

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ALFABETIZAÇÃO NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA BASE TEÓRICA ADOTADA

Bárbara Jessik dos Santos Alves Marques¹

Universidade Estadual de Santa Cruz

Luciana Sedano²

Universidade Estadual de Santa Cruz

RESUMO

A presente pesquisa aborda as políticas públicas em alfabetização, investigando suas bases teóricas e sua relação com a hegemonia e contra-hegemonia. Analisamos duas políticas brasileiras, o PNAIC (2012-2015) e o PNA (2019-2023), identificando as correlações de classe presentes nelas e analisando sua implementação à luz da ideologia subjacente. Os principais autores de referência incluem Gramsci, Robertson e Dale, Magda Soares, Antônio Nóvoa e Dehaene. Realizamos uma revisão de literatura e uma análise documental do PNAIC e PNA para responder nosso questionamento, buscando identificar os autores e suas teorias defendidas. Além disso, apresentamos dados do Inep (2022) relacionados à meta 5 do Plano Nacional de Alfabetização, que inclui avaliações do Seab/2019. Esperamos contribuir para o debate sobre a necessidade de criação de políticas públicas de Estado mais sólidas, que atendam a alfabetização no Brasil, visto que este assunto é de grande relevância acadêmica e social.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Alfabetização. PNAIC. PNA.

PUBLIC LITERACY POLICIES IN BRAZIL: NA ANALYSIS OF THE THEORETICAL BASIS ADOPTED

ABSTRACT

This research looks at public policies on literacy, investigating their theoretical bases and their relationship with hegemony and counter-hegemony. We analyze two Brazilian policies, the PNAIC (2012-2015) and the PNA (2019-2023), identifying the class correlations present in them and analyzing their implementation in the light of the underlying ideology. The main reference authors include Gramsci, Robertson and Dale, Magda Soares, Antônio Nóvoa and Dehaene. We will carry out a literature review and document analysis of the PNAIC and PNA to answer our question, seeking to identify the authors and their theories. In addition, we present data from Inep (2022) related to goal 5 of the National Literacy Plan, which includes evaluations from Seab/2019. We hope to contribute to the debate on the

¹ Mestranda do Programa de Pós-graduação e Mestrado Profissional em Educação PPGE – Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), Campus Soane Nazaré de Andrade, Rod. Jorge Amado, Km 16 - Salobrinho, Ilhéus - BA, 45662-900, Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-9204-5466>. E-mail: bjamarques.ppge@uesc.br.

² Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Atua como professora titular do Departamento de Ciências da Educação, Docente permanente do Programa de Mestrado Profissional em Educação: Formação de Professores da Educação Básica (PPGE) e do Programa de Mestrado Acadêmico em Educação em Ciências e Matemática (PPGECM) da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), Campus Soane Nazaré de Andrade, Rod. Jorge Amado, Km 16 - Salobrinho, Ilhéus - BA, 45662-900, Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7005-3341>. E-mail: lsouza@uesc.br.

need to create more solid State public policies that address literacy in Brazil, since this subject is of great academic and social relevance.

Keywords: Public policies. Literacy. PNAIC. PNA.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ALFABETIZAÇÃO EM BRASIL: ANÁLISIS DE LA BASE TEÓRICA ADOPTADA

RESUMEN

Esta investigación examina las políticas públicas de alfabetización, investigando sus bases teóricas y su relación con la hegemonía y la contrahegemonía. Analizamos dos políticas brasileñas, el PNAIC (2012-2015) y el PNA (2019-2023), identificando las correlaciones de clase presentes en ellas y analizando su implementación a la luz de la ideología subyacente. Los principales autores de referencia son Gramsci, Robertson y Dale, Magda Soares, Antônio Nóvoa y Dehaene. Realizaremos una revisión bibliográfica y un análisis documental del PNAIC y del PNA para responder a nuestra pregunta, tratando de identificar a los autores y sus teorías. Además, presentamos datos del Inep (2022) relacionados con la meta 5 del Plan Nacional de Alfabetización, que incluye evaluaciones del Seab/2019. Esperamos contribuir al debate sobre la necesidad de crear políticas públicas estatales más sólidas que aborden la alfabetización en Brasil, ya que este tema es de gran relevancia académica y social.

Palabras clave: Políticas públicas. Alfabetización. PNAIC. ANP.

INTRODUÇÃO

O presente texto trata das políticas públicas voltadas para a alfabetização, mais especificamente o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC (2013) e a Política Nacional de Alfabetização – PNA (2019), e analisa a base teórica que orienta essas duas políticas.

A questão da alfabetização no Brasil é uma temática que está sempre em evidência, principalmente pela incidência de um quantitativo de alunos percorrerem os anos escolares, mas não terem progresso quanto à leitura e à escrita. De acordo com dados do IBGE³, 9,6 milhões de pessoas com 15 anos ou mais de idade não sabem ler e nem escrever e, dentre essas pessoas, 59,4% (5,3 milhões) vivem no Nordeste e 54,1% (5,2 milhões) têm 60 anos ou mais. Diante desse panorama, faz-se necessária uma política pública que garanta tanto a formação de professores, que tenham o olhar voltado para uma prática pedagógica alfabetizadora, quanto a aprendizagem dos alunos.

Consoante a pesquisadora Magda Soares (2020, p.16), a alfabetização é o “processo de aquisição do código escrito, das habilidades de leitura e escrita”, e

³ Fonte: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37089-em-2022-analfabetismo-cai-mas-continua-mais-alto-entre-idosos-pretos-e-pardos-e-no-nordeste#:~:text=A%20taxa%20de%20analfabetismo%20reduziu,%2C8%25%20para%20o%20Sudeste.> Consulta realizada em: 28/09/2023

avança para uma definição mais contemporânea, o letramento, que, segundo a autora, é o “desenvolvimento de habilidades de uso do sistema convencional de escrita, em atividades de leitura e escrita, nas práticas sociais que envolvem a língua escrita” (p.44-45). Esses processos são indissociáveis, sendo simultâneos e interdependentes.

Ao refletir sobre essa temática, chega-se ao questionamento de como as políticas públicas voltadas para a alfabetização no Brasil foram sendo construídas, com que base de sustentação teórica. Para entender, como estratégia de pesquisa, analisamos políticas públicas voltadas para a alfabetização no Brasil (PNAIC e PNA), observando alguns trechos importantes dos cadernos lançados do PNAIC e a lei que rege o PNA. Além disso, identificamos as dinâmicas de poder e as correlações de força entre os interesses de classe nessas políticas e analisamos a implementação desses documentos oficiais, apontando, conforme identificada, a ideologia por esta defendida.

