VANESSA SABRINA WITTER DUTRA

O DIREITO À ALFABETIZAÇÃO NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL: REFLEXÕES SOBRE AS (DES)CONTINUIDADES ENTRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS

CANOAS , 2025

VANESSA SABRINA WITTER DUTRA

O DIREITO À ALFABETIZAÇÃO NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL: REFLEXÕES SOBRE AS (DES)CONTINUIDADES ENTRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade La Salle como requisito para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientação: Profª. Dra. Dirléia Fanfa Sarmento

CANOAS, 2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

D978d Dutra, Vanessa Sabrina Witter.
O direito à alfabetização nos anos iniciais do ensino fundamental [manuscrito] : reflexões sobre as (des)continuidades entre as políticas públicas / Vanessa Sabrina Witter Dutra. – 2025.
106 f. : il.

Dissertação (mestrado em Educação) – Universidade La Salle, Canoas, 2025.
"Orientação: Profa. Dra. Dirléia Fanfa Sarmento".

1. Educação - Alfabetização. 2. Políticas públicas - Educação. 3. Direito à educação. 4. Ensino fundamental. I. Sarmento, Dirléia Fanfa. II. Título.

CDU: 372.41/.46

Bibliotecária responsável: Melissa Rodrigues Martins - CRB 10/1380

UNIVERSIDADE LaSalle

Credenciamento: Portaria Nº 597/2017 de 5/5/2017, D.O.U de 8/5/2017

VANESSA SABRINA WITTER DUTRA

O DIREITO À ALFABETIZAÇÃO NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL: REFLEXÕES SOBRE AS (DES)CONTINUIDADES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Dissertação aprovada para obtenção do título de mestre, pelo Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade La Salle.

BANCA EXAMINADORA

_____
Prof. Dr. Guilherme Mendes Tomaz dos Santos
Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho/RO

_____
Profª. Drª. Hildegard Susana Jung
Universidade La Salle, Canoas/RS

_____
Prof. Dr. Roberto Carlos Ramos
Universidade La Salle, Canoas/RS

_____
Profª. Drª. Dirléia Fanfa Sarmento
Universidade La Salle, Canoas/RS

Área de concentração: Educação
Curso: Mestrado em Educação

Canoas, 28 de março de 2025.

Clicksign 2d8b8d5e-d8c8-48e0-bbda-884741601bd4

“ [...] a palavra não é privilégio de alguns homens,
mas direito de todos os homens.”
(Paulo Freire)

RESUMO

Com a promulgação da Constituição Federal da República Brasileira, a qual institui o Estado Democrático de Direito, é possível constatar a proposição de dispositivos legais e políticas públicas direcionadas ao direito à alfabetização, sendo tal direito considerado essencial no contexto da efetividade do direito à educação. Dessa forma, a pesquisa documental tem como objetivo refletir sobre as (des)continuidades das políticas públicas educacionais que versam sobre o direito à alfabetização das crianças nos anos iniciais do ensino fundamental. O *corpus* investigativo, analisado a partir das orientações de Cellard, está composto pelos seguintes documentos: Base Nacional Comum Curricular, Política Nacional de Alfabetização e Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. A fundamentação teórica acerca da alfabetização está embasada em Magda Soares e, sobre as políticas públicas, em Stephen Ball. Dado este contexto, esta pesquisa pode contribuir no que diz respeito às reflexões em torno das políticas públicas voltadas à garantia da alfabetização nos anos iniciais do ensino fundamental, mais especificamente até o final do segundo ano desta etapa, no qual espera-se a conclusão do processo de alfabetização, conforme o vigente Decreto 11.556, de 12 de junho de 2023 que institui o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. O estudo se situa na linha de pesquisa Gestão, Educação e Políticas Públicas do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade La Salle e conta com o financiamento, na modalidade de bolsa integral, da Prefeitura Municipal de Canoas-RS. A partir da análise dos documentos que compõem o *corpus* investigativo deste estudo, foram constatadas evidências que apontam para as (des)continuidades entre as políticas públicas que versam sobre a alfabetização no país. Verificou-se como principais pontos de distanciamento a definição do que é um sujeito alfabetizado, o conceito de alfabetização e faixa etária sobre a qual deve incidir o foco deste processo. Nesta análise desses elementos, observou-se que o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, dispositivo mais recente voltado exclusivamente à alfabetização no país, dialoga mais com a BNCC, documento que delimita o currículo nas escolas, enquanto a PNA apresenta maiores distanciamentos de ambos. Pesquisas futuras deverão apontar os efeitos do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, ao final de sua governança, problematizando sua relação com os resultados obtidos durante a vigência da PNA.

Palavras-chave: Direito à educação; Direito à alfabetização; Políticas públicas educacionais; Ensino Fundamental.

RESUMEN

Desde la promulgación de la Constitución Federal de la República Brasileña, que establece el Estado Democrático de Derecho, es posible verificar la propuesta de disposiciones legales y políticas públicas orientadas al derecho a la alfabetización, siendo este derecho considerado esencial en el contexto de la efectividad del derecho a la educación. De esta manera, la investigación documental pretende reflexionar sobre las (dis)continuidades de las políticas educativas públicas que abordan el derecho a la alfabetización de los niños de los primeros años de la escuela primaria. El corpus investigativo, analizado con base en los lineamientos de Cellard, está compuesto por los siguientes documentos: Base Nacional Comum Curricular, Política Nacional de Alfabetização y Compromiso Nacional Criança Alfabetizada. La fundamentación teórica sobre alfabetización se basa en Magda Soares y, en materia de políticas públicas, en Stephen Ball. Ante este contexto, esta investigación puede contribuir a reflexiones sobre políticas públicas encaminadas a asegurar la alfabetización en los primeros años de la escuela primaria, más específicamente hasta el final del segundo año de esta etapa, en la que se espera culminar el proceso de alfabetización, de conformidad con el vigente Decreto 11.556, de 12 de junio de 2023, que establece el Compromiso Nacional Criança Alfabetizada. El estudio está ubicado en la línea de investigación Gestión, Educación y Políticas Públicas del Programa de Posgrado en Educación de la Universidad La Salle y es financiado, en la modalidad de beca completa, por el Municipio de Canoas-RS. Del análisis de los documentos que componen el corpus investigativo de este estudio, se encontró evidencia que apunta a (dis)continuidades entre las políticas públicas que abordan la alfabetización en el país. Los principales puntos de separación fueron la definición de qué es un sujeto alfabetizado, el concepto de alfabetización y el grupo de edad en el que debe centrarse este proceso. En este análisis de estos elementos, se observó que el Compromiso Nacional Criança Alfabetizada, el dispositivo más reciente centrado exclusivamente en la alfabetización en el país, dialoga más con la BNCC, documento que define el currículo en las escuelas, mientras que la PNA presenta mayores distancias de ambos. Futuras investigaciones deberán resaltar los efectos del Compromiso Nacional Criança Alfabetizada, al final de su gestión, problematizando su relación con los resultados obtenidos durante la vigencia del PNA.

