

# (DES) CONTINUIDADES NOS DOCUMENTOS FEDERAIS NORTEADORES DAS POLÍTICAS PARA A ÁREA DA ALFABETIZAÇÃO

(DIS)CONTINUITIES IN THE FEDERAL DOCUMENTS THAT GUIDE THE POLICIES FOR THE  
LITERACY AREA

**Maély Estefania Ruth Monteiro Barbosa**

Universidade Federal de Lavras  
maely.barbosa1@estudante.ufla.br

**Giovanna Rodrigues Cabral**

Universidade Federal de Lavras  
giovanna.cabral@ufla.br

**Ilsa do Carmo Vieira Goulart**

Universidade Federal de Lavras  
ilsa.goulart@ufla.br

## RESUMO

Tendo em vista a dimensão das políticas públicas de alfabetização no país, este texto tem duplo objetivo de apresentar os documentos norteadores das políticas e programas que abordam os temas alfabetização e letramento e abalizar alguns pontos de aproximação e distanciamento conceituais. Para o alcance dos objetivos realizou-se uma pesquisa bibliográfica, a partir das legislações e dos materiais implementados nos últimos 20 anos para a partir deles, tecer as considerações e relações sobre o que significam para a Educação, com foco na alfabetização das crianças. O estudo aponta as rupturas e descontinuidades das ações propostas pelo Governo Federal, em parceria com Estados e Municípios, sobretudo no momento das disputadas eleitorais e trocas dos governos locais.

**Palavras-chave:** Alfabetização, Letramento, Políticas Públicas, Governo Federal

## ABSTRACT

Considering the dimension of literacy public policies in the country, this text has the double objective of presenting the guiding documents of policies and programs that address the themes of literacy and literacy literacy and address some points of conceptual closeness and distance. To reach the objectives, a bibliographical research was carried out, based on the laws and materials implemented in the last 20 years, and based on them, weave considerations and relations about what they mean to Education, focusing on children's literacy. The study points out the ruptures and discontinuities of the actions proposed by the Federal Government, in partnership with States and Municipalities, especially at the time of electoral disputes and changes in local governments.

**Keywords:** Alphabetization, Literacy, Public Policies, Federal Government

## 1. INTRODUÇÃO

Neste estudo apresentamos uma investigação sobre as políticas públicas de alfabetização que têm sido implementadas em Estados e Municípios, a fim de apresentar uma análise comparativa dos programas de formação de professores alfabetizadores. A escolha pelo tema envolve a importância da alfabetização para a escolarização de crianças e jovens no país. Tratar sobre a Política Nacional de Alfabetização como um fator de inserção significativa na sociedade torna-se importante para se entender as causas dos altos índices de analfabetismo e das variações de ações governamentais e reivindicações populares que refletem sobre indicadores de fluxo e desempenho escolar. Compreendemos a necessidade de se refletir sobre a qualidade da Educação face às medidas tomadas para minimizar as diferenças de escolaridade vigentes na sociedade brasileira, historicamente, desigual e excludente.

As especificidades da alfabetização e sua importância para o ensino e a aprendizagem relacionam-se com a necessidade de uma análise que compreenda melhor as experiências proporcionadas pelas iniciativas federais, implementadas em parceria com estados e Municípios do país para o processo de aquisição da leitura e da escrita nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Essas iniciativas fortalecem as instituições de ensino e garantem a aprendizagem da leitura e da escrita de alunos do ciclo inicial de alfabetização nas escolas públicas? Além dessa questão, outras se fazem presentes: De que forma as ações do governo federal se articularam nos últimos 20 anos em relação às políticas de alfabetização? Em que medida as políticas públicas para a alfabetização apresentam continuidades e/ou descontinuidades nas orientações teórico-metodológicas?

Sob essa perspectiva, a proposta desse estudo assume duplo objetivo de apresentar os documentos norteadores das políticas e programas que abordam os temas alfabetização e letramento e abalzar alguns pontos de aproximação e distanciamento conceituais. Para isso, foi realizada pesquisa bibliográfica, de abordagem qualitativa, a partir da consulta às legislações e aos materiais ligados a programas como o Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (BRASIL, 2001), o Pró-Letramento – Mobilização pela Qualidade da Educação (BRASIL, 2005), o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC (BRASIL, 2012); o Plano Nacional de Educação 2014 (BRASIL, 2014); a Base Nacional Comum Curricular (BRASIL, 2017); a Política Nacional de Alfabetização (2019); o Programa Conta pra mim (BRASIL, 2019-2020) e o Programa Tempo de Aprender (BRASIL, 2019-2020), para a partir deles, tecer as considerações e relações sobre o que significam para a Educação, com foco na alfabetização das crianças.