Para compreender essa incidência, nos dispomos a analisar as políticas educacionais direcionadas à temática, sendo necessário olhar para o período governamental no qual tais políticas foram lançadas e compreender o viés ideológico ao qual elas pertencem, analisando de maneira crítica a sua intencionalidade e aplicabilidade. Destacamos, também, a menção superficial da importância das ciências no documento oficial do Plano Nacional de Alfabetização (PNA), vez que, embora o site oficial faça referência à neurociência, essa menção não é devidamente elaborada nem referenciada nas discussões. Apontamos ainda os índices do Saeb/ 2019 disponibilizados pelo Inep (2022), em que os níveis de proficiência em língua portuguesa são analisados por regiões e por entes da federação e comparados com a média nacional brasileira.

A fim de amparar nossa defesa, nosso referencial se dispõe de Gramsci (1989); Carnoy (1984); Robertson e Dale (2017) que, apesar de não serem do campo da alfabetização, discutem as questões relacionadas ao Estado e à sua atuação nas políticas públicas e, conseqüentemente, na sociedade; Stanislas Dehaene (2012); Magda Soares (2020, 2021) e Raquel Souza (2023), que são autoras as quais discutem a

aquisição da leitura, da escrita e a relação com a aprendizagem, além de Antônio Nóvoa (2022) e a formação docente.

PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA – PNAIC

Instituído em 04 de julho de 2012 pela Portaria nº 867, o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) foi uma proposta governamental de formação de professores municipais e estaduais, com colaboração entre a União, os Estados, municípios e o Distrito Federal, cuja meta era assegurar que todas as crianças fossem alfabetizadas até o final do 3º ano do Ensino Fundamental. Com 5 edições, durou até o ano de 2017.

Essa política tinha como objetivo elevar os índices de alfabetização da população e aprofundar as práticas de letramento, trazendo uma mudança significativa na autonomia dos professores no ensino e no currículo escolar. Assim, o PNAIC defendia que

a inserção das crianças em situações desafiadoras e contextualizadas para o efetivo uso da linguagem escrita não pode prescindir da compreensão, por elas, dos princípios do sistema de escrita alfabética (SEA). Ao contrário, a autonomia na leitura e na escrita é tida como condição necessária à ampliação de suas práticas de letramento e ao aprofundamento de seus conhecimentos nas diversas áreas. (Brasil, 2015, p. 24)

Dessa maneira, a prioridade estava ligada ao domínio do sistema de escrita e à apropriação das práticas de letramento, além da habilidade de produzir e compreender textos nesse ciclo, trabalhando os conhecimentos de forma variada, respeitando as diferenças e o tempo de aprendizagem de cada. Para tal, fazia-se necessário que a prática pedagógica dos professores alfabetizadores estivesse alinhada com os objetivos e com as metas do currículo, a fim de proporcionar o desenvolvimento da criança numa visão crítica e responsável na sociedade. Magda Soares (2020, p.26) afirma que “é preciso acrescentar os fatores sociais, econômicos, culturais e políticos” no processo de alfabetização, pois a articulação entre eles favorece o processo de conscientização social e política.

O PNAIC era uma política de formação de professores, com sugestões de atividades e ações pedagógicas, e reforçava que um dos objetivos do programa era

contribuir com a autonomia do professor em sala, visto que cada turma possui suas singularidades. Diante do exposto, pode-se observar que o próprio caderno divulgado pelo MEC aponta que “a própria formação do PNAIC vivenciada em 2013/2014 foi um espaço, em muitos locais, de socialização e troca de experiências docentes” (Brasil, 2015, p.28), não sendo, pois, uma norma engessada, mas que valorizava o trabalho entre os professores e a articulação que ocorria com o coletivo, situação que enriquece o saber pedagógico.

Antônio Nóvoa (2022) afirma que uma “característica do conhecimento profissional docente é a sua *natureza coletiva*, o fato de se constituir no interior de uma profissão, ou melhor dizendo, de um coletivo profissional”, não menosprezando o conhecimento individual, mas valorizando a produção coletiva e a formação conjunta dos professores entre os seus pares. É pensar a formação docente de maneira ampla, respeitando sua identidade e articulando seus conhecimentos teóricos e práticos.

Em sua justificativa teórica, muitos autores são referenciados nos textos disponíveis no Caderno 5 do PNAIC. Autores como Tomás Tadeu (1999); Boaventura Santos (2000); Miguel Arroyo (2006); Magna Cruz (2012); Susan Staimback e William Staimback (1999); Irlandé Atunes (2009); Emília Ferreiro (1985); Lev Vygotsky (1994); Aryon Rodrigues (2005); e muitos outros que não caberiam no corpo deste estudo, sendo todos, conforme os temas de pesquisa de cada um, abordados no caderno citado.

Apesar de uma base teórica rica, pode-se perceber nesta edição a falta de indicação da professora Magda Soares, que é um dos grandes nomes da Alfabetização no Brasil. Até o lançamento do último caderno do PNAIC (2015), as discussões levantadas pela autora não trazem em si um método ou métodos de alfabetização, por isso, visto que se tratava de uma política voltada para a formação de professores, os autores referenciados apresentam e defendem um método específico para alfabetizar. Em 2016, Soares lança a obra “Alfabetização: a questão dos métodos”, que discute sobre os métodos de alfabetização utilizados nas escolas e traz uma visão da alfabetização por outras áreas, como a exemplo da psicologia e da linguística, para se discutir uma alfabetização com método, afirmando a importância da junção da teoria

com a prática, não uma separação de um ou outro método, mas o alinhamento desses conhecimentos com o mesmo propósito. Tais discussões seriam de grande importância para o PNAIC, visto que o programa se preocupava em alinhar as teorias de alfabetização com as práticas pedagógicas dos professores. O livro em questão lhe rendeu o Prêmio Jabuti em 2017.

Apesar de se tratar de uma política governamental, não foi estabelecida a obrigatoriedade do uso dos materiais disponibilizados pelo programa. Isso fica evidente nas seções “Para Aprender Mais” (p. 96), em que são oferecidas sugestões de ações pedagógicas e atividades que os professores podem escolher utilizar. Ademais, materiais como jogos e livros eram disponibilizados pelo Ministério da Educação (MEC), o que elimina qualquer interesse comercial por parte do governo, consolidando a política como uma resposta que visava atender à necessidade social. Além da formação de professores, a participação ativa das universidades durante a vigência do PNAIC contribuiu com a articulação entre ensino, pesquisa e extensão, como também favoreceu pesquisas quanto à mudança no fazer pedagógico dos professores a partir do programa.

Devido a um quadro de crise política que se formou em 2016, o PNAIC foi descontinuado, com o argumento de que os números apontados pela Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) não eram favoráveis, o que levou o então governo Temer a descontinuar o PNAIC e anunciar a criação da Política Nacional de Alfabetização (PNA), que viria, em contrapartida, a antiga política adotada.