Palabras clave: Derecho a la educación; Derecho a la alfabetización; Políticas Públicas Educativas; Escuela Primaria.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Texto para avaliação de ritmo, prosódia e compreensão leitora..... 41

Figura 2 Áreas do conhecimento - Ensino Fundamental..... 70

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Escala de proficiência…….	52
Quadro 2	Critérios de avaliação leitura, 2º ano, PACTO 2024 - Avaliação 3……..	62
Quadro 3	Critérios de avaliação fluência, 2º ano, PACTO 2024 - Avaliação 3……	63
Quadro 4	Critérios de avaliação escrita, 2º ano, PACTO 2024 - Avaliação 3……..	64
Quadro 5	Algumas das habilidades das práticas de leitura/ escuta, escrita e análise linguística/ semiótica no 1º e 2º anos do Ensino Fundamental…….	76

LISTA DE SIGLAS

ANA: Avaliação Nacional da Alfabetização

BNCC: Base Nacional Comum Curricular

CENPEC: Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária

CONAE: Conferência Nacional de Educação

CONSED: Conselho Nacional de Secretários de Educação

DAEB: Diretoria de Avaliação da Educação Básica

EJA: Educação de Jovens e Adultos

INEP: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Anísio Teixeira

LDB: Lei de Diretrizes e Bases

MEC: Ministérios da Educação e Cultura

PISA: Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (sigla em inglês)

PMALFA: Programa Mais Alfabetização

PNA: Política Nacional de Alfabetização

PNAIC: Programa NAcional pela Alfabetização na Idade Certa

PNE: Plano NAcional de Educação

PIRLS: Estudo Internacional de Progresso em Leitura (sigla em inglês)

RED: Rede Latino Americana de Alfabetização

SAEB: Sistema de Avaliação da Educação Básica

SEA: Sistema de Escrita Alfabético

UNDIME: União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNESCO: Organização das Nações Unidas para a Educação (sigla em inglês)

SUMÁRIO

1	**INTRODUÇÃO ……...……..... 12**	
2	**RELEVÂNCIA DO ESTUDO E ABORDAGEM METODOLÓGICA.... 15**	
2.1	**Caracterização do estudo ……....……. 15**	
2.2	**Relevância, problema, objetivos da investigação ……..... 16**	
2.3	**O problema e os objetivos de estudo ……..…….. 26**	
2.4	**Constituição do *corpus* investigativo..... 27**	
2.5	**Análise dos dados..... 29**	
3	**ALFABETIZAÇÃO: PRESSUPOSTOS TEÓRICOS E DISPOSITIVOS LEGAIS..... 34**	
3.1	**A alfabetização na perspectiva de Magda Soares..... 35**	
3.2	**A alfabetização nos dispositivos legais……..... 43**	
4	**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A GARANTIA DA ALFABETIZAÇÃO NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL..... 58**	
4.1	**Sobre as políticas públicas: um olhar a partir de Stephen Ball.... 58**	
4.2	**Políticas públicas direcionadas à alfabetização: BNCC, PNA e Compromisso Nacional Criança Alfabetizada……..... 67**	
4.2.1	*Base Nacional Comum Curricular..... 67*	
4.2.2	*Política Nacional de Alfabetização..... 76*	
4.2.3	*Compromisso Nacional Criança Alfabetizada …….....*	*84*

4.3 Reflexões sobre as (des)continuidades das políticas públicas direcionadas à alfabetização..... 89

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS…… 98

REFERÊNCIAS ……..…….. 102

1 INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Constituição Federal da República Brasileira (Brasil, 1988), a qual institui o Estado Democrático de Direito, é possível constatar a proposição de dispositivos legais e políticas públicas direcionadas ao direito à alfabetização, sendo tal direito considerado essencial no contexto da efetividade do direito à educação (UNESCO, 1990; 2016; UNESCO, CONSED, Ação Educativa, 2001). Ao estabelecer as metas para a Educação 2030, por exemplo, a Declaração de Incheon (UNESCO, 2016) propõe a garantia da alfabetização de todos os jovens e de parte significativa dos adultos, incluindo homens e mulheres, até 2030. Sobre esta meta [meta 4.6], o documento afirma que

> [...] a alfabetização faz parte do direito à educação e é um bem público. Ela está no cerne da educação básica e é um alicerce indispensável da aprendizagem independente. Os benefícios da alfabetização, principalmente para mulheres, são bem documentados. Eles incluem maior participação no mercado de trabalho, retardamento do matrimônio, melhor saúde e melhor alimentação familiar e da criança; isso, por sua vez, ajuda a reduzir a pobreza e a expandir as oportunidades de vida [...] (UNESCO, 2016, p.20)

Para sua efetivação, o documento propõe, entre outras estratégias indicativas, a elaboração de planos e de políticas de alfabetização a partir do estabelecimento de abordagens setoriais e multissetoriais, incluindo a colaboração entre ministérios relevantes, sociedade civil e o setor privado (UNESCO, 2016). Percebe-se, assim, a grande preocupação em torno da alfabetização para a efetivação de direitos, não somente à educação, mas, também, a outros que atendem às necessidades básicas do ser humano.

O Brasil, como país-membro da Organização das Nações Unidas (ONU) desde a fundação desta, busca normatizar a garantia da alfabetização. Para isso, institui diferentes dispositivos legais, tais como, a Constituição de 1988 (Brasil, 1988), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (Brasil, 1996), o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Brasil, 2012a), a Base Nacional Comum Curricular (Brasil, 2017c), o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (Brasil, 2023a), entre outros.

Através de uma pesquisa documental, com base em Cellard (2014), o presente estudo tem como temática investigativa o direito à alfabetização nos anos iniciais do Ensino Fundamental, sob o enfoque das (des)continuidades das políticas

públicas. O estudo se situa na Linha de Pesquisa Gestão, Educação e Políticas Públicas do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade La Salle. Esta investigação articula-se, ainda, à pesquisa desenvolvida no âmbito do Grupo de Pesquisa *Direito à Educação e Políticas Públicas Educacionais*, coordenado pela orientadora deste estudo, denominada *O direito à Educação de Qualidade: fundamentos e modos de efetivação nos contextos educacionais.* O interesse em realizar a presente pesquisa está alicerçado nas dimensões que justificam tal proposição, a saber: pessoal profissional; acadêmico-científica e social.

Tendo presente o exposto, a pesquisa tem como problemática investigativa: Quais são as evidências presentes nas políticas públicas educacionais, constituintes do *corpus* investigativo do estudo, as quais versam sobre o direito à alfabetização das crianças nos anos iniciais do Ensino Fundamental, que indicam as (des)continuidades entre esses documentos? Alicerçado na problemática apresentada, o objetivo geral do estudo é refletir sobre as (des)continuidades entre políticas públicas educacionais que versam sobre o direito à alfabetização das crianças nos anos iniciais do Ensino Fundamental. O uso do termo (des)continuidades sugere a hipótese de que esses instrumentos legais apresentam aproximações e distanciamentos entre si.

Além do objetivo geral a que este trabalho se propõe, outros específicos serão necessários no caminho a percorrer nesta pesquisa. São eles:

a) Descrever a conceitualização de alfabetização que embasa o estudo.
b) Discorrer sobre a importância das políticas públicas educacionais para a efetividade do direito à alfabetização.
c) Analisar as políticas públicas educacionais que constituem o *corpus* investigativo do estudo, identificando as evidências das (des)continuidades presentes entre tais politicas.