Para a reflexão proposta organizamos o texto em duas seções: na primeira apresentamos dos documentos norteadores das políticas e programas que abordam os temas alfabetização e letramento, na sequência trazemos algumas considerações sobre os documentos e as iniciativas apresentadas para as áreas de alfabetização e de letramento, a partir de pontos de aproximação e distanciamentos.

## 2. AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL NORTEADORAS DAS POLÍTICAS SOBRE ALFABETIZAÇÃO NO PAÍS

Os problemas que envolvem o fracasso escolar no processo de alfabetização e letramento têm direcionado a criação de políticas públicas e programas educacionais. As propostas apresentadas nos documentos que buscamos evidenciar nesse capítulo contribuem para compreensão da história da alfabetização e para a reflexão sobre a realidade educacional do país.

A promoção da alfabetização se integra aos direitos assegurados pela Constituição Federal de 1988, em direção ao pleno exercício da cidadania, bem como, a reação do poder executivo para erradicar o analfabetismo e possibilitar uma formação integral de qualidade. É neste sentido, por exemplo, que se torna importante contextualizar a alfabetização no âmbito das políticas públicas, a partir de conhecimentos históricos e normativos.

Tais conhecimentos norteiam o estudo acerca da alfabetização no cenário atual. Seu acesso por meio da escolarização caracteriza a relação entre políticas públicas e o Estado, versando sobre a qualidade da educação articulada à exclusão e desigualdade social existente, historicamente, no país. No contexto político e econômico é que a alfabetização transpassa o ambiente escolar e implica na implementação de programas que garantam a ampliação do direito social à educação e o desenvolvimento do processo de ensino e de aprendizagem. Apenas a obrigatoriedade de frequência na Educação Básica e sua oferta gratuita não asseguram a qualidade do ensino.

Com as necessidades de mudanças e com o objetivo de compreensão das regulamentações pelas políticas públicas e investimentos para o processo de alfabetização e letramento, selecionamos para reflexão os documentos: Constituição Federal (BRASIL, 1988), Lei de Diretrizes e Bases da Educação Lei 9.394/96 (BRASIL, 1996), Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (BRASIL, 2001), Pró-Letramento – Mobilização pela Qualidade da Educação (BRASIL, 2005), Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC (BRASIL, 2012), Plano Nacional de Educação 2014 (BRASIL, 2014), Base Nacional Comum Curricular (BRASIL, 2017), Programa Mais Alfabetização (BRASIL, 2018), Política Nacional de Alfabetização (2019), Programa Conta pra mim (BRASIL, 2019 – 2020) e Programa Tempo de Aprender (BRASIL, 2019 – 2020). E, a partir deles, tecemos algumas considerações sobre o que significam para a Educação, com foco na alfabetização das crianças.

## **2.1 A Constituição Federal/88, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/96, o Plano Nacional de Educação/2014 e a Base Nacional Comum Curricular – BNCC/2017**

Os problemas envolvendo o fracasso escolar em alfabetização e letramento precedem um contexto histórico de criação de políticas públicas marcadas pelas concepções de alfabetização. A discussão em torno dessas políticas direciona-se para a compreensão da legislação brasileira e do acesso da população à educação obrigatória e à universalização da alfabetização.

Nesse contexto, em termos da legislação brasileira, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) regula a Educação no país e, em seu artigo 6º destaca que ela se constitui como um direito social básico.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela EC n. 90/2015). (BRASIL, 1988).

Enquanto um direito social, a Educação mobiliza a criação de políticas públicas educacionais a fim de se alcançar a democratização de acesso a um ensino gratuito, público e de qualidade. Logo, com a disposição de um capítulo para a temática, a atual Constituição apresenta seus direitos, garantias e princípios fundamentais. De acordo com art. 205 “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. (BRASIL, 1988).

O documento assegura, como garantia em lei, o acesso de todos os cidadãos brasileiros ao ensino e a cooperação entre o Estado, família e sociedade para alcance dos objetivos da Educação no país: pleno desenvolvimento da pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho.

Com a publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB/96), prevista pela própria CF/88, o direito a Educação é reafirmado em seu art. 2º como “dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1996). A LDB/96 organiza a Educação Básica em níveis, etapas e modalidades, permitindo a efetividade na implementação de políticas públicas educacionais.

Ainda, a CF/88 e a LDB/96 incentivaram a elaboração de outras legislações que tratam de aspectos relacionados ao planejamento e a constituição do currículo para nortear a Educação no país, como o Plano Nacional de Educação (PNE) e a Base Nacional Comum Curricular (BNCC). O artigo 214 da CF/88, referendado pelo inciso I do art. 9º da LDB/96 atribuem à União a responsabilidade de “elaborar o Plano Nacional de Educação (PNE), em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; [...]” (BRASIL, 1996). O inciso I do art. 214, ainda ressalta que as ações planejadas no Plano Nacional devem promover a erradicação do analfabetismo no Brasil (BRASIL, 1988).