POLÍTICA NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO – PNA

Decretada de n.º 9.765, no governo de Jair Bolsonaro, em 11 de abril de 2019, instituída como Política Nacional de Alfabetização (PNA), o plano começa suas disposições gerais prometendo uma alfabetização baseada em evidências científicas, para que esta combata o analfabetismo funcional, e segue conceituando alguns preceitos que regem a alfabetização e a falta dela.

Em seu art. 3º, o plano traz termos como *consciência fonêmica*, a adoção de políticas nacionais ou internacionais que tenham base científica e a necessidade de “assegurar o direito à alfabetização a fim de promover a cidadania e contribuir para o

desenvolvimento social e econômico do País” (BRASIL, 2019). Ao pensarmos neste trecho relatado, pode-se perceber que a importância da alfabetização não está ligada à construção de um indivíduo crítico, que saiba ler, interpretar e questionar aquilo que lê, mas fomenta a ideia de que a intencionalidade seja somente a manutenção do mercado, numa sociedade extremamente capitalista e que se aprimora cada dia mais. Diante disso, Robertson e Dale (2017, p.864) relatam que “as políticas educacionais podem ser impulsionadas para assegurar que as coisas continuem iguais. [...] são voltadas para re/organizar e re/ordenar relações sociais por meio de estruturas e estratégias”, mostrando que a política de alfabetização implementada em 2019 atendia aos interesses da base hegemônica defendida pelo governo vigente.

Para mais, Gramsci (1989, p. 145) aponta que o Estado, como ético e de cultura, atua quando há a necessidade de elevar o desenvolvimento das classes dominantes, para atender as demandas do mercado. Com esse intuito, “a escola como função educativa positiva [...] formam o aparelho da hegemonia política e cultural das classes dominantes”. Segundo Carnoy (1984, p. 31), “Gramsci reconhece que a escolarização proporcionada pelo Estado tem uma estrutura classista, sendo parte do aparelho ideológico do Estado burguês e um fator contribuinte da hegemonia burguesa”, ou seja, a educação que as classes subordinadas recebem reafirmam seu lugar no sistema capitalista, produzindo uma consciência de função tanto no aspecto econômico quanto no político e no social. Uma educação que continue o andar da carruagem, que não interfira nos interesses do capital e, conseqüentemente, da burguesia. Para isso ocorrer, a educação básica precisa estar alinhada aos interesses dessa classe.

A fim de compreendermos melhor, podemos nos valer da teoria de Gramsci sobre a superestrutura (2001), baseado nos estudos marxistas sobre infraestrutura, formada pelas forças de produção, compondo a base econômica de um determinado lugar, e de superestrutura, que pode ser compreendido como tudo que provém para organizar e regulamentar essa infraestrutura. Numa sociedade capitalista, na qual a infraestrutura é o capital, a superestrutura (ideias, religião, política, valores, leis...) toma como base os princípios capitalistas. Dessa forma, para manter o *status quo*, de

acordo com Marx (1993), o Estado serve a classe dominante, se utilizando de meios para legitimar a ideologia por esta imposta.

As ideias da classe dominante são, em cada época, as ideias dominantes; isto é, a classe que é a força *material* dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, sua força intelectual dominante. A classe que tem à sua disposição os meios de produção material dispõe, ao mesmo tempo, dos meios de produção intelectual, de modo que, geralmente, os pensamentos daqueles a quem faltam os meios de produção intelectual são, ao mesmo tempo, submetidos a essa classe. (MARX, 1993, p.46)

Como já foi dito, Gramsci entende que o Estado usa da educação para manter a ideologia da classe dominante e este o faz por meio dos currículos e das políticas públicas.

No capítulo V do Plano Nacional de Alfabetização, o texto relata sobre orientações curriculares referentes à alfabetização para a educação infantil, o que entra em distonia com sua promessa inicial, visto que, com defesa de sociólogos da infância, bem como teóricos como Vygotsky e Piaget, a infância não deve ser usurpada da criança, impondo-a a aprender conceitos precoces, acelerando seu desenvolvimento. Entretanto, não podemos confundir práticas de leitura com práticas de letramento, pois esta última se faz presente na etapa da Educação Infantil mediante roda de leitura, contação de histórias e atividades com teor literário.

A diferença que apontamos é a presença de ensino, diferente do que se pode observar no Pnaic – educação infantil em que, segundo Artur Morais e Alexandro Silva (2022, p. 339), havia “a presença intensa de discussões em torno do letramento, mas não no que diz respeito à apropriação da notação alfabética”.

Neves, Castanheira e Gouvêa (2015, p. 220) também defendem que “as oportunidades de aprendizagem da leitura e da escrita são construídas por meio de práticas de letramento localmente desenvolvidas por participantes de um determinado grupo social”, ou seja, a defesa dos pesquisadores é que o processo de leitura na educação infantil começa pelo letramento. A presença de textos apresentados de diferentes modos para as crianças se dá antes da compreensão do sistema alfabético, defesa essa também da educadora Magda Soares (2021), a qual defende que o processo de letramento comece na educação infantil, a fim de que as

crianças se familiarizem com a interpretação e com a compreensão de textos e, desse modo, cheguem ao ensino fundamental mais aptas a se desenvolverem como leitoras competentes.

Com isso, afirmar a necessidade da formação dos professores com base científica para alfabetizar, tanto na educação infantil quanto no ensino fundamental, como afirma o texto do PNA, incentiva a avaliação e a produção de material didático adequado a esta política. Apesar de relatar em todo o corpo do texto a necessidade de evidência científica, não fica claro a que ciência se refere, deixando em aberto a qual tipo de base teórica a política se referencia e, conseqüentemente, a ideologia defendida, apesar de que, apresentar neutralidade também se constitui uma *escolha de lado*.