O *corpus* investigativo, analisado a partir das orientações de Cellard (2014), está composto pelos seguintes documentos: Base Nacional Comum Curricular (Brasil, 2017c), Política Nacional de Alfabetização (Brasil, 2019a) e Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (Brasil, 2023a). A fundamentação teórica acerca da alfabetização está embasada em Magda Soares e, sobre as políticas públicas, em Stephen Ball. A escolha por esses dois autores justifica-se pela relevância de suas pesquisas no âmbito nacional e internacional, como será descrito no capítulo correspondente ao embasamento teórico.

Mesmo com toda a mobilização legal em torno da alfabetização, tanto a nível mundial quanto nacional, muitos estudantes, no Brasil, ainda chegam ao terceiro ano do Ensino Fundamental sem estar plenamente alfabetizados. Isso acaba impactando outros aspectos da aprendizagem desses alunos: uma vez que não dominam a leitura e a escrita, requisitos básicos para o acesso a outros conhecimentos, sua aprendizagem ao longo da vida fica comprometida. De acordo, com o relatório de resultados do Saeb 2021 (INEP, 2023a, p.74), por exemplo, houve, em 2021, uma queda na proficiência em Língua Portuguesa entre os alunos do segundo ano

> triplicando a proporção de estudantes no Nível abaixo de 1 da Escala de Proficiência, em relação à edição anterior. Também aumentou a concentração de estudantes nos níveis 1, 2 e 3, que são os mais baixos da Escala de Proficiência, com consequente redução da proporção de estudantes localizados nos níveis mais elevados, níveis 4, 5, 6, 7 e 8. Isso ocasionou uma queda de 3,2% na média nacional [...].

Diante disso, urge, então, que se analise a efetividade das políticas públicas na garantia do direito à alfabetização. Dado este contexto, esta pesquisa pode contribuir no que diz respeito às reflexões em torno das políticas públicas voltadas à garantia da alfabetização nos anos iniciais do ensino fundamental, mais especificamente até o final do segundo ano desta etapa, no qual espera-se a conclusão do processo de alfabetização, conforme o vigente Decreto 11.556, de 12 de junho de 2023 (Brasil, 2023d), o qual institui o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada.

Feitas tais considerações, esta pesquisa está organizada em quatro capítulos. No primeiro, a temática investigativa é introduzida. No segundo capítulo, *Relevância do estudo e abordagem metodológica*, foram os fundamentos e procedimentos metodológicos adotados para a realização do estudo. Em *Alfabetização: pressupostos teóricos e dispositivos legais*, título que compõe o terceiro capítulo, são apresentados os aportes teóricos de Magda Soares acerca da alfabetização, bem como comentados alguns dispositivos legais que abordam tal temática. Em seguida, no quarto capítulo, intitulado *Políticas Públicas para a garantia da alfabetização nos anos iniciais do Ensino Fundamental,* dá-se início à análise do *corpus* investigativo. Por fim, foram listadas as referências utilizadas no decorrer da pesquisa.

2 RELEVÂNCIA DO ESTUDO E ABORDAGEM METODOLÓGICA

Neste capítulo, descreveu-se a caracterização do estudo com base no que está proposto em Cellard (2014) quanto à pesquisa documental. Tendo este autor como embasamento para a escolha da metodologia, também foram evocadas as ideias complementares de Moreira e Menegat (2021). Inicialmente, foi discutido o conceito de documentos, com o fim de justificar a escolha do *corpus* investigativo da pesquisa. Isso posto, foram apresentados os critérios a serem considerados na análise dos documentos selecionados, justificando sua eleição. Após, com uma abordagem baseada em Gil (2002), descreveram-se o problema e os objetivos da pesquisa. Finalmente, tratou-se sua relevância com seus desdobramentos de cunho pessoal, social, acadêmico.

2.1 Caracterização do estudo

Para iniciar a descrição da metodologia proposta neste trabalho, faz-se necessário propor a compreensão sobre o conceito de documentos. De acordo com Moreira e Menegat (2021, p. 60-61), o conceito de documento, bem como o reconhecimento da autoridade deste, modificou-se ao longo dos anos, passando de “provas”, “portadores de uma ‘verdade’” sob a lógica positivista, à “manifestação da capacidade narrativa de segmentos da sociedade”, visão esta proposta pela Escola de Annales (grifo dos autores). A partir desta nova perspectiva, os registros considerados como documentos ampliaram-se, passando-se à concepção de que

> acervos documentais manuscritos, impressos, iconográficos, audiovisuais e tridimensionais são elementos constitutivos da cultura material e imaterial das sociedades humanas, e se caracterizam como fontes, registros históricos, sociológicos, arqueológicos, antropológicos e de outras áreas do conhecimento, que devem ser analisados. (Moreira; Menegat, 2021, p.62)

Antes da Escola de Annales, apenas documentos oficiais eram legitimados, contribuindo, conforme os autores Moreira e Menegat (2021, p. 61), “para a composição da narrativa histórica da construção do Estado e não das sociedades”. Cellard (2014, p.296) corrobora com esta ideia ao definir o documento como “tudo o que é vestígio do passado, tudo o que serve de testemunho [...] Pode tratar-se de

textos escritos, mas também [...] de qualquer outro tipo de testemunho registrado".

2.2 Relevância, problema e os objetivos da investigação

A seguir, são apresentados os objetivos, o problema e a relevância desta pesquisa. Refletir sobre a relevância de um estudo é essencial ao determinar-se o tema a ser investigado. Nesta reflexão torna-se necessário pensar em seus desdobramentos pessoal-profissional, acadêmico-científico e social.

Segundo Gil (2002), uma pesquisa pode ser motivada por razões de ordem intelectual ou por razões de ordem prática. Enquanto as primeiras têm um fim em si mesmas, satisfazendo o desejo de conhecer por conhecer, as últimas derivam da necessidade de aplicar conhecimentos com vistas ao desenvolvimento de ações mais efetivas. É comum relacionar as pesquisas de ordem intelectual ao termo "pura" e as de ordem prática ao termo "aplicadas". No entanto, para Gil (2002, p.18), esses dois tipos de pesquisa podem complementar-se, pois "uma pesquisa sobre problemas práticos pode conduzir à descoberta de princípios científicos. Da mesma forma, uma pesquisa pura pode fornecer conhecimentos passíveis de aplicação prática imediata.". Essas reflexões iniciais são importantes ao pensarmos sobre a relevância de uma pesquisa, para desmistificar a ideia de que um estudo só pode ser validado mediante sua aplicação prática.

Relevância pessoal-profissional

Com uma atuação de 15 anos como alfabetizadora nos anos iniciais do Ensino Fundamental, tanto na rede pública quanto privada, observei a discrepância nos resultados obtidos ao final do ano considerando essas duas realidades. Enquanto na rede privada é comum que mais de 90% das crianças estejam alfabetizadas até o final do primeiro ano, na escola pública este ciclo só se completa no final do segundo e, no caso de algumas crianças, do terceiro. A partir desta observação surgiu o questionamento do porquê isso acontece.