Sendo assim, podemos dizer que a CF/88 trouxe avanços para os processos de alfabetização, por meio do alcance do direito público subjetivo à educação. O Estado possui o seu dever reafirmado, em especial, com a educação formal, no desenvolvimento da educação obrigatória, desde a Educação Infantil e sua relação com a criação de políticas públicas volta-se para a incumbência de assegurar a Educação como um direito de todos os cidadãos brasileiros.

Além do PNE/2014, outras legislações evidenciam o processo de alfabetização, como a que antecipou a escolaridade obrigatória e ampliou a duração do Ensino Fundamental para nove anos, a se iniciar aos seis anos de idade (BRASIL, 1996). Ainda, a ampliação da faixa etária obrigatória para escolarização, se estendendo dos 4 aos 17 anos, favoreceu sobretudo as crianças de lares menos favorecidos na imersão no ambiente escolar de forma precoce. E, mais recentemente a BNCC/17, que trata dos direitos de aprendizagem que devem ser garantidos em cada ano de escolaridade. Esse documento será abordado a frente por sua importância para a alfabetização.

Sancionado em 2014 pelo Congresso Federal, o PNE tem uma vigência de dez anos, com a finalidade de melhorar a qualidade da educação por meio de diretrizes, metas e estratégias. No que tange a alfabetização o plano possui os seus desafios e apresenta de forma clara as metas para a etapa:

**META 5** Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.

**META 9** Elevar a taxa de alfabetização da população de 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional. (BRASIL, 2014).

À vista que os problemas se iniciam com os atrasos na alfabetização e nas dificuldades levadas pelas crianças para os anos subsequentes, a meta 5 apresenta 7 estratégias para sua consecução e todas objetivam a erradicação do analfabetismo e a alfabetização de crianças até o terceiro ano do Ensino Fundamental. Já a meta 9 definiu doze estratégias voltadas à alfabetização de jovens e adultos.

O texto da política apresenta que o diagnóstico e a qualificação de execução das metas do plano são feitos por indicadores de fluxo e desempenho escolar nas habilidades de leitura e escrita e habilidades matemáticas. Em decorrência da tentativa de superar essas marcas, o Governo Federal instituiu programas voltados para os anos iniciais do Ensino Fundamental, como o Programa de formação de alfabetizadores (PROFA), o Pró-letramento, o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), o Programa Mais Alfabetização, o Tempo de aprender. Dessas iniciativas, o PNAIC reafirma a alfabetização até o 3º ano do Ensino Fundamental, até os oito anos de idade, a partir da atribuição de responsabilidades aos entes federados, em consonância a meta 5 do PNE/2014 e apresenta um conjunto de ações que vão além da formação de professores, instituindo a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), a mobilização e acompanhamento social das ações, a produção e distribuição de materiais voltados a alfabetização para as escolas públicas do país.

Assim, em relação a legislação brasileira sobre a Educação o que se destaca é a sua regulamentação como um direito público subjetivo. A extensão da obrigatoriedade do ensino e a publicação do PNE/2014, com a definição de metas para a alfabetização, sinalizam a preocupação e tentativas de se reverter o fracasso escolar nesse processo. Ainda nesse sentido, tivemos a construção da BNCC/2017, que não é limitada a etapa da alfabetização, abordando todas as etapas da educação básica, mas que traz elementos importantes sobre o que deve ser ensinado nas escolas do país, orientando os projetos políticos pedagógicos das instituições e o trabalho do professor.

A BNCC integra as políticas educacionais do país e foi homologada em 2017 para as etapas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental e, em 2018 para o Ensino Médio após aprovação do Conselho Nacional de Educação (CNE). Esse documento determina as aprendizagens a serem trabalhadas em cada etapa de escolarização, em escolas públicas e privadas, rurais e urbanas. Os currículos das escolas devem se adequar a base, tendo em vista as competências e diretrizes determinadas.

A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) é um documento de caráter normativo que define o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica, de modo a que tenham assegurados seus direitos de aprendizagem e desenvolvimento, em conformidade com o que preceitua o Plano Nacional de Educação (PNE). (BRASIL, 2017, p. 7).

Em sua estrutura textual o documento referencia os marcos legais que regem a sua criação. A CF/88, em conformidade com seu artigo 205 que garante a educação como um direito de todos os cidadãos brasileiros, estabelece que “serão 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). Da mesma forma, a LDB/96 preceitua no art. 26, para todas as etapas da Educação Básica, a previsão de que os “currículos devem ter uma 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).

