

A POLÍTICA NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO (PNA/2019): dissonâncias com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN/1996)

Estela Souza de Castro¹

Alessandra Amaral da Silveira²

Flávia Burdzinski de Souza³

Lívia Lempek Trindade Monteiro⁴

Eixo temático: 1. Alfabetização e políticas públicas

Resumo: Este trabalho tem por objetivo refletir sobre consonâncias e contradições entre alguns dos princípios e diretrizes da Política Nacional de Alfabetização e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN (BRASIL, 1996). Partimos de uma perspectiva de pesquisa qualitativa, uma vez que possibilita analisar de forma aprofundada determinados acontecimentos, realizada por meio da análise documental a partir de três documentos: LDBEN (BRASIL, 1996); Decreto presidencial n. 9.765/ 2019, que implementa a PNA (BRASIL, 2019A); e do Caderno PNA (BRASIL, 2019b), que explica a política. Ao buscar compreender as aproximações e os distanciamentos entre as referidas políticas, observamos que tanto a PNA quanto a LDBEN parecem se aproximar quando evidenciam a importância da valorização docente, da qualidade da educação e da igualdade de oportunidades. E se distanciam em vários aspectos, principalmente quando a questão é em relação a liberdade, pluralidade de ideias e concepções pedagógicas, pois na LDBEN essa concepção é central no fazer pedagógico e na PNA isso não é considerado, pelo fato de enaltecer e impor um único caminho metodológico de alfabetização, com base em “evidências científicas” da ciência cognitiva.

Palavras-chaves: PNA; LDBEN; Valorização dos profissionais da educação; Pluralismo de ideias.

Introdução

Este trabalho está vinculado aos estudos e pesquisas que vimos desenvolvendo no Grupo de Estudos e Pesquisas em Alfabetização e Letramento, da Universidade Federal de Rio Grande (GEALI/FURG), sobre as ações e programas da Política Nacional de Alfabetização (PNA/2019). O objetivo deste texto é identificar consonâncias e contradições

¹Mestranda em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG/RS). Contato: estelasouzacastros@gmail.com

²Doutora em Educação (UFPel/RS). Professora na rede municipal do Rio Grande/RS. Pós-doutorado no PPGEduc (FURG/RS) ale82amaral@yahoo.com.br

³Doutoranda em Educação. Professora na Universidade Federal da Fronteira Sul - Campus Erechim/RS. Contato: flavia.souza@uffs.edu.br

⁴Mestranda em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG/RS). Contato: livialempk23@gmail.com

entre alguns dos princípios e diretrizes da política em questão, em relação à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN (BRASIL, 1996). No entanto, cabe destacar que são documentos de ordem diferentes, pois a LDBEN é considerada a Lei máxima da educação brasileira, enquanto a PNA é uma política estatal de governo, criada e elaborada em um contexto específico. Logo, os documentos foram analisados com a intenção de evidenciar dissonâncias entre eles.

Para a investigação partimos de uma perspectiva de pesquisa qualitativa, uma vez que possibilita analisar de forma aprofundada determinados acontecimentos, buscando conhecer o caráter subjetivo da ação social (GIALDINO, 2007). Dentro desta perspectiva metodológica, a análise documental foi fundamental para desenvolver a proposta apresentada neste estudo. A análise documental foi realizada a partir dos princípios que regem a LDBEN (BRASIL, 1996), em um comparativo com os Princípios e Diretrizes contidas no Decreto n. 9.765/2019 que implementa a PNA (BRASIL, 2009a) e no manual que explica a política: o Caderno PNA (BRASIL, 2019b).

Para desenvolver os objetivos deste trabalho, o texto segue dividido em mais duas seções, acrescidas das considerações finais. A primeira seção apresenta uma breve contextualização da PNA (BRASIL, 2019a; 2019b), bem como, da mesma forma contextualizada a importância da LDBEN (BRASIL, 1996) no cenário da Educação brasileira. Na segunda seção realizamos a análise comparativa entre as consonâncias e contradições dos referidos documentos além de apresentarmos os resultados parciais da pesquisa. Por fim, concluímos o texto apresentando nossas considerações finais.