A busca pela resposta a esta pergunta, voltou meu olhar, primeiramente, à minha própria prática docente. Procurei nela as deficiências que deveriam ser corrigidas e as possibilidades que deveriam ser exploradas. Esta práxis, aliás, ainda é um movimento contínuo no exercício da minha profissão. Além disso, foi fundamental neste processo, considerar o contexto sócio-cultural de ambas as realidades: o atendimento às necessidades fundamentais das crianças; a

importância e o lugar da leitura e da escrita no contexto familiar; os espaços de lazer disponíveis; a estrutura familiar e tantos outros aspectos que caracterizam as comunidades nas quais as crianças estão inseridas em seu cotidiano. Conhecer a forma como se dá o processo de alfabetização considerando a estrutura cognitiva das crianças de 6 a 8 anos, faixa etária correspondente aos três primeiros anos do ensino fundamental, bem como as possíveis dificuldades de aprendizagem que possam comprometer este processo, tornou-se outra preocupação.

A partir de 2021, o município de Canoas, cidade onde atuo como servidora há mais de 15 anos, passou a desenvolver o programa PACTO pela Educação Canoas. Passei a fazer parte do programa em 2022, quando retornei aos anos iniciais na rede pública, após uma sequência de vários anos atuando no ensino da Língua Portuguesa nos Anos Finais e, posteriormente, na EJA, apesar de minha nomeação inicial para a docência nos anos iniciais. Dessa forma, passei a frequentar os eventos e reuniões sobre o programa. Ouvi, em muitos momentos, os questionamentos que foram levantados pelos docentes em relação à implementação deste no município. Observei a priorização da abordagem fônica nos materiais didáticos adotados a partir do programa, bem como nas propostas de atividades partilhadas nos momentos de formação de professores.

Outro aspecto sempre presente nesses momentos foi a preocupação com as avaliações externas à escola, propostas pelo governo a partir de instrumentos desenvolvidos pelas instituições que formulam tanto os materiais didáticos, quanto os parâmetros para essas avaliações de acordo com o cronograma estabelecido para o uso deste material. Este tópico sempre despontou como ponto de muitas reflexões e críticas pelos professores, os quais sinalizavam as discrepâncias entre a realidade das escolas do município e o que estava posto tanto pelo cronograma de aplicação dos materiais didáticos, visto a heterogeneidade dos tempos e processos de aprendizagem presentes na sala de aula, quanto pelos instrumentos avaliativos, que estabeleciam critérios bastante elevados e que, aparentemente, não valorizavam os avanços individuais dos estudantes nem as diferenças apresentadas pelas crianças com necessidades educativas especiais. Apesar da relação dialógica que se construiu no município, ao longo da implementação do programa, entre o corpo docente e os gestores da secretaria responsável, alguns anseios docentes, ainda que relevantes, não foram contemplados, observando-se, assim, uma padronização quanto aos critérios que deveriam ser observados nas avaliações em

âmbito municipal.

Em 2023, impulsionada pelo anseio de refletir sobre minha própria prática e qualificar meu trabalho em sala de aula, participei da seleção para bolsas de mestrado promovida pela prefeitura de Canoas, sendo aprovada para a linha de pesquisa Gestão, Educação e Políticas Públicas. A partir dos primeiros contatos com as leituras propostas sobre o tema das políticas públicas para a alfabetização, comecei a perceber o peso destas sobre as práticas em sala de aula. Compreendi, por exemplo, que os critérios que definem um estudante alfabetizado estão postos pelos instrumentos legais e que esses critérios apresentam-se de forma rígida tanto em relação ao tempo quanto em relação ao processo de aprendizagem, a despeito de algumas teorias que, como professores, estudamos ao longo de nossa formação acadêmica. Passei a refletir sobre a importância de tais critérios no estabelecimento parâmetros que podem ser mensurados a partir das avaliações externas e de quanto os resultados delas importam no âmbito nacional e internacional.

Pode parecer incongruente que, como professora alfabetizadora, eu desconhecesse esses aspectos, mas, afirmando empiricamente, não é incomum encontrar entre docentes aqueles que desconhecem ou conhecem superficialmente essas proposições legais postas para a alfabetização. Ainda que, em algum momento durante nossa trajetória acadêmica, tenhamos entrado em contato, através de disciplinas específicas, com as voltadas ao estudo das diretrizes legais para a educação, a formação continuada não tem dado tanta ênfase sobre este tipo de reflexão, ficando, muitas vezes, condicionada à proposta de metodologias apenas. Assim, atualizar-se sobre políticas públicas, torna-se um caminho mais individual, movido pelo interesse pessoal do docente. Vejo, assim, não só a importância desta pesquisa para minha formação pessoal e profissional, mas, também, para a divulgação deste conhecimento na busca pela qualificação do ensino da leitura e da escrita nos anos iniciais do ensino fundamental em um contexto mais abrangente.

A investigação em torno do direito à alfabetização, além de possibilitar reflexões sobre minha prática em sala de aula, me leva à percepção da relevância do desenvolvimento do meu trabalho como agente fundamental na garantia deste direito aos estudantes. Isso reforça, mais uma vez, a necessidade de divulgação de tal conhecimento aos professores alfabetizadores.

Relevância acadêmico-científica

Em consulta ao Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, em 2023, foi possível encontrar 8166 pesquisas a partir do descritor “alfabetização”, revelando uma produção significativa no que tange ao contexto acadêmico-científico sobre o assunto. No entanto, ao fazermos uma busca a partir das palavras-chave “políticas públicas alfabetização", encontramos um número mais reduzido de trabalhos, 456 ao todo: 313 pesquisas de mestrado acadêmico, 39 de mestrado profissional, 78 de doutorado e 12 de profissionalizantes. Nos primeiros 20 títulos exibidos na plataforma, é possível encontrar pesquisas sobre a alfabetização na Educação de Jovens e Adultos, gestão, programas de alfabetização em diferentes estados brasileiros, tecnologias da informação, matemática e outros, ou seja, demonstrando a presença de aspectos e contextos diferentes do ensino da leitura e da escrita nos anos iniciais do ensino fundamental.

Ao inserir-se os descritores Política Nacional de Alfabetização e Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, o número de pesquisas torna-se menor, 192 e 0, respectivamente. Esses resultados são compreensíveis, visto a natureza recente dessas duas políticas. Enquanto a Política Nacional de Alfabetização (Brasil, 2019a), criada em 2019, foi revogada recentemente, em 2023, tendo, assim, uma duração efêmera, o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (Brasil, 2023a) é, ainda, muito recente, pois entrou em vigor em junho de 2023. A análise dessas duas políticas, no entanto, torna-se indispensável no contexto de avaliação das (des)continuidades das políticas públicas para a alfabetização, visto que, independente do seu tempo de permanência, geraram e ainda geram impactos nos sistemas de ensino, ao proporem, durante sua vigência, programas de formação de professores, adoção de materiais didáticos alinhados às suas propostas, entre outros.