Em relação ao currículo o art. 14 das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) para a Educação Básica esclarece a sua composição

Art. 14. A base nacional comum na Educação Básica constitui-se de conhecimentos, saberes e valores produzidos culturalmente, expressos nas políticas públicas e gerados nas instituições produtoras do conhecimento científico e tecnológico; no mundo do trabalho; no desenvolvimento das linguagens; nas atividades desportivas e corporais; na produção. (BRASIL, 2010).

Sem esgotar o tema, a estratégia 7.1 do PNE/2014 também estabelece a criação de um currículo base para nortear o ensino no país.

7.1) estabelecer e implantar, mediante pactuação interfederativa, 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, respeitada a diversidade regional, estadual e local; (BRASIL, 2014).

Ainda que todos esses documentos apontem para a necessidade do estabelecimento de diretrizes básicas para subsidiar a construção de currículos estaduais e municipais, em relação à etapa da alfabetização o PNE/2014 e a BNCC/2017 apresentam divergências quanto ao trabalho pedagógico voltado para a alfabetização. O PNE defende que a alfabetização ocorra até o 3º (terceiro) ano do ensino fundamental para todas as crianças (meta 5), já a BNCC propõe que “nos dois primeiros anos do Ensino Fundamental, a ação pedagógica deve ter como foco a alfabetização [...]” (BRASIL, 2017, p.59), reduzindo para até o 2º ano do ensino fundamental o prazo para que esse processo se efetive nas escolas.

Outro ponto de destaque é que na BNCC evidencia que o trabalho de alfabetização no componente Língua Portuguesa, deve se dar a partir do ensino de grafema e fonema, “[...] processos que visam a que alguém (se) torne alfabetizado, ou seja, consiga “codificar e decodificar” os sons da língua (fonemas) em material gráfico (grafemas ou letras) [...]” (BRASIL, 2017, p.89). Também traz discussões acerca de se oportunizar o letramento ao lado da inserção das tecnologias digitais da informação e da comunicação (TDIC) no currículo, visto a presença da tecnologia na cultura atual.

## **2.2 Programas de formação de professores alfabetizadores: PROFA, Pró-letramento e o PNAIC**

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, destacamos 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 e a assistência familiar são efetivadas pelo Brasil.

A questão de um currículo mínimo não foi abordada pela primeira vez com a publicação da 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 MEC 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.

Sua organização consistiu em seis módulos de estudos: Educação Infantil, Alfabetização, Primeiro e Segundo ciclos do Ensino Fundamental, Terceiro e quarto ciclos do Ensino Fundamental, Educação de Jovens e Adultos e Educação Indígena. Cada módulo apresentou um rol de metas a serem alcançadas e estudadas de forma coletiva, por meio da formação de grupos de professores orientados por um coordenador indicado pela Secretaria Municipal de Educação.

Para o ensino da alfabetização foi o primeiro programa que evidenciou um módulo específico para estudo da temática, com ênfase na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e na Educação de Jovens e Adultos.

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). Foi um curso anual de formação destinado alfabetizadores, tanto crianças como jovens e adultos, quanto a outros profissionais da educação com interesse de aprofundar seus conhecimentos sobre o ensino e a aprendizagem no período de alfabetização. (BRASIL, 2001).

O PROFA estabeleceu-se como uma das medidas de auxílio ao percurso profissional dos professores tendo como principal público-alvo os alfabetizadores. O desenvolvimento do programa objetivou a qualificação de professores da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental para reverter à situação de crianças que não sabiam ler e escrever, bem como combater a repetência e a evasão escolar de jovens e adultos.

A concepção de alfabetização presente na proposta estava ancorada na teoria da Psicogênese da Língua Escrita (FERREIRO; TEBEROSKY, 1985), 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).

Como já apontado, 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 programa foi organizado em três módulos, totalizando 160 horas de curso. Os módulos foram compostos por materiais variados e expectativas de aprendizagem, com encontros semanais de carga horária de três horas, com mais uma hora de trabalho individual ao longo de 40 semanas.

A orientação do trabalho pedagógico foi feita por um formador, o qual teve a atribuição de ajudar o professor, em seu papel de mediador e facilitador do processo de aprendizagem, a repensar sua ação educativa e teorias que a orientam para possibilitar mudanças e práticas colaborativas.

Nesse sentido, o mote do Governo Federal foi favorecer a ampliação do conhecimento profissional do professor, apostando na influência da perspectiva construtivista para embasar o fazer pedagógico. Para o PROFA “o conhecimento atualmente disponível recomenda uma revisão dessa metodologia [tradicional] e aponta para a necessidade de repensar sobre teorias e práticas tão difundidas e estabelecidas, que, para a maioria dos professores, tendem a parecer as únicas possíveis” (BRASIL, 2001, p. 246).