2 Considerações iniciais acerca da PNA (2019) e a LDBEN (1996)

A Política Nacional de Alfabetização - PNA, foi implementada no Brasil por meio do Decreto presidencial n. 9.765, em 11 de abril de 2019, na justificativa de “melhorar a qualidade da alfabetização no território nacional e de combater o analfabetismo absoluto e o analfabetismo funcional [...]”, usando como base as evidências científicas das ciências cognitivas (BRASIL, 2019a, p. 15). Sem abertura para discussão com os diferentes sujeitos que constituem a educação brasileira, a referida política acabou tendo como principal característica um caráter autoritário. Ainda, visou propor “novos” entendimentos e conceitos no campo da alfabetização, que se colocavam em oposição ao que vinha sendo estudado e debatido entre pesquisadores brasileiros sobre o assunto nas últimas quatro décadas. Dessa maneira, em linhas gerais provocou uma grande ruptura com as propostas da alfabetização que estavam sendo desenvolvidas no Brasil.

A PNA tem como fundamento principal a alfabetização baseada em evidências científicas, que se limitam a ciência cognitiva da leitura e a neurociência, relegando a segundo plano ou desconsiderando outros conhecimentos fundamentais no campo pedagógico da alfabetização levantados por políticas anteriores, como o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). Pensando na relação da referida política com os marcos da educação brasileira, destacamos que desde a (re)democratização do ensino brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988, a educação no país passa a ter definições legais a nível de currículo, a exemplo da LDBEN de 1996, que foi uma política construída com base nas orientações da Lei Máxima citada, que marcou o começo de um período de conquistas para a educação no Brasil.

A LDBEN, sancionada pela Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida também como “Lei Darcy Ribeiro”, levou 8 anos para ser sancionada, período marcado por disputas envolvendo Governos, partidos políticos, educadores, pesquisadores, empresários, entre outros atores sociais. Uma disputa representada de um lado por aqueles que se posicionavam em defesa da educação, gratuita, laica e de qualidade socialmente referenciada para todos os brasileiros, em todos os níveis e modalidades de formação e de outro, os que coadunam com os princípios neoliberais, defendendo interesses do sistema particular de ensino. Nesse sentido, Brzezinski (2010, p. 190), salienta que: “No período de tramitação do projeto de LDB atual (1988-1996), o conflito público versus privado, a disputa entre dois projetos de sociedade e de educação voltam ao cenário político-ideológico, porém marcaram presença novos atores”.

As disputas ideológicas presentes na formulação da LDBEN (BRASIL, 1996), não parecem se fazer presentes no que tange a implementação da PNA (BRASIL, 2019a), pois não houve abertura para contribuição ou discussão entre as partes antagônicas antes que o Decreto n. 9.765/2019 fosse sancionado, ou seja a política partiu de uma formulação imposta por um grupo restrito de colaboradores.

Em meio a duas políticas educacionais com históricos de criação tão diversos, buscamos identificar aproximações e contradições entre os princípios e diretrizes da PNA (BRASIL, 2019a; 2019b), e os princípios e diretrizes da LDBEN (BRASIL, 1996), conforme apresentamos na seção a seguir.

3 Consonâncias e contradições entre a LDBEN (1996) e a PNA (2019)

Com base nos achados encontrados neste estudo, destacamos que os Princípios da LDBEN estão alinhados com os Princípios previstos pela Constituição Federal de 1988, os quais visam garantir uma educação pública, gratuita e de qualidade. Porém, ao estabelecer

um comparativo entre os Princípios e diretrizes da PNA com os da LDBEN, percebemos poucas consonâncias, conforme destacado no quadro abaixo:

Quadro 1: Dissonâncias entre LDBEN (1996) e da PNA (2019)

LDBEN (1996)		Decreto n. 9765 e Caderno PNA (2019)	
Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:	I - igualdade de oportunidades educacionais;	Art. 3º São princípios da Política Nacional de Alfabetização:	I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
	VII -valorização do profissional da educação escolar;	Art. 5º Constituem diretrizes para a implementação da Política Nacional de Alfabetização:	VIII. valorização do professor da educação infantil e do professor alfabetizador.
	IX - garantia de padrão de qualidade;	CADERNO PNA	[...] fomentar programas e ações voltados à alfabetização com base nas mais recentes evidências científicas, no intuito de melhorar a qualidade da alfabetização e combater o analfabetismo absoluto e funcional no território brasileiro [...]

Fonte: elaborado pelas autoras, 2023.