A partir dos descritores “descontinuidades políticas públicas alfabetização”, encontraram-se apenas cinco trabalhos no catálogo: três dissertações e uma tese. Dentre os títulos exibidos, estavam duas pesquisas voltadas à formação docente; uma que compreende a alfabetização de jovens e adultos; uma cujo objeto de estudo está relacionado ao atendimento às dificuldades de aprendizagem na alfabetização e, finalmente, uma pesquisa intitulada “A alfabetização no Espírito Santo na década de 1950”.

Usando as palavras-chave “políticas educacionais alfabetização”, foi possível localizar 186 resultados. Um desses trabalhos cujo resultado se

aproxima do presente estudo é a dissertação de mestrado, da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados, intitulada *Do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) ao Programa Mais Alfabetização (PMALFA): o novo ou tudo de novo?* (Mancin, 2020), desenvolvida, em 2020, por Rosineia Piva Mancin, cujo objetivo consiste em destacar diferenças e semelhanças entre os dois programas no que tange aos aspectos políticos e pedagógicos visando a alfabetização infantil.

Após a análise dos dois programas, a autora constatou que ambos apresentam como foco a formação continuada de professores e profissionais envolvidos com a alfabetização de crianças para "buscar solucionar o problema de 'alfabetizar as crianças na idade certa'" (Mancin, 2020, p.8, *grifo do autor*). Mancin (2020) também aponta que tanto o PNAIC quanto o PMALFA buscam a diminuição dos índices insatisfatórios obtidos pelas crianças nas avaliações em larga escala como resultado do êxito do processo de alfabetização. Finalmente, a autora conclui que as duas portarias, a saber, Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012, que estabelece o PNAIC, e Portaria nº 142, de 22 de fevereiro de 2018, que estabelece o PMALFA, apresentam mais similitudes do que diferenças e mais descontinuidades do que continuidades.

Para Mancin (2020), o PMALFA, apesar de trazer muitas semelhanças em relação ao PNAIC, apresenta descontinuidades relevantes. Como pontos de divergência, destaca: a) mudança do foco da formação do professor para o assistente de alfabetização; b) enfoque do 3º ano do ensino fundamental para o 1º e 2º anos; c) não obrigatoriedade de parcerias com as universidades para a formação dos professores; d) destaque para a figura do Secretário de Educação, o qual tem muitas atribuições sob sua responsabilidade; e) atuação mais direta do MEC, responsável por criar e implementar mecanismos de monitoramento das rotinas das escolas, bem como regras para a admissão do assistente de alfabetização.

Um ponto interessante discutido por Mancin (2020) é a relação que alguns programas como o PNAIC atribuem entre a atuação do professor e o sucesso ou fracasso na gestão do processo de alfabetização. Ao citar a redação de diversos documentos voltados à formação dos professores alfabetizadores, a autora aponta para a ênfase que estes dão ao despreparo do professor, à atribuição da melhoria da qualidade do processo alfabetizador mediante à qualificação do

trabalho docente. Um desses textos é o que apresenta o Programa de Apoio à Leitura e à escrita, o PRALER, lançado pelo Governo Federal em 2003, sobre o qual Mancin (2020, p. 45) afirma

> [...] mesmo sendo um Programa apenas com ares democráticos, a subjetividade centralizadora fica evidente, percebe-se que a atuação do professor alfabetizador é a responsável pelo fracasso ou do insucesso dos índices alarmantes de não alfabetização da criança.

Também configura-se como aspecto relevante, considerando a presente pesquisa, a análise feita sobre os documentos em relação à idade que deve ser priorizada quando o assunto é a alfabetização de crianças. Nesse sentido, Mancin (2020) aponta para o fato de que o PMALFA, instituído em 2018, propõe ações voltadas aos dois primeiros anos do ensino fundamental, estando, assim, em consonância com a BNCC promulgada em 2017. O PNAIC, por sua vez, institui o terceiro ano deste nível de ensino como foco de suas ações.

Entre as continuidades observadas entre os dois programas, PNAIC e PMALFA, Mancin (2020) destaca: a) tentativa de melhoria dos índices de alfabetização na primeira etapa do ensino fundamental; b) suporte ao professor alfabetizador; c) exigência de cumprimento, pelos municípios, de exigências estabelecidas pelo governo federal para adesão aos programas. A autora aponta, ainda, que os dois programas estabeleceram a ANA (Avaliação Nacional da Alfabetização) como princípio avaliador. No entanto, a pesquisadora também salienta que o PMALFA propõe como uma de suas estratégias avaliações realizadas no decorrer do ano, totalizando, assim, uma avaliação no início do ano letivo, outra no decorrer e a última ao final deste período, promovendo, assim, uma avaliação formativa.

Outro trabalho relevante no âmbito da análise das aproximações e distanciamentos entre as políticas públicas voltadas para a alfabetização é a dissertação de mestrado, da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECÓ), defendida, em 2017, pela pesquisadora Ieda Pertuzzatti sob o título *Alfabetização e letramento nas políticas públicas: convergências e divergências com a BNCC.* Neste trabalho, a partir da LDB de 1996, das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica de 2013, do Plano Nacional de Educação de 2014 e da Base Nacional Comum Curricular-BNCC, de 2017, Pertuzatti (2017) busca analisar as possíveis convergências e divergências desses documentos tendo como parâmetro o conceito e o processo de

alfabetização e letramento. a partir da ótica freiriana, pautada em conceitos como a reflexão, o desenvolvimento da capacidade crítica, a socialização, a democratização, a dialogicidade e a igualdade, a pesquisa desenvolvida pela autora (Pertuzatti, 2017, p. 179) apresenta como objetivo geral

> realizar uma análise de conteúdo e documental, comparativa sobre as convergências e divergências das instruções para o processo de alfabetização e letramento, existentes nas Leis que normatizam o Ensino Fundamental, incluindo o documento previsto para BNCC.

A partir da leitura e análise dos documentos que compõem o *corpus* investigativo de sua pesquisa, Pertuzatti (2017) aponta como convergências entre eles: a) percepção, pela BNCC e PNE, da escrita e da leitura como elementos técnicos; b) ambos os documentos apontam os três primeiros anos do ensino fundamental como necessários à alfabetização; c) as versões segunda e final da BNCC estabelecem a cooperação entre os componentes curriculares para a alfabetização, além de mencionarem a aprendizagem das normas ortográficas. Como divergências entre os documentos analisados, a autora destaca: a) falta de consenso sobre o processo de alfabetização; b) falta de diálogo em relação à finalidade, intencionalidade e importância do termo alfabetização; c) ausência ou escassez do termo letramento; d) expectativas diversas sobre a leitura e a escrita; e) estabelecimento, na versão final da BNCC, dos dois primeiros anos do ensino fundamental para concretização da alfabetização.

A pesquisadora conclui que, quando o assunto é alfabetização, não há afinidade entre os documentos legais. Para ela, o motivo para esta incongruência reside no fato de que a educação

> continua sendo pensada por poucos, em modelos cíclicos que prometem normatizar, mas esquecem do essencial, de afinarem primeiramente os seus discursos com as reais necessidades da educação, e isso precisa acontecer indiscutivelmente com a participação da sociedade.” (Pertuzatti, 2017, p. 186).