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. Para melhorar a qualidade na aprendizagem da leitura/escrita e matemática seus objetivos incluíram:

- oferecer suporte à ação pedagógica dos professores dos anos/séries iniciais do ensino fundamental, contribuindo para elevar a qualidade do ensino e da aprendizagem de Língua Portuguesa e Matemática;
- propor situações que incentivem a reflexão e a construção do conhecimento como processo contínuo de formação docente;
- desenvolver conhecimentos que possibilitem a compreensão da matemática e da linguagem e seus processos de ensino e aprendizagem;
- contribuir para que se desenvolva nas escolas uma cultura de formação continuada;
- desencadear ações de formação continuada em rede, envolvendo Universidades, Secretarias de Educação e Escolas Públicas dos Sistemas de Ensino. (BRASIL, 2007, p. 2).

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. A estrutura organizacional considerou o regime de colaboração entre os entes federados (governo federal, do Distrito Federal, dos estados e municípios), cada um com competências específicas, sendo que o MEC coordenou nacionalmente o programa, contando com a colaboração das Universidades da Rede Nacional de Formação Continuada, responsáveis, sobretudo, pela formação do professor orientador de estudos/tutor.

O curso foi oferecido nas áreas de Alfabetização/Linguagem e Matemática, com 120 horas cada. Diferente do PROFA, o Pró-Letramento apresenta a alfabetização na perspectiva do letramento. O guia do curso de Alfabetização/ Linguagem abrangia concepções que fundamentaram a sua proposta, sendo composto de oito fascículos com os temas que se seguem:

- 1) Capacidades lingüísticas da alfabetização e a avaliação
- 2) Alfabetização e letramento: questão sobre avaliação
- 3) A organização do tempo Pedagógico e o planejamento de ensino
- 4) Organização e uso da biblioteca escolar e das salas de leitura
- 5) O lúdico na sala de aula: projetos e jogos
- 6) O livro didático em sala de aula: algumas reflexões
- 7) Modos de falar/Modos de Escrever
- 8) Fascículo complementar (BRASIL, 2007, p. 7).

Ao tratar do ensino da língua no âmbito escolar ultrapassou-se a ideia de leitura apenas como decodificação, sendo a língua entendida como instrumento de interação e resultado da interlocução e de seu emprego em diferentes contextos sociais. Portanto, introduz-se ao ensino e a aprendizagem da alfabetização nos primeiros anos do Ensino Fundamental o conceito de letramento.

Assim, não se trata de escolher entre alfabetizar ou letrar; trata-se de alfabetizar letrando. Também não se trata de pensar os dois processos como seqüenciais, isto é, vindo um depois do outro, como se o letramento fosse uma espécie de preparação para a alfabetização, ou, então, como se a alfabetização fosse condição indispensável para o início do processo de letramento. (BRASIL, 2007, p. 13).

A proposta, então, estende o uso da língua nas práticas sociais de leitura e escrita e considera que, embora 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.

O PNAIC foi um compromisso formal e solidário assumido pelos entes federados na tentativa de alfabetizar, em Língua Portuguesa e Matemática, todos os estudantes do Ensino Fundamental até os oito anos de idade, atendendo ao artigo 2º do Decreto 6094/2007 estabelecido pelo Movimento Todos pela Educação. Em consonância, também 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).

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.

No âmbito da formação docente foi um programa que aconteceu de forma intercalada até o ano de 2018, com mudanças de estratégias formativas, tempo, duração e sendo ampliado ao final para professores da educação infantil. Contemplou o trabalho interdisciplinar e o estabelecimento de direitos de aprendizagem para os anos de escolaridades que foram tomados como referência para a organização da BNCC/2017. Foi ofertado com a mesma metodologia que o Pró-letramento, encontros presenciais de formação para tutores/orientadores e repasse das ações e atividades aos professores que atuam nas escolas, aplicação de atividades, socialização e trocas de experiências entre os pares e estudos individuais à distância.

Com relação aos demais eixos, foram disponibilizados materiais didáticos e pedagógicos na área da alfabetização e letramento para professores e alunos. Alguns desses materiais, como livros e acervos de dicionários de Língua Portuguesa, foram fornecidos pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e as obras de referência, de literatura e de pesquisa pelo Programa Nacional da Biblioteca da Escola (PNBE). A Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) integrou o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), a partir de 2013 sendo aplicada aos estudantes do 3º ano do ensino fundamental, o que ofereceu um panorama nacional e fomentou a implantação de políticas para a área. O sistema de monitoramento e gestão foi feito no Sispacto, que assegurou a implementação dos prazos e etapas do programa.

### 2.3 Política Nacional de Alfabetização, Programa Conta pra mim e Programa Tempo de Aprender

A Política Nacional de Alfabetização (PNA), instituída pelo decreto nº 9.765, em 11 de abril de 2019, tem como objetivo melhorar a qualidade da alfabetização no país por meio de programas e ações que garantam o ensino e a aprendizagem da leitura e da escrita. Para se fazer essa discussão, estabeleceu-se um grupo de trabalho com representantes de diversas secretarias e órgãos do MEC, conforme disposto no texto de apresentação do Caderno da política.