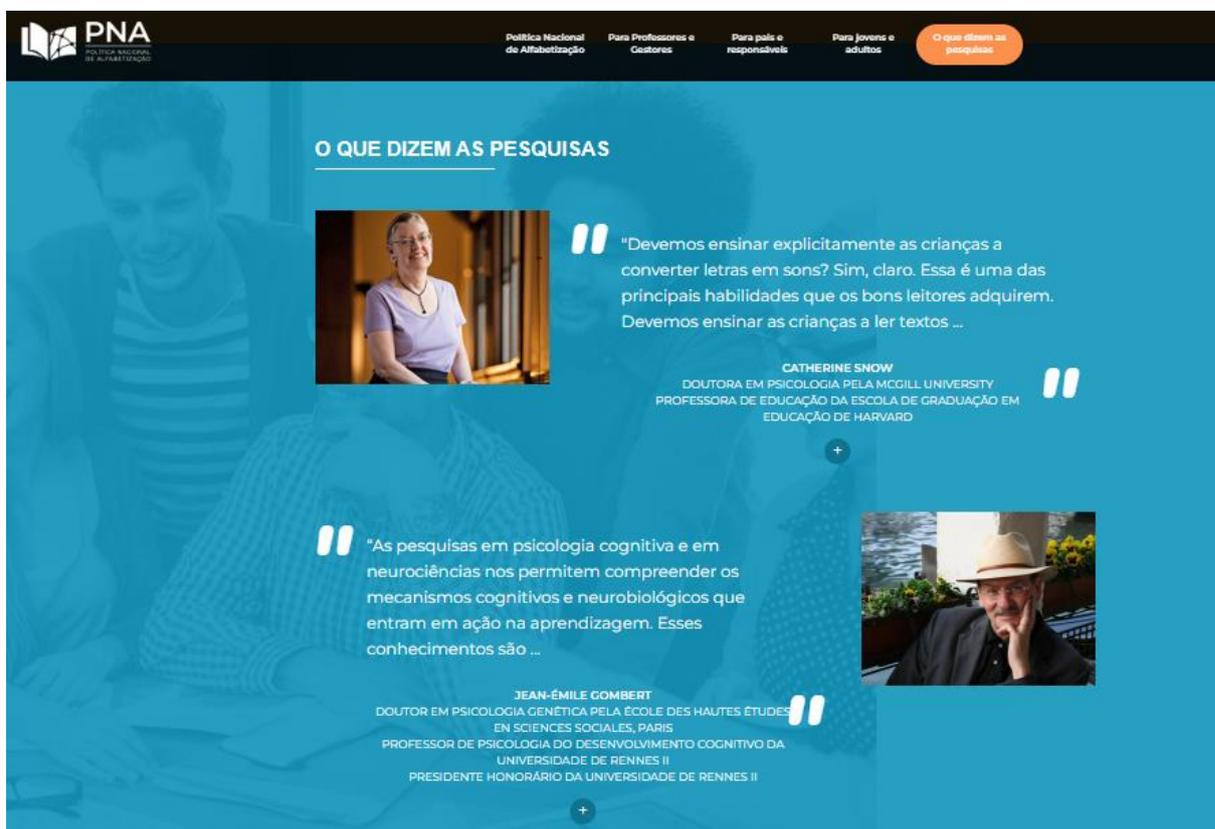
Para além do documento do Plano Nacional de Alfabetização, o governo federal disponibilizou uma página do PNA⁴, na qual encontramos a lei referida, artigo por artigo, sessões com manuais dos cursos do MEC, programas gratuitos, tais como o “Conta pra mim”, com orientações sobre a leitura em voz alta com crianças, ação denominada de “literacia familiar”, indicada para que a família desenvolva estratégias de leitura; o “Tempo de Aprender”, destinado a secretários, coordenadores e professores, que visa oferecer formação continuada de profissionais da alfabetização, apoio pedagógico gerencial para a alfabetização, aprimoramento das avaliações da alfabetização e valorização dos profissionais da alfabetização, garantindo premiações para profissionais que trabalham na área; e o curso “ABC – alfabetização baseada na ciência”, que engloba o Programa de Intercâmbio com a Universidade Aberta de Portugal (UAb), para Formação Continuada de Professores Alfabetizadores, que está ligada ao programa Tempo de Aprender. Os programas listados são online e continuam disponíveis na página do PNA.

Ainda na página do PNA na web, na seção “o que dizem as pesquisas” há uma mera menção à neurociência, mas apenas com o comentário de uma psicóloga e professora de Harvard (Estados Unidos) e de um psicólogo e professor da Universidade de Rennes II (França), não aprofundando a discussão ou justificando a

⁴ Disponível em <https://alfabetizacao.mec.gov.br/>. Consulta realizada em 25/09/2023.

relação e possível importância deste campo de conhecimento na educação. Observe-se também a falta de menção de pesquisadoras e pesquisadores nacionais na área da alfabetização, desvalorizando o que é produzido e pensado para a realidade brasileira.

Figura 1 – Página da web do PNA



Fonte: Registro de tela tirado pela autora (<https://alfabetizacao.mec.gov.br/>)

Em busca de estabelecer as possíveis relações entre as discussões da neurociência, citadas na página do PNA, e a Alfabetização, encontramos o artigo de Raquel Costa, publicado na Revista Brasileira de Educação. A autora apresenta o termo “neuroeducação”, afirmando que “coopera com a prática pedagógica, especialmente no que confere a estratégias que potencializam a aprendizagem” (Costa, 2023, p. 3) e trazendo a necessidade de compreendermos quais contribuições esse campo da ciência coopera com o ensino. Além disso, Costa (2023, p.7) relata a importância da diversidade entre os educandos, pois “a troca de experiências entre os pares é, pois, um rico processo de construção do conhecimento por meio de saberes compartilhados”, ampliando a discussão de como a neuroeducação reafirma a

importância do convívio social e da interação entre os diversos para a construção do conhecimento. Necessita, desse modo, de uma discussão ampliada sobre essa ciência em favor da educação, não apenas como citação ou incitação do que ela pode ou não beneficiar na educação brasileira.

Complementarmente, dentre as diversas contribuições que a neuroeducação vem trazendo para o campo científico, uma em especial se direciona ao campo da alfabetização, na qual o neurocientista e professor Stanislas Dehaene (2012) nos apresenta como o cérebro aprende a ler, relatando passo a passo, desde a percepção das letras na retina até chegar à área clássica (e única) da leitura, a área occíptico-temporal ventral esquerda. Seus estudos, durante anos de pesquisas e comparações de métodos existentes de alfabetização, enfatizam que há apenas uma forma para se aprender a ler, pois “[...] não se aprende a ler de cem maneiras diferentes. Cada criança é única... mas, quando se trata de aprender a ler, todas têm o mesmo cérebro que impõe os mesmos limites e a mesma sequência de aprendizagem” (Dehane, 2012, p.236). O professor constata que o método grafema-fonema, explicado nas etapas da leitura segundo os estudos da psicóloga Uta Frith (1985), é o único que possibilita a aquisição de novas palavras e, conseqüentemente, o aprender a ler efetivamente.

Magda Soares (2021), apesar de não ser base teórica de referência do PNA, também relata a importância de compreender questões cognitivistas e a sua eficácia no aprender a ler e escrever. Em seu livro *Alfaletrar*, a autora defende que

a alfabetização não é a aprendizagem de um código, mas a aprendizagem de um sistema de representação, em que signos (grafemas) representam, não codificam, os sons da fala (os fonemas). Aprender o sistema alfabético não é aprender um código, memorizando relações entre letras e sons, mas compreender o que a escrita representa e a notação com que, arbitrária e convencionalmente, são representados os sons da fala, os fonemas. (Soares, 2021, p.11)

Soares (2021, p.77) defende a importância da construção da consciência fonológica, sendo essa “a capacidade de focalizar e segmentar a cadeia sonora que constitui a palavra e de refletir sobre seus segmentos sonoros, que se distinguem por sua dimensão: a palavra, as sílabas, as rimas, os fonemas” – termo que se associa com o que pesquisa Dehaene – como base para a alfabetização, não tratando como um

simples exercício de memorização, mas um trabalho consciente de como se dá a aprendizagem do nosso sistema de leitura e escrita. É necessário haver uma indissociabilidade entre os processos de alfabetização e letramento, sendo este sequencial e simultâneo.