Mancin (2020) afirma que, considerando as rupturas, descontinuidades e extinção dos programas de governo quando há mudanças dos chefes de Estado, sua pesquisa constitui-se em uma contribuição temporal sobre o tema. Desde 2020, o Brasil vivenciou mais uma transição de governo a qual, ainda que recente, produziu mudanças significativas no cenário das políticas públicas voltadas à alfabetização. Desta forma, a discussão promovida por Mancin (2020) e Pertuzatti (2017) continua sendo necessária e relevante na esfera

acadêmico-científica. Além disso, os resultados obtidos na busca no Catálogo da CAPES sugerem a pertinência da temática e da abordagem propostas na presente pesquisa.

Relevância social

A pesquisa científica caracteriza-se, de acordo com Moreira e Menegat (2021), por transcender o senso comum. Este aspecto é bastante relevante quando pensamos em uma pesquisa que envolve o Direito, pois é corrente na sociedade brasileira o conhecimento não aprofundado a respeito das leis que regem o país. Além disso, vivemos, atualmente, o enfrentamento a notícias e informações falsas veiculadas, principalmente, através de canais de comunicação muito acessados pela população como fonte de informação, como, por exemplo, as redes sociais.

A falta de conhecimento ou o conhecimento incipiente sobre o direito à educação se torna ainda mais agravante ao pensarmos nos profissionais da educação, pois este impacta diretamente o trabalho docente. A ênfase em determinados métodos, as competências e habilidades a serem consolidadas em cada etapa de ensino, os objetos de conhecimento previstos para cada ano/ série são apenas alguns exemplos das abordagens cotidianas em sala de aula previstas em instrumentos legais cujo alvo é a educação. Ao abordarmos o direito à alfabetização, é possível que este conhecimento seja ainda mais escasso, dada sua natureza recente, a qual será melhor compreendida à medida que discorrermos sobre a caracterização do presente estudo.

Ainda segundo Moreira e Menegat (2021, p. 59), o conhecimento científico é um conhecimento provisório, “pois suas hipóteses podem ser verificadas, resultando na confirmação ou não das afirmativas apresentadas”. Isso ocorre através de sua publicidade, apontada pelos autores como uma das principais características da pesquisa científica. Dessa forma, o presente trabalho insere-se no meio acadêmico não como uma verdade inquestionável, mas baseado na proposição “de reflexões produzidas no contexto de uma abordagem verificável da realidade” (Moreira, Menegat, 2021, p.59).

Em 2015, entre os dias 19 e 22 de maio, na cidade de Incheon, na Coréia do Sul, a UNESCO promoveu o Fórum Mundial de Educação. Na ocasião, foi retomado o compromisso do movimento Educação para Todos, iniciado em Jomtien, na década de noventa, e reiterado, dez anos depois, em Dakar, no ano

dois mil. As deliberações e o balanço dos avanços em relação aos dois documentos anteriores resultaram na Declaração de Incheon, tendo como arcabouço o ODS (Objetivo de Desenvolvimento Sustentável) 4, o qual determina a garantia de uma educação inclusiva e equitativa de qualidade e a oferta de aprendizagem ao longo da vida para todos.

A promoção de habilidades básicas em alfabetização é, segundo o documento (UNESCO, 2016), um indicador da educação de qualidade. Ao citar os desafios aos quais os Sistemas Educacionais devem estar aptos a responder: mercado de trabalho, persistência da pobreza, ameaças à segurança e à paz, degradação ambiental, riscos e desastres naturais, aumento das desigualdades, a Declaração aponta a proficiência na alfabetização como uma das demandas necessárias à formação de indivíduos capacitados a viverem em mundo mais sustentável e igualitário.

Ao propor as metas para a Educação 2030, o texto estabelece a garantia da alfabetização de todos os jovens e relevante número de adultos, tanto homens quanto mulheres. Esta proposição compõe a Meta 4.6 do documento. O termo “alfabetização” adquire neste texto (UNESCO, 2016) um sentido mais amplo, para além da dicotomia alfabetizado *versus* analfabeto, alcançando níveis funcionais no domínio das habilidades da leitura e da escrita. Coerente com esta ideia, o Saeb institui em suas avaliações em larga escala níveis de proficiência que mensuram o êxito do processo de alfabetização no Brasil.

Segundo a UNESCO (2016, p. 20), “a alfabetização faz parte do direito à educação e é um bem público” e completa:

> [...] é um alicerce indispensável da aprendizagem independente. Os benefícios da alfabetização, principalmente para mulheres, são bem documentados. Eles incluem maior participação no mercado de trabalho, retardamento do matrimônio, melhor saúde e melhor alimentação familiar e da criança; isso, por sua vez, ajuda a reduzir a pobreza e a expandir as oportunidades de vida.

Fica claro aqui o impacto da alfabetização no contexto social. O domínio da leitura e da escrita garante aos indivíduos o acesso a bens culturais e sociais construídos historicamente, bem como a possibilidade de agirem no mundo de forma ativa e crítica propondo mudanças e buscando a efetivação da garantia de direitos. É através da leitura que conhecemos processos históricos pelos quais as sociedades se constituíram, acessamos opiniões diversas, nos informamos,

refletimos, contemplamos o belo e desenvolvemos tantas outras habilidades necessárias à participação na vida social. Pela escrita, agimos nesta esfera divulgando o resultado desses conhecimentos e propondo nossas próprias reflexões. A leitura e a escrita são, dessa forma, um bem coletivo indispensável à participação na vida social.

A Declaração de Incheon (2016) enfatiza, ainda, a garantia do desenvolvimento das habilidades básicas em leitura, escrita e matemática como fundamentais para a continuação da aprendizagem e do desenvolvimento de habilidades mais complexas. De acordo com este documento, a leitura e a escrita são requisitos da educação de qualidade e, consequentemente, da garantia do direito à educação (p.9). Além disso, segundo a Declaração,

> [...] adultos com habilidades insuficientes de alfabetização e matemática enfrentam diversas fontes de desvantagem. Eles têm maior probabilidade de estar desempregados e os que possuem trabalho recebem salário mais baixo que a média. É mais difícil para eles usufruir de oportunidades na sociedade e exercer seus direitos. Eles também têm chances maiores de ter uma saúde debilitada. (UNESCO, 2015, p. 20)

A alfabetização é, portanto, fundamental na garantia de direitos sociais básicos, pois possibilita aos indivíduos a participação na vida social de maneira mais igualitária no que tange ao acesso a bens e recursos.

A alfabetização é uma preocupação não somente da escola ou dos profissionais da educação. No caderno de divulgação da Política Nacional de Alfabetização (Brasil, 2019b, p.42), revogada em 2023, podemos ler: “De fato, as pessoas em vulnerabilidade social são aquelas que têm menos contato com ambientes ricos linguisticamente.” Esta afirmação, que estabelece uma relação direta entre a escassez de acesso a recursos linguísticos ricos e a vulnerabilidade social, é coerente com documentos internacionais que versam sobre o direito à alfabetização e que propõem uma relação de causa e consequência entre esses dois elementos, na qual a ausência de uma alfabetização de qualidade é causadora da escassez de acesso a recursos sociais.

