



REVISITANDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS PROGRAMAS FEDERAIS PARA A ALFABETIZAÇÃO NO PAÍS

Maély Estefania Ruth Monteiro Barbosa¹

Giovanna Rodrigues Cabral²

Ilsa do Carmo Vieira Goulart³

Eixo temático: 1. Alfabetização e políticas públicas

Resumo: Este trabalho integra uma pesquisa de dissertação do Mestrado Profissional, em desenvolvimento no Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Lavras (UFLA), que tem como objetivo principal mapear e analisar as produções acadêmicas que trataram sobre a Política Nacional de Alfabetização (PNA) publicadas no âmbito da Revista Brasileira de Alfabetização, a partir de 2019. A ainda vigente PNA é uma política de Estado proposta na tentativa de melhorar a qualidade da alfabetização no país, no entanto, desde a sua criação tem sofrido críticas quanto a forma de sua implementação e as concepções que subjacem a ela. Como recorte para esta escrita, apresenta-se uma análise documental da trajetória das políticas federais voltadas para a área da alfabetização no país, buscando evidenciar as contradições existentes entre elas. Foi possível depreender que existem divergências nas políticas em relação ao tempo proposto para se alfabetizar e nas concepções de alfabetização adotadas, além de descontinuidades e rupturas, decorrentes, principalmente, da alternância de poder na gestão do governo.

Palavras-chaves: Alfabetização; Governo Federal; Políticas Públicas.

Introdução

Na esfera das discussões que constituem as políticas públicas para a alfabetização no Brasil, situa-se a Política Nacional de Alfabetização (PNA), instituída pelo decreto presidencial n.º 9.765, em 11 de abril de 2019. Trata-se de uma política de Estado proposta na tentativa de elevar a taxa de alfabetização do país mediante o desenvolvimento de um conjunto de programas e ações para a área. A referida política tem apresentado críticas e dúvidas quanto a sua efetividade, decorrentes, sobretudo, dos discursos nos modos de se conceber o processo de alfabetização.

Consideramos importante destacar que, no Brasil, a questão das políticas públicas

¹Mestranda em Educação pela Universidade Federal de Lavras. E-mail: maely.barbosa2@estudante.ufla.br

²Doutora em Educação. Professora do Departamento de Gestão educacional, teorias e práticas de ensino e do Mestrado profissional em Educação da Universidade Federal de Lavras. E-mail: giovanna.cabral@ufla.br

³Doutora em Educação. Professora do Departamento de Gestão educacional, teorias e práticas de ensino e do Mestrado profissional em Educação da Universidade Federal de Lavras. E-mail: ilsa.goulart@ufla.br

educacionais ganham novos sentidos com as modificações do poder no âmbito das esferas políticas. Tratando-se aqui, de modo específico do processo de alfabetização, vê-se que foram desenvolvidos por diferentes gestões de governo, programas para a área, caracterizados, sobretudo, por suas rupturas e descontinuidades. Apontamos alguns, como os que se seguem: Parâmetros em Ação/PCN em Ação (1999), Programa de Formação de Professores Alfabetizadores/PROFA (2001), Pró-Letramento (2005) e o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa/ PNAIC (2012). Com base no que propõe Lombardi e Saviani (2008), todos estes programas refletem as políticas e direcionamentos do governo da época, pois:

[...] parece que cada governo, cada secretário de educação ou cada ministro quer imprimir sua própria marca, deixando de lado os programas implementados nas gestões anteriores. Com esse grau de descontinuidade não há como fazer frente às questões especificamente educacionais dado que, como se mostrou, trata-se de um tipo de atividade que requer continuidade (LOMBARDI; SAVIANI, 2008, p. 271).

Dentro dessa discussão, compreender os discursos e as concepções presentes na PNA pode contribuir para reflexões sobre as políticas públicas voltadas para o campo da alfabetização e das lacunas existentes no processo.

Desta forma, este trabalho integra uma pesquisa de dissertação de Mestrado Profissional em Educação, da Universidade Federal de Lavras (UFLA), que objetiva mapear as produções acadêmicas publicadas no âmbito da Revista Brasileira de Alfabetização (RBA), a partir do ano de 2019, que tenham como objeto de análise principal a Política Nacional de Alfabetização (PNA). Enquanto pesquisa em curso, para a escrita deste artigo nosso recorte recai em revisitar as políticas públicas e os programas federais para a alfabetização no país, no sentido de identificar pontos de aproximação e de distanciamentos ente eles. Para tal, foi realizada uma pesquisa de abordagem qualitativa, de cunho documental, baseada nos principais materiais e documentos federais que embasam a alfabetização no país.