No âmbito da PNA a alfabetização consiste no “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). Esse ensino deve se ater a critérios científicos, a partir da instituição do método fônico como estratégias pedagógica, pautando-se esse ensino em seis componentes fundamentais: a consciência fonêmica, a instrução fônica sistemática, a fluência em leitura oral, o desenvolvimento de vocabulário, a compreensão de textos e a produção escrita. Na contramão do que vem sendo apontados pela teoria da psicogênese da língua escrita e pelos demais programas e ações para a área nos últimos dez anos, a PNA volta a direcionar o trabalho docente por meio de um método de ensino único, tirando o foco do processo de desenvolvimento da criança.

Como um dos princípios, a política enfatiza e incorpora o conceito de ciência cognitiva da leitura, com a perspectiva de se orientar a educação com base em evidências científicas. As pretensões envolvem chegar às possibilidades de um ensino eficaz para melhoria dos indicadores educacionais e promoção da educação de qualidade, principalmente no que tange a alfabetização, partindo da colaboração com os estudos dos processos de leitura e de escrita. Essa problemática envolve a “integração entre as práticas pedagógicas de linguagem, literacia e numeracia (BRASIL, 2019)”, evidenciando que até os termos utilizados para evidenciar as práticas e usos sociais da leitura, da escrita e dos números e operações – letramento em língua portuguesa e letramento matemático, foram alterados para literacia e numeracia, dando ênfase nas mudanças conceituais e metodológicas da nova perspectiva para os processos de ensino e de aprendizagem na área da alfabetização. No entanto, ainda que com nomenclaturas diferentes, percebe-se aproximações semânticas entre os usados anteriormente e os agora cunhados no âmbito da PNA.

A PNA defende que o conceito de literacia vem se difundindo desde 1980 e corresponde a um “conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes relacionadas com a leitura e a escrita e sua prática produtiva” (BRASIL, 2019). Essa aprendizagem engloba diferentes níveis: literacia básica, intermediária e disciplinar e o seu alcance varia com base nas habilidades adquiridas ao longo do processo de alfabetização e no ano de escolaridade. Entretanto, vale ressaltar que esse conceito compreende que o processo de alfabetização antecede a inserção do indivíduo na unidade escolar, no desenvolvimento da literacia emergente e familiar, a partir do conjunto de diferentes experiências com as práticas de linguagem, leitura e escrita (BRASIL, 2019).

Nessa perspectiva, o programa articula o papel da família para a promoção da aprendizagem da leitura e da escrita pelas crianças e a incorporação do conceito de literacia e numeracia traz essa noção de apoio familiar no desenvolvimento de habilidades que antecedem a alfabetização, fundamentais para o sucesso escolar.

A PNA apresenta-se alinhada com o planejamento nacional e um de seus objetivos é “contribuir para a consecução das metas 5 e 9 do Plano Nacional de Educação (PNE)” (BRASIL, 2019, p. 40). Em leitura atenta percebe-se que ela está em desacordo com orientações presentes em outras ações voltadas para alfabetização, sobretudo no que diz respeito ao tempo para que esse processo se efetive nas escolas, a PNA tem como diretriz a “priorização da alfabetização no 1º ano do ensino fundamental” (BRASIL, 2019, p.39).

Nesse mesmo sentido, atribui responsabilidade à Educação Infantil para com o processo de alfabetização, destacando que nessa etapa devem ser oferecidas condições para a sua realização, por meio do desenvolvimento de habilidades metalinguísticas, como, por exemplo, a consciência fonológica. Assim, as experiências linguísticas adquiridas na Educação Infantil são consideradas como fundamentais para oportunizar a alfabetização ao final do 1º ano do ensino fundamental.

A alfabetização de jovens e adultos é considerada pela PNA a partir do processo de escolarização e de aprendizagem escolar. Entretanto, a finalidade é que a alfabetização desses indivíduos perpassa a aquisição da leitura e da escrita, por meio da ressignificação de seu uso social. Os seis componentes já mencionados para o Ensino Fundamental também se incluem na alfabetização de jovens e adultos, divergindo apenas as abordagens e o material utilizados para tal.

Além disso, como ações centrais da Política Nacional de Alfabetização, o MEC, por meio de parcerias institucionais, desenvolveu os programas “Tempo de Aprender” e “Conta pra mim”. O Programa “Tempo de Aprender” está voltado para a formação de professores e fundamenta-se nas diretrizes da política, assim o método fônico é evidenciado ao longo de toda a formação, que acontece de forma online, no formato MOOCs. Nesse formato são organizados cursos online abertos, acessíveis a qualquer pessoa com acesso à internet e sem a mediação de professores para o seu desenvolvimento, inédito na história dos programas de formação ofertados pelo Governo Federal. Já o Programa “Conta pra mim” está direcionado ao acesso à comunidade, às famílias e sua inserção em práticas de leitura junto às crianças. São disponibilizados, para pais e responsáveis, materiais habilitados para o desenvolvimento da literacia familiar, considerando o desenvolvimento linguístico da criança na primeira infância.