A alfabetização, no entanto, ainda tem sido motivo de preocupação no país. Em 2021, segundo o relatório dos resultados do Saeb 2021 (INEP, 2023a), a maioria dos estudantes que responderam à avaliação, situou-se nos níveis 5 e abaixo de 1 da escala de proficiência, concentrando, respectivamente, 15,2% e 14,3% dos participantes. De acordo com o relatório, este resultado revela uma enorme disparidade na aprendizagem dos estudantes, pois, enquanto os alunos situados no

nível 5 provavelmente já dominam habilidades como a escrita ortográfica de palavras com mais de duas sílabas, aqueles enquadrados no nível abaixo de 1 possivelmente não dominam nenhuma das habilidades avaliadas no teste.

No total, 46,7% dos estudantes avaliados ficaram nos primeiros quatro (abaixo de 1, 1, 2 e 3) dos oito níveis de proficiência. É importante mencionar aqui que, de acordo com a matriz de referência proposta para o Saeb 2º ano nas edições de 2019 e 2021, o estudante, para ser considerado alfabetizado, deve desenvolver habilidades que o situem no nível 5 da escala de proficiência. Isso confirma a necessidade que ainda temos de propor pesquisas no campo da alfabetização, a fim de superar as defasagens mensuradas e alcançar os parâmetros propostos tanto pelas políticas internacionais quanto nacionais.

2.3 O problema e os objetivos do estudo

Sobre a definição de um problema de pesquisa, Gil (2002, p.23), afirma que "nem todo o problema é passível de tratamento científico". Por isso, após a apresentação da relevância do presente estudo, foram detalhados os critérios e as características do problema desta natureza. Ainda segundo este autor (Gil, 2002, p.89), os objetivos representam "um passo importante para a operacionalização da pesquisa". Isso evidencia-se ao observar-se como os objetivos irão determinar o caminho a ser percorrido neste trabalho.

Através de uma pesquisa documental, com base em Cellard (2014), o presente estudo problematiza: Quais são as evidências presentes nas políticas públicas educacionais, constituintes do *corpus* investigativo do estudo, as quais versam sobre o direito à alfabetização das crianças nos anos iniciais do Ensino Fundamental, que indicam as (des)continuidades entre essas políticas?

O objetivo geral do estudo é refletir sobre as (des)continuidades entre as políticas públicas educacionais que versam sobre o direito à alfabetização das crianças nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Sabe-se que a proposição de políticas públicas voltadas à alfabetização nos anos iniciais tem sido uma preocupação no cenário brasileiro, havendo constantemente algo novo neste sentido. O termo (des)continuidades sugere, então, aproximações e distanciamentos entre as políticas públicas em estudo e não a ausência delas. Em decorrência do objetivo principal, os objetivos específicos são:

a) Descrever a conceitualização de alfabetização que embasa o estudo.

b) Discorrer sobre a importância das políticas públicas educacionais para a efetividade do direito à alfabetização.

c) Analisar as políticas públicas educacionais que constituem o *corpus* investigativo do estudo, identificando as evidências das (des)continuidades presentes entre tais politicas.

A seguir, são descritos os passos que foram seguidos na análise dos documentos escolhidos para comporem o *corpus* investigativo desta pesquisa de caráter documental.

2.4 Constituição do *corpus* investigativo

O corpus investigativo do estudo está composto pelos seguintes documentos: a Base Nacional Comum Curricular (Brasil, 2017c), a Política Nacional de Alfabetização (Brasil, 2019a) e o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (Brasil, 2023a). De acordo com Cellard (2014), o pesquisador que opte pela pesquisa documental deve, primeiramente, identificar os textos pertinentes avaliando a representatividade destes. Dessa forma, a primeira preocupação para o desenvolvimento desta pesquisa foi a escolha dos documentos mais significativos que pudessem contribuir na busca da resposta ao problema proposto. A escolha dos documentos citados justifica-se por dois critérios: a) estarem explicitamente direcionados ao direito à alfabetização de crianças nos anos iniciais do ensino fundamental; b) serem, majoritariamente, políticas mais contemporâneas em relação ao novo formato do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básic-Saeb.

Cellard (2014, p. 299), propõe, ainda, que “o exame do contexto social global, no qual foi produzido o documento e no qual mergulhava seu autor e aqueles a quem ele foi destinado, é primordial em todas as etapas de uma análise documental.”. Nesse sentido, o autor afirma ser necessário “conhecer satisfatoriamente a conjuntura política, econômica, social, cultural, que propiciou a produção de um documento determinado”. Moreira e Menegat (2021, p. 65) ratificam esta proposta ao apontar a necessidade de

> [...] seleção da amostra documental, ou seja, de um conjunto expressivo de registros documentais que possibilite sustentar argumentos que respondam, pelo menos em parte, aos questionamentos delineados no projeto de pesquisa. Os dados e informações devem ser analisados dentro do contexto no qual foram produzidos, de modo a evitar distorções e o falseamento das conclusões obtidas.

Considerando essas orientações, buscou-se nesta pesquisa trazer outros

textos, além dos decretos em análise, que contextualizam a produção destes, tais como pareceres, resoluções e cartilhas divulgadas pelo governo (Brasil, 2017d; Brasil, 2019b; Brasil, 2023b). Sabemos, no entanto, que esses textos, assim como as proposições dos documentos legais, podem sofrer a influência político-partidária de seus autores. Nesse sentido, Mancin (2020, p. 28), faz uma distinção entre governo e Estado: “o Estado é um conjunto de instituições permanentes que não sofrem mudança a cada governo instituído, e governo é o conjunto de ações tomadas conforme a ideologia política do chefe de Estado que está atuando na gerência da União.”. Para a autora, “a cada período eletivo, todo Presidente busca imprimir sua marca na administração pública, dessa forma, negligencia o que é mais importante, a política de Estado.” Esta análise é essencial quando abordamos a instituição de políticas públicas. Segundo Cellard (2014, p. 300), “não se pode pensar em interpretar um texto, sem ter previamente uma boa ideia da identidade da pessoa que se expressa, de seus interesses e dos motivos que a levaram a escrever”.

Ao localizar no tempo os textos analisados a partir das datas de sua homologação, é possível fazer algumas inferências a respeito das influências ideológicas que tenham inspirado sua construção. No entanto, por se tratar da análise de políticas públicas, esta pesquisa não traz ênfase sobre os indivíduos, pois estamos lidando com documentos emitidos sob o rótulo institucional do qual espera-se objetividade, tratam-se, portanto, de políticas estatais. Além disso, não é o objetivo deste trabalho tender para um posicionamento partidário, o qual busca a imparcialidade, característica da pesquisa científica.

2.5 Análise dos dados

A análise dos documentos que compõem o *corpus* investigativo desta pesquisa, seguiu as orientações de Cellard (2014). O autor propõe algumas vantagens da análise documental em relação a outras formas de investigação: a) sua efetividade no resgate de um passado cuja memória não dá conta de recuperar fidedignamente; b) possibilidade de compreender fenômenos, comportamentos, mentalidade etc. a partir da dimensão temporal; c) metodologia que suprime, ainda que parcialmente, a influência do pesquisador. No entanto, mesmo diante desses ganhos, o documento, segundo Cellard (2014, p.295), “constitui um instrumento que o pesquisador não domina”. Para superar as dificuldades que a análise de um

documento pode impor ao pesquisador, é necessário que este adote uma série de cuidados quando na interpretação dos textos escolhidos.