Com o quadro acima, percebemos que há uma possível aproximação quando se trata da ênfase a valorização docente, a qualidade da educação e a igualdade de oportunidades educacionais. Sendo assim, ambas as políticas enaltecem que esses princípios e diretrizes são importantes, porém a LDBEN explicita como deverá ocorrer a valorização do profissional, especialmente no Título VI, Art. 67:

Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público

I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;

III - piso salarial profissional;

IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;

V - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;

VI - condições adequadas de trabalho.

Entretanto, no texto do Decreto e do Caderno da PNA, verificamos que em relação à

"valorização do professor" não há aprofundamento que explique de que forma ela será garantida. Inferimos que seria por meio das formações continuadas, dos cursos oferecidos e das "premiações", pois dois eixos do Programa Tempo de Aprender enfatizavam isso. Porém o eixo da premiação não foi uma ação prevista que não teve explicações e nem execução. Nesse sentido, Carvalho (1998, p. 82) defende que:

necessitamos de uma política pública de formação, que trate, de maneira ampla, simultânea, e de forma integrada, tanto da formação inicial, como das condições de trabalho, remuneração, carreira e formação continuada dos docentes. Cuidar da valorização dos docentes é uma das principais medidas para a melhoria da qualidade do ensino ministrado às nossas crianças e aos nossos jovens.

As palavras do autor nos ajudaram a avaliar que as políticas educacionais, subsequentes a LDBEN, no decorrer de duas décadas, trouxeram os embates relacionados ao entendimento relativo à valorização dos profissionais. Porém, quando tratado do referido tema, as especificações quanto a formação, condições de trabalho e remuneração, mostraram-se tímidas, muitas vezes omissas.

Em relação ao princípio da qualidade, por se tratar de uma política voltada para a alfabetização, a PNA ao enaltecer a qualidade do ensino e aprendizagem, da leitura, da escrita e da literacia, segue como base parâmetros internacionais, da ciência cognitiva da leitura, como "evidências científicas". Diante disso, o uso do termo qualidade além de parecer ser tomado de forma imprecisa, está atrelado ao conceito neoliberal de produtividade intrínseco em ambos documentos (FREIRE, 2013; MORTATTI, 2019).

Dessa maneira, Mortatti (2019, p.27), faz uma análise do conjunto de ações relacionadas ao uso escamoteado do termo "evidências científicas", que serve ao objetivo de atuar como "instrumentos a serviço de táticas de silenciamento/ocultação de motivações atreladas a um projeto de país". Para a autora a referida política atua como uma forma de intervenção autoritária ligada aos ideais ultraconservadores, com pautas de uma pseudociência com fundamentalismo científico-religioso, aliados ao grupo social que elegeu Bolsonaro em 2018 (evangélicos, banqueiros, liberais, militares, etc) (MORTATTI, 2019).

No mesmo sentido, Peres (2022) salienta que uma análise comparativa da política em questão com princípios legais que regem a Educação no Brasil, revela que o uso do termo "evidências científicas", visa conferir um status de solidez a uma política incipiente. Essa política que adentra ao cenário educacional de forma impositiva e que visa garantir uma roupagem de novidade e de solução milagrosa dos problemas da alfabetização no Brasil (PERES, 2022).

Outra consonância entre a PNA e a LDBEN parece ser percebida com o termo da "igualdade". O Caderno PNA salienta que haverá progresso e êxito nos estudos, quando as

crianças dominarem a leitura e escrita, o que oferece igualdade de condições e oportunidades para que possa se desenvolver e contribuir com a sociedade (BRASIL, 2019b). Aparentemente observamos que um discurso meritocrático entra em cena quando dá ao sujeito uma ênfase muito grande ao seu próprio “sucesso”, uma educação individualista, própria dos discursos neoliberais (FREIRE, 2013).

Ao longo da análise percebemos um distanciamento de concepções entre a LDBEN (BRASIL, 1996) e a PNA (BRASIL, 2019a, 2019b) quando se trata da liberdade de pensamento e da igualdade de condições de acesso e permanência. Sendo assim, é perceptível a compreensão dos problemas políticos da educação no Brasil como a desvalorização das trabalhadoras da educação, o cerceamento da liberdade de pensamento e a desigualdade de condições de acesso e permanência. Ou seja, os princípios condizem com as necessidades materiais da educação e demonstram uma compreensão ampla destas.

Outros afastamentos foram percebidos quando não localizamos nos documentos da PNA menções à outros princípios da LDBEN, como: “liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber”; “pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas”; “respeito à liberdade e apreço à tolerância”; “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”; “valorização da experiência extra-escolar”; “consideração com a diversidade étnico-racial; garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida” (BRASIL, 1996).

