendida em relação à efetiva participação da criança nas práticas de letramento às quais se encontra exposta, dentro e fora da escola (BRASIL, 2015, p. 85).

Com esse entendimento e a fim de firmar o compromisso com a meta 5, o PNE instituiu o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic) assumido pelos governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais para assegurar que todas as crianças estejam alfabetizadas até os oito anos de idade, ao final do terceiro ano do ensino fundamental.

Mais adiante, encontra-se no texto do PNE que:

[...] é possível afirmar que um indivíduo alfabetizado não será aquele que domina apenas rudimentos da leitura e da escrita e/ou alguns significados numéricos, mas aquele que é capaz de fazer uso da língua escrita e dos

conceitos matemáticos em diferentes contextos (BRASIL, Inep, 2013).

A alfabetização pode ser definida como a apropriação do sistema de escrita, que pressupõe a compreensão do princípio alfabético, indispensável ao domínio da leitura e da escrita (BRASIL, Inep, 2013).

## 2.2 Base Nacional Comum Curricular – BNCC

A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) foi homologada pelo Ministério da Educação (MEC) por meio do Parecer CNE/CP nº 15/2017 e Portaria nº 1.570/2017 e trata de um documento normativo que define o conjunto de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica (BRASIL, 2017).

A existência de uma base curricular comum foi prevista na Constituição Federal de 1988 onde no art. 210 traz que sejam “fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais” (BRASIL, 1988).

Sua elaboração também foi amparada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996, onde no art.9 inciso IV afirma que cabe à União:

[...] estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum (BRASIL, 1996).

E é reafirmada ainda na LDB/96 no art. 26 onde determina que:

[...] os currículos da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e do Ensino Médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos (BRASIL, 1996).

A importância de uma base comum curricular é reiterada no PNE de 2014 ao estabelecer e implantar, mediante pactuação interfederativa [União, Estados, Distrito Federal e Municípios], diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos (as) alunos (as) para cada ano do Ensino Fundamental e Médio, respeitadas as diversidades regional, estadual e local (BRASIL, 2014).

Nesse contexto, a BNCC traz que “embora, desde que nasce e na Educação Infantil,

a criança esteja cercada e participe de diferentes práticas letradas, é nos anos iniciais (1º e 2º anos) do Ensino Fundamental que se espera que ela se alfabetize” (BRASIL, 2017, p. 89). Ou seja, ela propõe que a alfabetização seja o foco do processo e conceitua alfabetizar como sendo “trabalhar com a apropriação pelo aluno da ortografia do português do Brasil escrito, compreendendo como se dá este processo (longo) de construção de um conjunto de conhecimentos sobre o funcionamento fonológico da língua pelo estudante” (BRASIL, 2017, p. 90).

### **2.3 Política Nacional de Alfabetização – PNA**

A Política Nacional de Alfabetização (PNA) foi instituída em 11 de abril de 2019 por meio do decreto nº 9.765/19. Conforme exposto no caderno orientativo da PNA:

[...] resulta da relevância do tema aos olhos da sociedade brasileira, que exige cada vez mais dos governantes e gestores públicos maior cuidado e empenho em prover uma formação básica de qualidade a todos os cidadãos, mas também é consequência de uma realidade educacional que revela a urgência de mudança na concepção de políticas voltadas à alfabetização, à literacia e à numeracia (BRASIL, 2019, p. 10).

A PNA traz que se “a criança chega ao final do 3º ano do ensino fundamental sem saber ler, ou lendo precariamente, como é o caso de mais da metade dos alunos brasileiros, sua trajetória escolar fica comprometida” (BRASIL, 2019, p.11).

Assim, a PNA propõe assumir e difundir contribuições aprimoradas pelas evidências científicas mais recentes, uma das mais importantes consiste em adotar um conceito claro e objetivo de alfabetização (BRASIL, 2019).

Para a PNA, o termo alfabetização é conceituado como “o ensino das habilidades de leitura e de escrita em um sistema alfabético” e complementa ao trazer que “se alguém é alfabetizado, significa que é capaz de decodificar e codificar qualquer palavra em sua língua. [...] O objetivo é fazer que se torne capaz de ler e escrever palavras e textos com autonomia e compreensão” (BRASIL, 2019, p.18-19).