A professora Magda também aponta que, em meados do século passado, houve a necessidade de compreender como se dá o processo de aprendizagem das crianças em relação à leitura e à escrita, tendo inicialmente a colaboração das ciências linguísticas e psicológicas na busca dessa compreensão. Nos últimos anos, outros pressupostos também vêm contribuindo para esse entendimento, tais como a fonologia, a psicolinguística e a linguística textual. Concomitante a estas, a psicologia do desenvolvimento, psicogênese da escrita, psicologia cognitiva e a neurociência “voltaram-se para a investigação do processo de aprendizagem da língua escrita pela criança, também com implicações fundamentais para a orientação dessa aprendizagem” (Soares, 2021, p.288). A contribuição dessas teorias possui bastante relevância, principalmente para professoras e professores que trabalham com diferentes classes sociais, sobretudo nas camadas populares.

Analisando de maneira geral o texto do PNA, é notável que não possui a intencionalidade de formar cidadãos críticos e políticos. Isso tomando como base os trabalhos que já vinham sendo desenvolvidos na área da alfabetização, como uma maneira de rebater as ideias tão bem difundidas de Paulo Freire (1987) – referência para Magda Soares – sobre o papel do opressor e do oprimido. Verifica-se que, na educação, acontece por meio da hegemonia burguesa: a valorização de determinados conhecimentos em detrimento de outros, o sucateamento do ensino público e a supervalorização do privado, a educação como preparo para o mundo do trabalho, que só reforçam os lugares determinados por essa hegemonia dominante, a fim de perpetuar os lugares de opressor e oprimido na sociedade.

A alfabetização no PNA idealiza-se como uma transferência de conhecimentos, como um conhecimento bancário, também teoria de Freire (1987), na qual os saberes são depositados dos que sabem (professores) para os que nada sabem (alunos). Observando por uma visão política, podemos compreender o motivo de autores como Paulo Freire e Magda Soares, dentre outros, que seguem o pensamento de uma

educação emancipatória, não serem utilizados como teóricos nas discussões das políticas educacionais no governo no qual o PNA foi aprovado.

Em relação aos dados do Inep, referentes à meta 5 do Plano Nacional de Educação (PNE), que visa alfabetizar todas as crianças até o final do 3º ano do ensino fundamental, obtidos pela avaliação do Saeb, os quais foram divulgados no ano de 2019, mostrando as médias de proficiência dos alunos do 2º ano do Ensino Fundamental em Língua Portuguesa nas grandes regiões do Brasil, a média Brasil é de 750 pontos de um total maior ou igual a 825. No quadro abaixo, de escala de proficiência, publicado no site do Inep⁵ em 2020, pode-se compreender os resultados do 2º ano do Ensino Fundamental em Língua Portuguesa no Saeb:

Figura 2 – Escala de proficiência do 2º ano EF

NÍVEL	DESCRIÇÃO DO NÍVEL
Nível abaixo de 1 Desempenho menor que 650	Os estudantes alocados no Nível Abaixo de 1 provavelmente não dominam qualquer uma das habilidades que compuseram o primeiro conjunto de testes para essa área e etapa escolar.
Nível 1 Desempenho maior ou igual a 650 e menor que 675	Nesse nível, os estudantes, provavelmente, são capazes de: <ul style="list-style-type: none"> Relacionar sons consonantais com regularidades diretas aos seus registros escritos em início de palavra ditada; Relacionar o som de sílaba inicial de palavra dissílaba ou de sílaba intermediária de palavra trissílaba, com estrutura silábica canônica — ou com estrutura silábica canônica e não canônica —, a seu registro gráfico, a partir de palavra ditada; Ler palavras dissílabas, com sílabas canônicas, ou com sílabas canônicas e não canônicas, a partir de palavra ditada, com apoio de imagem; Ler palavras trissílabas com sílabas canônicas, a partir de palavra ditada, com apoio de imagem.
Nível 2 Desempenho maior ou igual a 675 e menor que 700	Além das habilidades descritas no nível anterior, os estudantes, provavelmente, são capazes de: <ul style="list-style-type: none"> Relacionar sons consonantais com regularidades contextuais aos seus registros escritos em início de palavra ditada; Ler palavras trissílabas com sílabas canônicas e não canônicas, a partir de palavra ditada, com apoio de imagem; Ler palavras polissílabas com sílabas canônicas, ou com sílabas canônicas e não canônicas, a partir de palavra ditada, com apoio de imagem.
Nível 3 Desempenho maior ou igual a 700 e menor que 725	Além das habilidades descritas nos níveis anteriores, os estudantes, provavelmente, são capazes de: <ul style="list-style-type: none"> Ler frases com período simples, na ordem direta e na voz ativa, relacionando frase ouvida ou cena apresentada na imagem com seu registro escrito; Ler frases com período composto (duas orações), na ordem direta, relacionando a cena apresentada na imagem com seu registro escrito; Escrever, de forma alfabética, com troca, inversão ou acréscimo de grafemas, palavras com sílabas canônicas, ou com sílabas canônicas e não canônicas, com correspondências regulares diretas ou contextuais entre letras e fonemas, a partir de ditado.

⁵ Disponível em <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-institucionais/avaliacoes-e-exames-da-educacao-basica/escalas-de-proficiencia-do-saeb-2o-ano-e-9o-ano-ensino-fundamental>. Consulta realizada em 28/09/2023.