Revisitando os documentos norteadores das políticas e programas com foco na alfabetização

O fracasso em alfabetização no Brasil tem suas causas em diferentes fatores. Um deles aponta para a baixa qualidade do ensino da leitura e da escrita, atrelada a formação inadequada de professores dos anos iniciais do ensino fundamental. É nesse âmbito que, ao longo da história, destaca-se os investimentos na formação continuada de professores como possibilidade de mudança do quadro da alfabetização no país. Ao mesmo tempo em que ações voltadas para o currículo, a avaliação, a assistência familiar são efetivadas pelo Brasil.

A questão de um currículo mínimo não foi abordada pela primeira vez com a publicação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), antes dela nos anos de 1990 foram elaborados os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN's) para as disciplinas das etapas do Ensino Fundamental e do Ensino Médio. Tratou-se de uma iniciativa que não obrigava Estados e Municípios quanto a sua execução direta, sendo mais um referencial de trabalho, que associado às Diretrizes Curriculares Nacionais e os Referenciais de Ensino fundamentavam a produção dos currículos locais. Embora os PCN's tenham sido construídos com a perspectiva de democratizar um conjunto de conhecimentos em garantia ao direito à educação para o exercício da cidadania, várias críticas foram recebidas, principalmente em relação aos desafios dos professores e gestores da Educação Básica na compreensão do documento.

Em decorrência disso, em 1999 o Ministério da Educação instituiu o Programa de Formação Continuada, os Parâmetros em Ação (PCN's em ação) com a finalidade de orientar a formação de professores, oferecendo condições para o entendimento e implementação dos PCN's e das DCN's para a Educação Infantil e Ensino Fundamental, como também contribuir para novas ações na formação de professores com a utilização da TV Escola.

Na sequência das propostas de formação do governo federal voltadas para a alfabetização e visando à qualidade do ensino e minimizar as dificuldades nessa etapa, foi criado em 2001, o Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (PROFA).

O Programa de Formação de Professores Alfabetizadores é um curso anual de formação destinado especialmente a professores que ensinam a ler e escrever na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, tanto crianças como jovens e adultos. Embora seja destinado em especial a professores que alfabetizam, é aberto a outros profissionais da educação que pretendem aprofundar seus conhecimentos sobre o ensino e a aprendizagem no período de alfabetização. (BRASIL, 2001, p.20).

A concepção de alfabetização presente na proposta estava ancorada na teoria da Psicogênese da Língua Escrita (1985), de Emília Ferreiro e Ana Teberosky, de perspectiva construtivista para o desenvolvimento e uso da escrita:

Já não é mais possível conceber a escrita exclusivamente como um código de transcrição gráfica de sons, já não é mais possível desconsiderar os saberes que as crianças constroem antes de aprender formalmente a ler, já não é mais possível fechar os olhos para as conseqüências provocadas pela diferença de oportunidades que marca as crianças de diferentes classes sociais. Portanto, já não se pode mais ensinar como antes... (BRASIL, 2001, p.8).

Nessa teoria, para uma alfabetização eficiente, o aprendiz depende de uma interação com seu objeto de conhecimento e percorre um percurso evolutivo de formulação de hipóteses sobre o sistema de escrita alfabética para, então, se apropriar e dominar dele.

O PROFA foi finalizado em 2003 após a mudança na gestão do Governo Federal mediante as eleições presidenciais do ano anterior, mas deu início a uma série de propostas voltadas a formação específica de professores dos anos iniciais.

Em 2005, como nova política pública educacional para formação continuada de professores alfabetizadores foi criado o programa Pró-Letramento – Mobilização pela Qualidade da Educação. A adesão ao programa foi feita por diversos Estados e Municípios e o curso foi oferecido na modalidade semipresencial para professores em exercício nas escolas públicas nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Diferente do PROFA, o Pró-Letramento apresenta a alfabetização na perspectiva do letramento. A proposta, então, estende o uso da língua nas práticas sociais de leitura e escrita e considera que, embora alfabetização e letramento sejam conceitos diferentes, a ação pedagógica deve contemplar os dois processos de forma articulada e simultânea.

O Pró-Letramento foi finalizado em 2010 e apresentou resultados significativos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), sendo considerado exitoso pelo MEC. Desse modo, foi tomado como referência para a criação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) em 2012, em consonância, com a meta 5 do Plano Nacional de Educação (PNE) que aponta o foco de “Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental” (BRASIL, 2014).

Assim, dando continuidade ao Pró-Letramento, o PNAIC apresentou a ideia de alfabetização ligada à perspectiva do letramento. Desse modo, ao longo das ações foi considerado o trabalho de apropriação do Sistema de Escrita Alfabética, bem como o uso nas práticas sociais.