### **3. DIMENSÃO CONCEITUAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: PNE, BNCC e PNA**

Levando em consideração os aspectos apresentados, verificamos que, em cumprimento às legislações educacionais, o desenvolvimento de políticas públicas de alfabetização e de letramento foi possível a partir da CF/88 e da LDB/96, objetivando combater o fracasso escolar nos anos iniciais e melhorar a qualidade da Educação Básica. Entretanto, 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.

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 à 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.

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

**Quadro 1.** Análise dos documentos sobre os processos de alfabetização e de letramento

Políticas Públicas	PNE 2014	BNCC 2017	PNA 2019
<b>Alfabetização</b>	<b>Alfabetização como apropriação da leitura, da escrita e das habilidades matemáticas</b>	<b>Adequação do currículo para apropriação do sistema de escrita alfabética</b>	<b>Ensino das habilidades de leitura e de escrita em um sistema alfabético</b>
<b>Letramento</b>	<b>Alfabetização entendida em relação a efetiva participação da criança nas práticas de letramento às quais se encontra exposta, dentro e fora da escola</b>	<b>Alfabetização envolvida em práticas diversificadas de multiletramentos</b>	<b>Literacia: conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes relacionadas com a leitura e a escrita e sua prática produtiva</b>
<b>Ensino</b>	<b>1º, 2º e 3º ano do Ensino Fundamental</b>	<b>1º e 2º ano do Ensino Fundamental</b>	<b>1º ano do Ensino Fundamental</b>

Fonte: Elaborado pelas autoras.

O aspecto conceitual em relação à alfabetização e letramento aparece de formas distintas: primeiro quando ocorre a inserção do termo letramento no PNA (2014), a inserção de multiletramentos na BNCC (2017) e a substituição da palavra “letramento” por “literacia” no PNA (2019). Trata-se não apenas de uma troca de palavras, mas de uma alteração na dimensão conceitual de alfabetização em um período curto.

Em relação à inserção do termo “letramento”, Soares (1998; 2003) esclarece que vem do latim *littera*, “letra”, acrescentado ao sufixo “mento”, que significa resultado de uma ação, ou seja, letramento corresponde “resultado da ação de ensinar ou de aprender a ler e a escrever: o estado ou a condição que adquire um grupo social ou um indivíduo como consequencial de ter-se apropriado da escrita” (SOARES, 1998, p.18).

A perspectiva de alfabetização e letramento como conceitos distintos, mas interrelacionados são defendidos por Soares (1998; 2004; 2003), de modo que “literacia” tem origem no termo de língua inglesa *literacy*, que se origina do latim *littera* (letra), que ao acrescentar o sufixo *cy*, traz a ideia de “qualidade, estado, fato de ser”, por isso a compreensão de *literacy* refere-se ao “estado ou a condição que assume aquele que aprende a ler e a escrever” (SOARES, 1998, p.17).

Os termos denotam a mesma perspectiva teórica distinta, ignorando anos de estudos de pesquisadores nacionais para inserção de um termo importado. De acordo com Pinto (2002) literacia trata-se de um termo escrito em português de Portugal, que fora utilizado pela primeira vez no prefácio escrito por Antônio Nóvoa em uma obra em 1994. Interessante destacar que a explicação da origem do termo se baseia nos estudos de Magda Soares publicado em 1998. Da mesma direção, Branco (2014) traz uma definição de literacia a partir de Soares (1998), para definir como um conjunto de práticas socialmente construídas que abarcam a leitura e a escrita.

O uso do termo literacia em substituição ao termo letramento demonstra uma tentativa em se aproximar etimologicamente aos termos usados por países desenvolvidos, assim como a adoção particular do método fônico baseado em evidências científicas para melhoria de resultados. A adoção particular desse método contraria o ponto de vista de muitos autores e despreza a história e realidade do país.

Inserida no campo da educação escolar, a aprendizagem inicial da língua escrita sofre a influência dos fatores que condicionam, e podem até mesmo determinar, esse campo: fatores sociais, culturais, econômicos, políticos; é ilusório supor que método atuem independentemente da interferência desses fatores. (SOARES, 2016, p. 50).