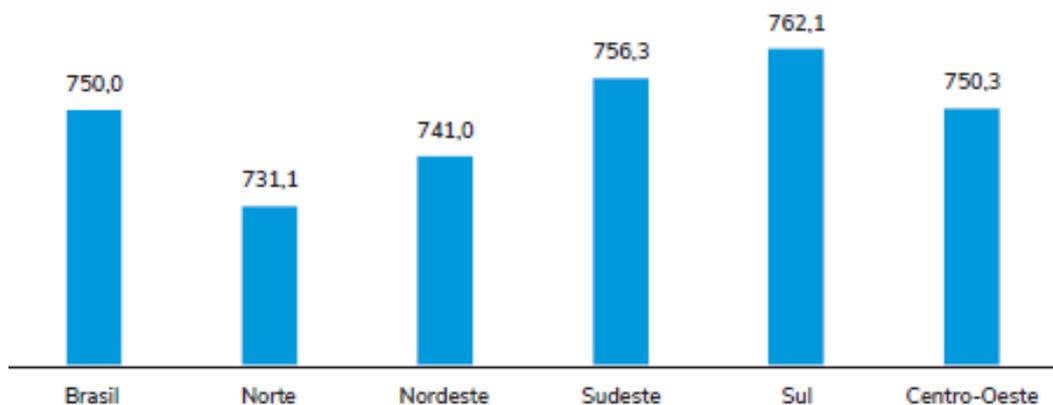
NÍVEL	DESCRIÇÃO DO NÍVEL
<p>Nível 4</p> <p>Desempenho maior ou igual a 725 e menor que 750</p>	<p>Além das habilidades descritas nos níveis anteriores, os estudantes, provavelmente, são capazes de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Localizar informação explícita no final de texto muito curto (duas linhas); • Escrever, de forma ortográfica, palavras trissílabas com sílabas canônicas e não canônicas, com correspondências regulares diretas entre letras e fonemas, a partir de ditado; • Escrever um texto adequado ao propósito comunicativo de convidar, embora sem especificar o evento (festa), ainda que apresente quaisquer outros elementos demandados (local, data, hora e destinatário). O texto pode ter apresentado desvios ortográficos, comprometendo ou não a sua compreensão, ou desvios de segmentação.
<p>Nível 5</p> <p>Desempenho maior ou igual a 750 e menor que 775</p>	<p>Além das habilidades descritas nos níveis anteriores, os estudantes, provavelmente, são capazes de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Localizar informação explícita em textos curtos (quatro a seis linhas), como bilhete, crônica e fragmento de conto infantil; • Inferir assunto em cartaz; • Inferir informação em texto que articula linguagem verbal e não verbal, como cartaz e tirinha; • Escrever, de forma ortográfica, palavras trissílabas com sílabas canônicas, com correspondências regulares contextuais entre letras e fonemas, a partir de ditado.
<p>Nível 6</p> <p>Desempenho maior ou igual a 775 e menor que 800</p>	<p>Além das habilidades descritas nos níveis anteriores, os estudantes, provavelmente, são capazes de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reconhecer a finalidade de textos, a partir da observação dos elementos estruturais que compõem o gênero, como cartaz e lista de compras; • Escrever, de forma ortográfica, palavras polissílabas com sílabas canônicas, com correspondências regulares diretas entre letras e fonemas, a partir de ditado.
NÍVEL	DESCRIÇÃO DO NÍVEL
<p>Nível 7</p> <p>Desempenho maior ou igual a 800 e menor que 825</p>	<p>Além das habilidades descritas nos níveis anteriores, os estudantes, provavelmente, são capazes de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inferir informação em textos de média extensão; • Inferir assunto de textos de média extensão; • Escrever, de forma ortográfica, palavra trissílaba com sílabas canônicas e não canônicas, com correspondências regulares contextuais entre letras e fonemas, a partir de ditado; • Escrever um texto adequado ao propósito comunicativo de convidar para uma festa, com uso de palavras ou expressões relacionadas à situação comunicativa e à apresentação do evento para o qual se convida, podendo inserir, ainda, os demais elementos demandados (local, data, hora e destinatário), segmentando corretamente todas as palavras e grafando-as de maneira que não comprometa a compreensão do texto.

Nível 8 Desempenho maior ou igual a 825	Além das habilidades descritas nos níveis anteriores, os estudantes, provavelmente, são capazes de: <ul style="list-style-type: none"> • Inferir informação em textos longos; • Inferir assunto de textos longos.
---	---

Fonte: Quadro1 - Escala de Proficiência de Língua Portuguesa 2º ano do Ensino Fundamental

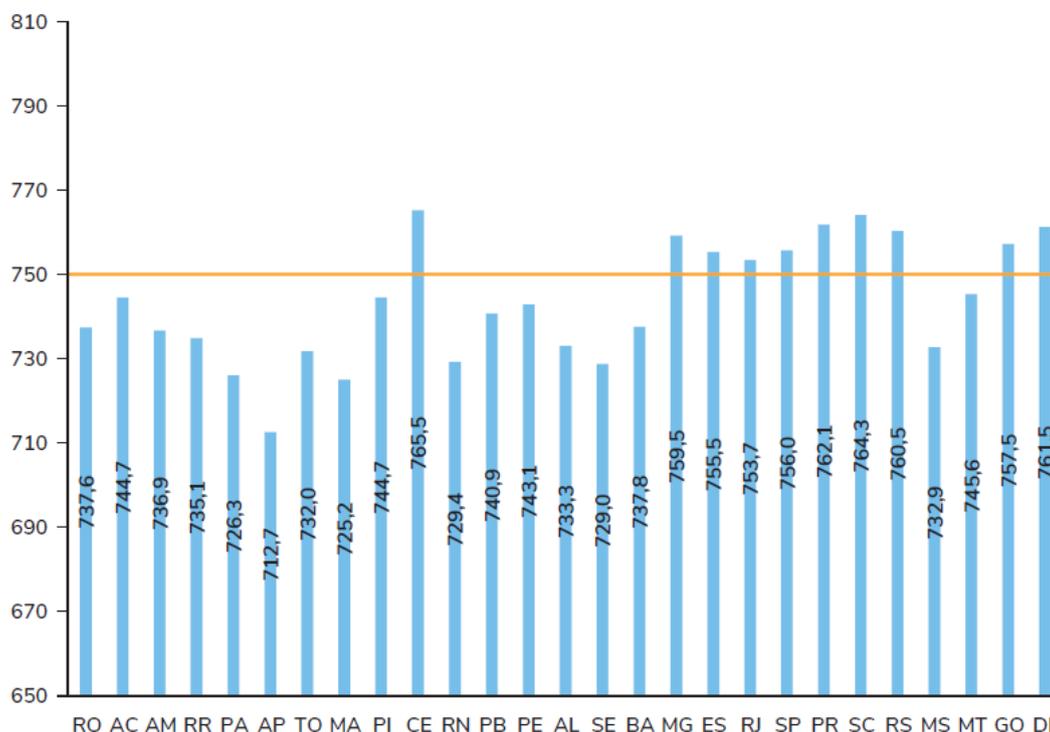
Entretanto, pode-se observar no gráfico abaixo que regiões como Norte, Nordeste e Centro-Oeste estão abaixo da média nacional.

Figura 3 – Proficiência média na avaliação do 2º ano EF/2019 – Grandes Regiões



Fonte: Inep – Base de dados do Saeb de 2019

Logo mais, a linha laranja do gráfico refere-se à média Brasil. Estados como Amapá, Maranhão, Pará, Rio Grande do Norte e Sergipe demonstram as menores médias, em contraste com estados da região Sul e Sudeste, Goiás e Distrito Federal, assim como o Ceará, que apresentam médias altas de proficiência em Língua Portuguesa.