De forma diferente das iniciativas anteriores, as ações do PNAIC se ampliaram para outros 3 eixos, além da formação de professores, englobando a oferta de materiais didáticos, obras literárias, obras de apoio pedagógico, jogos e tecnologias educacionais para turmas e escolas dos anos iniciais; a implantação de avaliação externa para a alfabetização e a gestão, mobilização e controle social. As ações no âmbito do PNAIC finalizaram em 2018, para dar lugar a atual Política Nacional de Alfabetização (PNA) proposta com a troca de governo no âmbito federal em 2019. Desde a sua criação essa política vem ganhando um papel de destaque na educação brasileira, sobretudo por contrariar as ações anteriormente propostas enquanto iniciativas para a área de educação e, neste ano de 2023, novamente após a mudança do cenário política federal, é colocada em discussão com objetivo de ser reformulada.

PNA: aproximações e afastamentos entre as iniciativas para a área de alfabetização

A PNA apresenta a ideia de alfabetização baseada em evidências científicas, associando-a a ciência cognitiva da leitura, seguindo as abordagens das políticas públicas de países desenvolvidos, como Estados Unidos e Portugal e desconsiderando as pesquisas brasileiras. No contexto da ciência cognitiva da leitura a alfabetização é definida como o “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” (BRASIL, 2019, p. 18), ganhando atenção especial os seis componentes relatados como fundamentais para a sua efetivação: consciência fonêmica, instrução fônica sistemática, fluência em leitura oral, desenvolvimento de vocabulário, compreensão de textos e produção de escrita (BRASIL, 2019). Neste sentido, percebe-se que a alfabetização é definida de forma imprecisa quando se resume ao sistema de escrita alfabética e desconsidera outras semioses, como o letramento.

Também é desconsiderado o importante papel da consciência fonológica na aprendizagem da leitura e da escrita, sendo que a PNA pauta-se apenas na consciência fonêmica que, dada a complexidade e multiplicidade do processo de alfabetização, de forma isolada não se qualifica para alfabetizar.

Arelado a essa questão, a PNA apresenta os conceitos de literacia e numeracia, termos utilizados para explicar o processo de ensino e aprendizagem da leitura e da escrita e dos números e operações, respectivamente. Em relação ao termo literacia, adjacente ao de letramento em língua portuguesa, sob a perspectiva da PNA é utilizado desde a década de 1980. Para o Brasil, consiste em uma possibilidade de aproximar etimologicamente dos termos utilizados por outros países, em especial, aqueles que fundamentaram as suas políticas públicas educacionais em evidências científicas. Pode ser entendida como um “conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes relacionadas com a leitura e a escrita e sua prática produtiva”, adquiridos por meio de um processo que percorre três níveis, a saber: literacia básica (compreende as etapas da Educação Infantil, pré-escola, e do Ensino Fundamental, 1º ano), literacia intermediária (compreende desde o 2º até o 5º ano do Ensino Fundamental) e literacia disciplinar (compreende a etapa do Ensino Fundamental anos finais, a partir do 6º ano, à etapa do Ensino Médio) (Brasil, 2019).

Ainda, assume-se dentro do campo da literacia, diferentes tipologias, sendo interessante destacar aquelas referenciadas no caderno da política. Inicialmente, a literacia emergente, um “conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes relacionadas à leitura e à escrita, desenvolvidos antes da alfabetização” (BRASIL, 2019, p. 22). Neste sentido, a literacia emergente relaciona-se às aprendizagens que precedem ao ensino sistematizado da alfabetização, certamente devido ao contexto social de diferentes formas de linguagem em

que a criança já está inserida. Tais aprendizagens são consideradas essenciais para o desenvolvimento do processo de alfabetização, devendo ser estimuladas durante a primeira infância.

Em consonância, deve-se considerar ainda a literacia familiar, “um conjunto de práticas e experiências relacionadas com a linguagem, a leitura e a escrita, as quais a criança vivencia com seus pais ou cuidadores” (BRASIL, 2019). Neste caso, a efetividade da alfabetização das crianças decorre, entre fatores distintos, da participação familiar nas práticas da linguagem oral e escrita, com vistas ao desenvolvimento de habilidades cognitivas necessárias a este processo e, em consequência, ao progresso nos níveis de literacia. Entre estas práticas, destacam-se a promoção de um convívio diário da criança com a escrita e da interação verbal, ambas potencializadoras do processo de aprendizagem.

Em relação ao termo numeracia, relatado pela PNA também como literacia matemática, é utilizado em substituição ao termo letramento matemático. É considerado um “conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes relacionadas com a matemática”, capazes de ampliar as aprendizagens na área, sobretudo para a resolução de problemas cotidianos (BRASIL, 2019). A escolha pelo uso do termo também é justificada pelas ciências cognitivas.