Soares (2016) ainda pontua que a história da alfabetização no Brasil é marcada pela disputa entre métodos sintéticos e analíticos e pela busca por um método ideal capaz de resolver o fracasso escolar nesse processo. A autora também considera a compreensão do desenvolvimento da aprendizagem da língua escrita, o que perpassa a escolha de um método específico e envolve diferentes facetas e fatores que o condicionam. Desse modo, os métodos são uma das questões da alfabetização e não a questão central para garantia do sucesso nesse processo, o que também inclui a busca por novas propostas que tragam melhores resultados.

Ao voltar à discussão especificamente para a PNA, sabe-se que a referida política propõe a alfabetização no 1º ano do Ensino Fundamental, em contrapartida outros documentos evidenciam a alfabetização como um processo ao demarcar um tempo maior para a sua efetividade. Além da preferência pela terminologia “literacia”, a política prioriza-se o uso do método fônico, na contramão das demais iniciativas presentes no cenário nacional até 2019.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O olhar para as ações do governo federal voltadas para a alfabetização foi o foco deste trabalho, que buscou apresentar os documentos norteadores das políticas e programas que abordam os temas alfabetização e letramento e tecer pontos de aproximação e distanciamento entre eles.

A partir de uma pesquisa bibliográfica centralizada nas legislações e materiais ligados a programas como o Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (BRASIL, 2001), o Pró-Letramento – Mobilização pela Qualidade da Educação (BRASIL, 2005), o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC (BRASIL, 2012); o Plano Nacional de Educação 2014 (BRASIL, 2014); a Base Nacional Comum Curricular (BRASIL, 2017); a Política Nacional de Alfabetização (2019); o Programa Conta pra mim (BRASIL, 2019 – 2020) e o Programa Tempo de Aprender (BRASIL, 2019 – 2020), balizamos algumas considerações, com foco na compreensão de alfabetização e letramento.

---

1 Cf. SOARES, Magda. Letramento: um tema em três gêneros. Belo Horizonte: Autêntica, 1998.

Foi possível perceber as rupturas e descontinuidades das ações propostas pelo Governo Federal, em parceria com Estados e Municípios, sobretudo no momento das disputadas eleitorais e trocas dos governos locais. As incongruências nas políticas públicas geram insegurança em todas as partes envolvidas no processo de implantação das políticas e não possibilita avanços nos cenários da alfabetização no país, pois a Educação não é um direito social alcançável em sua plenitude em curto espaço de tempo.

Ao refletir sobre os documentos norteadores das políticas públicas em relação à alfabetização podemos destacar dois movimentos de descontinuidades: um remete às oscilações conceituais que regem os documentos legisladores, os quais optam pela expressão literacia em substituição ao termo letramento, o que demonstra uma tentativa de inserção terminológica de vocábulos utilizados em outros países, assim como a adoção particular do método fônico baseado em evidências científicas para melhoria de resultados, sem considerar os estudos e pesquisas já realizados em âmbito nacional em relação à temática.

Outro movimento em descompasso refere-se aos programas de formação que por vezes são regidos por perspectivas teórico-metodológicas que vão se alterando em um período de 20 anos, desconsiderando que as relações entre a apropriação conceitual e as práticas educativas na alfabetização necessitam de um tempo de compreensão e de reestruturação das ações pedagógicas.

Ao apresentarmos uma reflexão a partir do percurso das ações políticas direcionadas à alfabetização esse trabalho abre um leque de outras possibilidades argumentativas, o que aponta para a necessidade de se ampliar as discussões voltadas para a área da formação de professores alfabetizadores, no sentido de identificar as dificuldades e desafios das ações formativas buscando sua superação.

## REFERÊNCIAS

BRANCO, A. Da “leitura literária escolar” à “leitura escolar de/da literatura”: poder e participação. In: PAIVA, Aparecida; MARTINS, Aracy; PAULINO, Graça; VERSIANI, Z. (Orgs.). *Leituras literárias: discursos transitivos*. Belo Horizonte: Autêntica; Ceale, 2014. p.85-110.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. *Base nacional comum curricular*. Brasília, DF, 2016. Disponível em: < <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/#/site/inicio>>. Acesso em: 06 nov. 2019.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

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

BRASIL. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação*. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1996.

BRASIL. *Lei nº 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.

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.

PINTO, M. da G. C. Da literacia ou da narrativa sempre imperfeita de outra identidade pessoal. *Revista Portuguesa de Educação*, Braga, vol. 15, n.2, p.95-123, 2002.

SOARES, M. *Letramento*: um tema em três gêneros. Belo Horizonte: Autêntica, 1998.

SOARES, M. *Alfabetização e letramento*. São Paulo: Contexto, 2003.

SOARES, M. B. Letramento e alfabetização: as muitas facetas. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 25, p. 5-16, jan./abr. 2004.

SOARES, M. *Alfabetização*: a questão dos métodos. São Paulo: Contexto, 2016.

Recebido em: 12/04/2022

Aceito em: 18/06/2022