Figura 4 – Proficiência média na avaliação do 2º ano EF/2019 – unidades da federação

Fonte: Inep – Base de dados do Saeb de 2019

Segundo as análises dos dados, o Inep aponta que “aproximadamente 11% dos estudantes estão localizados nos dois primeiros níveis mais elementares da escala – nível 1 (4,2%) e nível 2 (6,7%), enquanto 11,9% se encontram no nível 3 e 17,8% no nível 4.” (2022, p. 143), chamando a atenção que estes provavelmente não possuem domínio nas habilidades específicas para o 2º ano do Ensino Fundamental. Esse fato nos chama a atenção pela necessidade de se haver uma política que atenda as dificuldades encontradas pelas regiões que apresentam menores índices.

Ainda analisando os dados do Saeb, o documento do Inep relata que

os resultados pelas grandes regiões do País e suas unidades federativas, é possível observar significativas desigualdades. Enquanto a concentração de estudantes nos níveis 5 e 6 da escala de Língua Portuguesa foi de cerca de 47,5%, 41,6% e 41,5% nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, respectivamente, os resultados são menores nas regiões Norte (31%) e Nordeste (36,4%). Nos dois níveis mais elevados da escala (7 e 8), os percentuais de alunos variam de cerca de 18% no Sudeste e no Sul a 7,6% no Norte. (Brasil, 2022, p. 154)

É preciso apontar que o acesso e a permanência à educação básica sofreram um impacto nos anos de 2020 e 2021 devido à pandemia da covid-19, que se alastrou pelo mundo, em que, segundo o Inep, “o Brasil retrocedeu, na cobertura educacional da população de 6 a 14 anos de idade, de 98,0% em 2020 para 95,9% em 2021, o que representa um recuo de cerca de dez anos no indicador” (Brasil, 2022, p. 13), caracterizando cerca de um milhão de jovens e crianças fora da escola nesse período. A política de alfabetização adotada no país precisa levar em consideração esse fator e buscar meios para amenizar o prejuízo causado, buscando atender, principalmente, as classes menos favorecidas.

Revogada pelo decreto n.º 11.556 de 2023, pelo atual governo federal, o PNA deixou de ser plano base de alfabetização do Brasil em 12 de junho de 2023. Entretanto, apesar de revogada, políticas de manutenção da sociedade podem acabar voltando à ativa, a depender do governo atuante, reformuladas e camufladas de políticas sociais, com uma única finalidade: ajustar a sociedade a demandas do mercado. No livro “*O manifesto*” (2021), os autores apontam como as metodologias ativas do século XX ainda são referenciadas como alternativas educacionais, principalmente nos governos neoliberais, dando evidência ao escolanovismo, que tinha a escola como mecanismo de ascensão social baseado na meritocracia. Para mais, os autores afirmam que

[...] o movimento escolanovista enfatizava o caráter socializador da educação em uma sociedade em profunda transformação econômica. Eis o principal motivo pelo qual as reformas educacionais neoliberais iniciadas nos anos 1990 retomam os referenciais pedagógicos escolanovistas (Albuquerque, et. al. 2021, p.40)

Assim, com o fortalecimento de aspectos liberais nas reformas de educação, “requeantam inovações educacionais liberais do século passado” (Albuquerque, 2021, p. 44), que aparecem como políticas públicas com nomes e autores novos, mas que buscam perpetuar ou reafirmar uma hegemonia.

Diante disso, podemos perceber que ter o sujeito como centro do seu processo de aprendizagem, valorizando suas competências e habilidades para se inserir no mercado de trabalho, estando em oposição a uma aprendizagem coletiva, são

referências pedagógicas neoliberais. Essas afirmações são defendidas na letra da lei do Plano Nacional de Alfabetização de 2019, mostrando que a preocupação não está na qualidade da aprendizagem dos sujeitos, mas na manutenção do mercado capitalista e na produção de mão de obra barata.

Pensar a educação – principalmente das escolas públicas – de maneira a garantir que suas habilidades e competências sejam adequadas ao mercado não é uma ação neutra, mas nos remete novamente à discussão de um Estado que atua de maneira a conduzir a educação a assegurar que a burguesia se mantenha em um lugar de dominância. Magda Soares (2021, p. 12) constata que

o fracasso em alfabetização e letramento concentra-se nas escolas públicas, onde estão as crianças das camadas populares, exatamente aquelas que mais dependem da educação para ter condições de lutar por melhores condições de vida econômica, social e cultural.

Isto posto, podemos compreender o real motivo para que políticas públicas em educação sejam constantemente forjadas a fim de restringir a ação pedagógica e a aprendizagem, reduzindo a formação dos sujeitos ao objetivo de entrar no mundo do trabalho, sem se preocupar com a construção de pessoas críticas e atuantes na sociedade. Assim sendo, Soares (2021) aponta o descaso governamental quanto a esse problema nacional, relatando que

as respostas do poder público a esse persistente fracasso na aprendizagem inicial da língua escrita, com tão graves consequências, não têm produzido efeito: de um lado, avalia-se periodicamente o nível de alfabetização das crianças como forma de exercer controle sobre a qualidade da alfabetização e do letramento; de outro lado, diante da repetida constatação da baixa qualidade, implantam-se políticas de formação de alfabetizadores, canceladas e substituídas a cada nova gestão nacional, estadual ou municipal. (Soares, 2021, p.10)

Conforme o Ministério da Educação, o atual governo federal (2023) pretende lançar uma nova política de alfabetização denominada de “Compromisso Nacional Criança Alfabetizada”, na qual o governo federal assume o compromisso de

alfabetizar 100% das crianças ao fim do 2º ano do ensino fundamental, conforme previsto na meta 5 do Plano Nacional de Educação (PNE); além de garantir a recomposição das aprendizagens, com foco na alfabetização, das crianças matriculadas no 3º, 4º e 5º ano, tendo em vista o impacto da pandemia para esse público. (Brasil, 2023)

Considerando o mencionado, junto às afirmações de Magda Soares, podemos concluir que é necessário estabelecer uma política de Estado a qual assegure a implementação contínua de programas de alfabetização que se preocupem com a aprendizagem dos educandos, com o desenvolvimento social destes, em vez de priorizar exclusivamente o crescimento econômico do país.

Frente à análise das duas políticas governamentais de alfabetização apresentadas nesta pesquisa, é possível perceber que o Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa (PNAIC/ 2012-2015), sendo um programa de formação de professores, tinha o intuito de aproximar os professores alfabetizadores, numa troca de saberes e construção de conhecimento coletivo, tinha como objetivo formar pessoas letradas e alfabetizadas, a fim de lhes garantir o progresso educacional e seu desenvolvimento crítico, social e político. Para isso, se valia de autores, estudiosos da área da educação, para discutir e embasar o programa.