A integração entre estas práticas, de linguagem, literacia e numeracia, são apresentadas como princípios pela PNA em seu artigo 3º e suas diretrizes (art. 5º), sendo que a primeira delas ganha atenção especial, pois prioriza a alfabetização no primeiro ano do ensino fundamental, o que entra em contradição com outros documentos oficiais, como o Plano Nacional de Educação/PNE (2014/2024) e a BNCC (BRASIL, 2017).

A partir das questões apresentadas constatamos que a PNA assume perspectivas para o processo de alfabetização que se diferem das demais iniciativas para a área. Em síntese, pelo fato de ter sido construída sem um diálogo com as pesquisas brasileiras, desprezando todo o estudo feito no país, e pelo não reconhecimento das bases consolidadas de alfabetização, como a sua associação ao conceito de letramento e o trabalho com a consciência fonológica.

A incoerência entre os documentos oficiais em relação ao tempo ideal para a alfabetização das crianças, assim como as concepções nelas presentes, demarcam conflitos entre as iniciativas, o que impossibilita a resolução do problema e levanta dúvidas quanto às suas efetividades.

O quadro 1 ilustra alguns desencontros conceituais e de orientações pedagógica presentes em algumas ações oficiais analisadas.

Quadro 1. Pontos em destaque sobre os processos de alfabetização e de letramento

Políticas Públicas	PNE	BNCC	PNA
Alfabetização	Alfabetização como apropriação da leitura, da escrita e das habilidades matemáticas	Adequação do currículo para apropriação do sistema de escrita alfabética	Ensino das habilidades de leitura e de escrita em um sistema alfabético
Letramento	Entendida em relação a efetiva participação da criança nas práticas de letramento às quais se encontra exposta, dentro e fora da escola	Alfabetização envolvida em práticas diversificadas de letramentos	Literacia: conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes relacionadas com a leitura e a escrita e sua prática produtiva
Ensino	1º, 2º e 3º ano EF	1º e 2º ano EF	1º ano do EF

Fonte: elaborado pela autoras

Os agentes envolvidos com o processo de alfabetização, em especial os professores alfabetizadores, se ressentem da continuidade das iniciativas e se sentem inseguros com essas divergências, o que compromete sua prática pedagógica. Da mesma forma, percebemos que os gestores que implementam as políticas no cenário local ficam a mercê das orientações do Governo Federal e, muitas vezes, do Estadual, para planejamento e organização das ações locais e que as rupturas evidenciadas, sobretudo pelas trocas dos governos executivos faz com que os resultados não sejam observáveis a curto prazo.

Considerações Finais

Nesta pesquisa delineamos o percurso de alguns documentos e de algumas iniciativas que se integram às áreas de alfabetização e de letramento, trazendo seus conceitos principais na tentativa de identificar suas semelhanças e disparidades. O que constatamos foi que existem divergências nas políticas em relação ao tempo proposto para se alfabetizar e das concepções de alfabetização adotadas, além de descontinuidades e rupturas, decorrentes, principalmente, da alternância de poder na gestão do governo, em seus três níveis: federal, estadual e municipal.

Sendo assim, apesar de cada iniciativa analisada apresentar seus prós e contras aos processos de alfabetização e de letramento, cabe ressaltar que nem sempre atendeu a interesses coletivos e educacionais, mas antes, a interesses políticos e econômicos. Essa realidade impede o alcance de resultados satisfatórios e demonstram a necessidade de se

compreender as atuais propostas como possibilidade para o desenvolvimento significativo do ensino e aprendizagem da alfabetização no país.

Referências

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. **Base nacional comum curricular**. Brasília, DF, 2016.

BRASIL. **Guia Geral do Pró-Letramento**. Brasília, 2007.

BRASIL. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**, Caderno de Apresentação. Brasília: Ministério de Educação, 2012.

BRASIL. **PCN's em ação**. Programa de desenvolvimento profissional continuado: alfabetização. Brasília: Secretaria de Ensino Fundamental, 1999.

BRASIL. MEC. Secretaria de Alfabetização. **PNA: Política Nacional de Alfabetização**. Brasília: MEC, SEALF, 2019.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria de Educação Fundamental. **Programa de Formação de Professores Alfabetizadores**: Documento de Apresentação. Brasília: MEC/SEF, 2001.

BRASIL, **Lei° 13.005**. de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, seção 1, 26 jun. 2014.

LOMBARDI, J. C.; SAVIANI, D. (Orgs.) **Marxismo e educação: debates contemporâneos**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2008.