Destacamos os princípios que se referem a liberdade de aprender e ensinar e ao pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas (BRASIL, 1996), os quais a PNA não contempla. A política segue a aposta da homogeneidade, já que ela centraliza suas orientações em uma única corrente teórica, enfatizando a aplicação de um único método de alfabetização, para que o sucesso da alfabetização, de crianças plurais, seja realizado pela via de um caminho único.

5 Considerações Finais

A realização desta análise documental serviu para tomar consciência que a história da Educação não acontece de forma linear, é marcada por conquistas e avanços, mas nunca sem embates e retrocessos. Pois, tanto a tramitação da LDBEN (BRASIL, 1996) quanto a implantação da PNA (BRASIL, 2019a) foram caracterizadas por embates políticos que de um lado era representada por aqueles se posicionavam em defesa da educação, gratuita, laica e de qualidade socialmente referenciada para todos os brasileiros, em todos os níveis e modalidades de formação e do outro lado, os que coadunam com os princípios neoliberais, defendendo interesses do sistema privado de ensino. A diferença que marca estes dois

processos é que aparentemente a tramitação da LDBEN se deu por meios democráticos, enquanto a implementação da PNA foi imposta de modo autoritário.

Das análises ora realizadas, concluímos que em determinados momentos as políticas analisadas pareciam estar em consonância, principalmente, quando tratavam da valorização dos profissionais, da qualidade da educação e da igualdade de oportunidades. No entanto, a LDBEN refere-se a qualidade da educação (BRASIL, 1996) e a PNA trata da qualidade relacionada ao ensino de habilidades e técnicas da alfabetização (BRASIL, 2019b). Apesar disso, elas dissonam quando são referidos o pluralismo de ideias e a liberdade do pensamento, pois na PNA (2019) não há uma solidez teórica e entendimento ético, ficando o fazer docente e a aprendizagem, reduzidas a um único método de alfabetização, com base na ciência cognitiva da leitura.

Por fim, compreendemos que a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (BRASIL, 1996) garantida nos princípios da LDBEN, não se faz presente na PNA, pois a referida política em nenhum momento consegue deixar evidente o real motivo que ainda leva milhares de brasileiros a não se alfabetizar plenamente: a desigualdade social. Enquanto o primeiro documento notabiliza o enfrentamento à desigualdade de acesso e permanência na escola, o segundo ignora tal contexto educacional e sugere o método fônico como solução para o alfabetismo no Brasil. Sendo assim, as consonâncias entre os documentos evidenciados demonstram a disputa política no campo da educação, em que a lei, construída de modo democrático, dialoga com as demandas e o contexto educacional e a PNA, construída de modo autoritário, os desconsidera a fim de oferecer uma solução homogeneizante.

Referências

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bistream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2020.

_____. Lei n.º 9.394, de 20/12/1996. Estabelece a lei de diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em 09 mai. 2023.

_____. Atos do Poder Executivo. Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019. Institui a Política Nacional de Alfabetização. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 abr. 2019a. Seção 1-extra, p. 15. Disponível em <http://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: 27 mai. 2020.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Alfabetização. **PNA Política Nacional de**

Alfabetização. Brasília: MEC, SEALF, 2019b. 54 p. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/images/CADERNO_PNA_FINAL.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2021.

BRZEZINSKI, Iria. Tramitação e desdobramentos da LDB/1996: embates entre projetos antagônicos de sociedade e de educação. **Trabalho, educação e saúde**, v. 8, p. 185-206, 2010.

CARVALHO, Djalma Pacheco de. A Nova Lei de Diretrizes e Bases e a formação de professores para a educação básica. **Ciência & Educação (Bauru)**, v. 5, p. 81-90, 1998.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa.** 45ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2013.

GIALDINO, Irene Vasilachis de (Org.). Estratégias de investigación cualitativa. Buenos Aires: Editorial Gedisa, 2007.

MORTATTI, Maria do Rosário Longo. A “Política Nacional de Alfabetização” (Brasil, 2019): uma “guinada” (ideo) metodológica para trás e pela direita. **Revista Brasileira de Alfabetização**, v. 1, n. 10, 25 mar. 2020.

PERES, E. T. Do que aprendemos ao que combatemos: dez mitos da alfabetização que precisam ser derrubados. **Revista Brasileira de Alfabetização**, n. 16, p. 164-171, 24 mar. 2022.