Dessa forma a PNA coloca seis componentes básicos nos quais se devem apoiar os bons currículos e as boas práticas de alfabetização, como apresentamos na imagem abaixo.

**Figura 1 – Componentes essenciais para a alfabetização**



Fonte: BRASIL (2019, p. 33)

De acordo com a PNA, os seis componentes são habilidades e competências fundamentais para obter sucesso no ensino da leitura e da escrita.

### 3 Algumas Considerações

É perceptível que os três documentos analisados apresentam semelhanças e diferenças em seus textos: têm o mesmo interesse que é melhorar os índices de alfabetização no país, trazem metas, objetivos, programas e ações para ter mais êxito no processo de alfabetização e diferem quando falam de alfabetização e do tempo da criança em idade escolar ser alfabetizada.

O PNE traz em sua redação que as crianças devem ser alfabetizadas até o final do primeiro ciclo, ou seja, até o término do terceiro ano do ensino fundamental que compreende aos oito anos de idade. A BNCC define em seu texto o que as crianças devem aprender em cada ano e ir aperfeiçoando no ano posterior, estipulando que as crianças devem ser alfabetizadas até o segundo ano do ensino fundamental, ou seja, aos sete anos de idade. A PNA traz a intenção de que as crianças sejam alfabetizadas ao término do primeiro ano do ensino fundamental, compreendendo assim aos seis anos de idade.

No que se referem ao conceito, ambos os documentos tem um mesmo objetivo a atingir, que é a criança alfabetizada dentro do contexto de saber ler e escrever compreendendo o mundo que a cerca, remetendo assim ao conceito de Paulo Freire que diz que “a leitura de mundo transcende a leitura da palavra”.

No entanto, se faz necessário pensar que cada professor adota o método de alfabetizar que mais se familiariza, seja esse método na perspectiva construtivista, na perspectiva cognitiva ou na perspectiva sociointeracionista, ou ainda pela consciência fonológica. Da mesma forma que cada criança é única e carrega em si o seu tempo de

aprender.

Desse modo pensado, o método utilizado pelo professor alfabetizador e a “idade certa” para uma criança ser alfabetizada não devem ser impostos por documentos normativos, vez que a alfabetização está enraizada no contexto social que a criança está inserida.

Alfabetizar uma criança atualmente é entendido bem mais que ensinar a ler e escrever os códigos da linguagem. Alfabetizada é uma criança capaz de fazer o uso da linguagem de forma que a mesma lhe forneça comunicação, expressão, interação e meio para se sentir parte integrante do grupo social que está culturalmente inserida.

Portanto, a alfabetização é a base para a construção do sujeito crítico e social e está assegurada por documentos normativos bem como pela nossa Lei Magna, a Constituição Federal de 1988. E que a mesma não deve ser baseada em um único método de alfabetizar, pois é a utilização de um conjunto de métodos que fornece o êxito na alfabetização.

## Referências

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as **diretrizes e bases da educação nacional**. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)>. Acesso em: 27 jun. 2021.
- BRASIL. Lei Federal 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o **Plano Nacional de Educação** - PNE e dá outras providências. Brasília: MEC, 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: 27 jun. 2021.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base**. – Brasília, DF: Inep, 2015.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília: MEC, 2017.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Alfabetização. **PNA Política Nacional de Alfabetização/Secretaria de Alfabetização**. – Brasília: MEC, SEALF, 2019.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo** / Laurence Bardin; tradução Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. - - São Paulo: Edições 70, 2011.
- FERREIRO, Emilia. **Alfabetização em Processo**. São Paulo: Cortez, 1996. 144p.
- FERREIRO, Emilia. **Com Todas as Letras**. São Paulo: Cortez, 1999. 102p. v.2.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- FREIRE, Paulo. **A importância do ato de ler**: em três artigos que se completam / Paulo Freire. – São Paulo: Autores Associados: Cortez, 1989.
- FREIRE, Paulo. **A importância do ato de ler**: em três artigos que se complementam. 47. ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- KRAMER, Sonia. **Alfabetização: “Dilemas da Prática”**. In: KRAMER, Sonia et al (org). Rio de Janeiro: Ltda., 1986.
- SOARES, Magda. **Letramento**: um tema em três gêneros. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.
- UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação. **Alfabetização como liberdade**. Brasília: UNESCO, MEC, 2003.