Em contrapartida, o Plano Nacional de Alfabetização (PNA/2019-2023), apesar de defender a alfabetização com base científica, não apresentava a que base teórica se referia, oferecendo cursos online para os professores em sua página da web, sem garantir uma formação presencial e coletiva para o desenvolvimento dos professores na área da alfabetização. Demonstrava, porém, uma preocupação com a manutenção do mercado de trabalho, dando importância ao desenvolvimento de competências e habilidades que atendam a esse mercado capitalista.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É preciso analisar as políticas de alfabetização discutidas para a educação de maneira crítica. Gramsci relatava sobre a importância do intelectual orgânico na efetivação da luta contra um sistema educacional que valoriza e favorece a classe burguesa. Esse intelectual, de acordo com Carnoy (1984), é uma pessoa que atua em favor de uma classe social, sendo indispensável para atuar na sociedade e, junto a ela, formar a consciência correspondente aos interesses de classes que lhes representam, agindo, assim, contra uma hegemonia ditada pelo estado-capitalista.

Reforçamos que é necessário haver uma base teórica-pedagógica que embase e explique os processos de alfabetização e letramento, para que os índices de analfabetismo não sejam mais uma mancha na educação básica do Brasil. É preciso que a nova política de alfabetização atenda às necessidades existentes no país, mas que também se volte para pesquisas e ações realizadas por pesquisadores nacionais, que conhecem a realidade brasileira e que buscam melhores metodologias para ensinar a aprender a ler e escrever.

Apontamos, também, a importância de pesquisadores da área da educação em discutir políticas públicas educacionais. Nóvoa (2022) defende que a reflexão docente deve ser transformada em escrita e publicada, a fim de propagar o conhecimento destes profissionais no meio público. Tal ação impõe à sociedade o lugar de direito dos docentes frente à discussão e tomada de decisão ao que nos é de interesse e direito. Discutir políticas públicas educacionais, ocupar espaços de debates e disputas deve ser um ato comum e coletivo para educadores e pesquisadores da educação.

Reforçamos ainda a importância de se criar uma política de Estado que assegure formação inicial e continuada de professores alfabetizadores, que tenha uma base teórica referente à área da alfabetização, que respeite os tempos de desenvolvimento da criança e esteja a favor da educação brasileira como mecanismo de crescimento pessoal, social e político.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Adailza Martins de. et al. **Manifesto: crítica às reformas neoliberais na educação: prólogo do ensino de geografia** / Maria Adailza Martins de Albuquerque [...] et al. – Marília: Lutas Anticapital, 2021. 169p.

BRASIL. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)**. Escalas de proficiência do SAEB. Brasília, DF: INEP, 2020.

BRASIL. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**. Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2022. – Brasília, DF: Inep, 2022. 572 p.

BRASIL. Ministério da Educação. **PNA: Política Nacional de Alfabetização**. Brasília: MEC, Sealf: 2019.

BRASIL. PNA. 2019. Disponível em: <<https://alfabetizacao.mec.gov.br/>>. Acesso em 26. jun. 2023.

BRASIL. **Nova política de alfabetização terá investimento de R\$ 3bi.** Alfabetização. MEC. Disponível em: < <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2023/junho/nova-politica-de-alfabetizacao-tera-investimento-de-r-3-bi#:~:text=O%20governo%20federal,bilh%C3%B5es%20nos%20pr%C3%B3ximos%20tr%C3%AAs%20anos.>>. Acesso em 27, set. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Currículo na perspectiva da inclusão e da diversidade: as **Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica e o ciclo de alfabetização**. Caderno 01 / Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. – Brasília: MEC, SEB, 2015. 104p.

CARNOY, Martin. **Educação, Economia e Estado: base e superestrutura: relações e mediações.** São Paulo: Autores Associados, 1984.

CASTRO, Manica Rabello de. **Metodologia da pesquisa em educação** / Manica Rabello de Castro, Giselle Ferreira, Wania Gonzalez. – 1. ed. – Nova Iguaçu, RJ: Marsupial Editora, 2014.

COSTA, Raquel Lima Silva. Neurociência e aprendizagem. **Revista Brasileira de Educação [online]**. 2023, v. 28. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1413-24782023280010>>. Acesso em: 26 Jun. 2023.

DEBRUN, Michael. **Gramsci: filosofia, política e bom senso.** Campinas: Ed. Unicamp, 2001.

DEHAENE, Stanislas. **Os neurônios da leitura: como a ciência explica a nossa capacidade de ler** / Stanislas Dehaene; tradução: Leonor Scliar-Cabral. – Porto Alegre: Penso, 2012. 374p.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido.** 17 ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o Estado moderno.** 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989. p. 141-151.

MARX, Karl. **A ideologia alemã.** 9ª ed. São Paulo: Hucitec, 1993.

MORAIS, Artur Gomes de; SILVA, Aleksandro da. Leitura, compreensão e produção de textos na educação infantil: o que prescrevem os currículos de seis países?. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos [online]**. 2022, v. 103, n. 264, pp. 335-355. Disponível em: <<https://doi.org/10.24109/2176-6681.rbep.103i264.4964>>. Acesso em: 3 Jul. 2023.

NEVES, Vanessa Ferraz Almeida; CASTANHEIRA, Maria Lúcia; GOUVÊA, Maria Cristina Soares. O letramento e o brincar em processos de socialização na educação infantil brincadeiras diferentes. **Revista Brasileira de Educação** [online]. 2015, v. 20, n. 60, pp. 215-244. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1413-24782015206011>>. Acesso em: 3 Jul. 2023.

NÓVOA, Antonio. Conhecimento profissional docente e formação de professores. **Revista Brasileira de Educação**, v. 27, n. Rev. Bras. Educ., 2022 27, p. e270129, 2022.

ROBERTSON, Susan; DALE, Roger. Comparando Políticas em um Mundo em Globalização: reflexões metodológicas. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 42, n. 3, p. 859-876, jul./set. 2017.

SALDAÑA, Paulo. MEC planeja R\$ 800 mi para pacto de alfabetização com aposta na atuação dos estados. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 Maio 2023. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2023/05/mec-planeja-r-800-mi-para-pacto-de-alfabetizacao-com-aposta-na-atuacao-dos-estados.shtml>>. Acesso em: 06 Jul. 2023.

SOARES, Magda. **Alfabetização e letramento**, 7. Ed., 3ª reimpressão. – São Paulo: Contexto, 2020. 192 p.

SOARES, Magda. **Alfaletrar: toda criança pode aprender a ler e a escrever**, 1. ed., 2ª reimpressão. – São Paulo: Contexto, 2021. 352p.

HISTÓRICO

Submetido: 29 de Set. de 2023.

Aprovado: 08 de Dez. de 2023.

Publicado: 27 de Dez. de 2023.

COMO CITAR O ARTIGO - ABNT:

MARQUES, BÁRBARA JESSIK S. A.; SEDANO, LUCIANA. Políticas Públicas de Alfabetização no Brasil: uma análise da base teórica adotada. **Revista Linguagens, Educação e Sociedade - LES**, v.27, n.55, 2023, eISSN: 2526-8449