Inicialmente, Cellard (2014) propõe a escolha de textos a partir de dois importantes critérios: representatividade e credibilidade. Nesse sentido é importante refletir sobre a fidelidade aos fatos avaliando se o documento em análise não reflete apenas uma visão de algum grupo ou parcela específica de uma população, por exemplo.

Em seguida, Cellard (2014) propõe, na tentativa de uma definição, algumas características do documento escrito. A partir de um resgate histórico, aponta que, inicialmente, eram considerados documentos apenas os textos escritos de caráter oficial até alcançarmos a concepção atual de que, conforme Cellard (2014, p.296) “tudo o que é vestígio do passado, tudo o que serve de testemunho, é considerado documento”. Contudo, Cellard, a fim de direcionar sua proposta, adota em seu texto a prerrogativa de documento como “texto escrito, manuscrito ou impresso em papel” (Cellard, 2014, p.296), sejam eles de fontes secundárias ou primárias.

Antes da análise do documento, o autor propõe uma análise preliminar, a partir de cinco elementos: a) contexto; b) autoria; c) autenticidade e confiabilidade; d) natureza do texto; e) conceitos chave e lógica interna. A seguir, esses itens foram brevemente descritos.

a) Contexto

Todo documento é produzido em um contexto caracterizado por eventos e valores específicos que refletem a visão de mundo de uma determinada época e sociedade, por isso, segundo Cellard (2014), a análise da conjuntura social, política, cultural, econômica do momento em que ele foi produzido é imprescindível, a fim de evitar-se interpretá-lo a partir de valores modernos. O estudo do contexto, no entanto, não se dá apenas no momento da análise dos documentos escolhidos, mas deve acompanhar todas as fases da pesquisa desde a formulação do problema. Ao não nos debruçarmos sobre este elemento, corre-se o risco de elaborarem-se interpretações muito superficiais dos textos.

Para conhecermos o contexto das políticas públicas, além do texto normativo, demanda-se recorrer a outros documentos. Para isso, a leitura de projetos de lei, pareceres e resoluções, por exemplo, nos permite ampliar a compreensão da proposição das políticas investigadas. Como o *corpus* da presente pesquisa é

bastante atual, além do acesso a esses outros textos, tem-se a vantagem da vivência no momento histórico e social contemporâneo. Contudo, Cellard (2014) afirma que a falta de distância no caso de um passado mais recente pode dificultar a tarefa do pesquisador. Apesar de não desenvolver esta ideia em seu texto, pode-se levantar algumas hipóteses em relação a esta afirmação. É possível que isso aconteça, justamente, pelo fato de o pesquisador, ao analisar os documentos, ser influenciado pela sua própria visão da sociedade em que vive, pois, ainda que conheça possíveis posicionamentos e ideia coexistentes, pode ser ele mesmo influenciado por sua visão de mundo oriunda de sua construção como sujeito social. Mais adiante, no entanto, ao argumentar sobre a natureza do texto, o autor (Cellard, 2014, p.302) afirma que uma pessoa “pode nutrir simpatias confessas por um grupo determinado, ou por uma causa particular, e, todavia, ser capaz de objetividade”. Este será o posicionamento adotado ao longo deste trabalho.

b) Autoria

Sabe-se que em algumas sociedades cabia somente a grupos privilegiados a possibilidade de expressar ideias e registrá-las por escrito, bem como legislar ou tomar parte nas decisões. Na análise de uma evidência documental, o pesquisador deve ter cuidado para evitar o perigo de projetar uma visão unilateral. Para que isso não ocorra, Cellard (2014) propõe como caminho a investigação da autoria dos textos que compõem o *corpus* investigativo em uma pesquisa documental. Nesta investigação é necessário considerar se o documento em análise foi escrito por indivíduos em benefício próprio, de uma instituição ou de um determinado grupo social. Para isso é necessário apoiar esta análise em outras fontes que podem complementar os textos em análise.

Quando esses documentos são contemporâneos do pesquisador, a análise da autoria torna-se igualmente importante. Neste caso, especialmente quando consideram-se as políticas públicas, é necessário ponderar que os textos podem estar permeados de valores político-partidários. Neste caso, é demandado do pesquisador apenas descrever os fatos evitando um posicionamento individual, a fim de garantir a credibilidade de sua pesquisa. Ocupam o espaço de autoria, neste caso, chefes de Estado e demais membros do poder legislativo.

c) Autenticidade e confiabilidade

Neste critério de análise, Cellard (2014) propõe que se conheça a procedência do documento em análise. Para isso, são necessárias, segundo o autor, algumas reflexões: “os autores foram testemunhas diretas ou indiretas? Qual foi o tempo decorrido entre o acontecimento e sua descrição? O testemunho de outras pessoas foi considerado? O autor estava em condições de estabelecer julgamentos?. Além disso, é necessário considerar que alguns documentos, cujo original poderia ser difícil de decifrar, eram transcritos por copistas.

Considerando os documentos selecionados para a presente pesquisa, essas precauções não se aplicam. Sua confiabilidade dá-se por estarem sob o rótulo institucional. A BNCC, por exemplo, é um documento construído, inclusive, com a participação popular. Os demais são proposições do Estado que passaram pelos trâmites previstos em lei até a sua aprovação. Além disso, sua natureza recente permite que sejam lidos com clareza.

d) A natureza do texto

Este item refere-se à necessidade de conhecer o gênero do texto estudado. É preciso estar atento às diferentes características da estrutura de cada texto. Para exemplificar isso, Cellard (2014) cita documentos de natureza teológica, médica ou jurídica, cujas características estruturais diferem-se umas das outras. Outro elemento importante ao considerarmos a natureza do texto é a liberdade ou ausência dela para que um indivíduo se expresse a depender do suporte escolhido por seu autor. Mais uma vez Cellard (2014) exemplifica sua análise mencionando, aqui, os ajustes que são feitos de acordo com as estruturas textuais, tais como as diferenças que encontramos entre um diário pessoal e um relato a superiores.

O conhecimento da natureza do texto constitui um ponto relevante para a presente pesquisa, na qual faz-se necessário compreender as características e contexto de produção não somente da Lei em análise, mas dos projetos de lei e pareceres, por exemplo. Isso pode constituir-se em um desafio quando o pesquisador não está familiarizado com textos legais, uma vez que não fazem parte do cotidiano de todas as profissões. Além disso, é necessário conhecer os trâmites legais desde um projeto de lei até a instituição desta.

e) Os conceitos-chave e a lógica interna do texto

Como conceitos-chave, Cellard (2014) define o sentido dos termos empregados pelos autores dos textos em análise. Assim, para os textos mais antigos, é fundamental explorar o significado das palavras ao longo do tempo, já que esses, muitas vezes, se modificam. Em textos mais recentes, esta análise se aplica no sentido de compreender termos como “jargões” ou gírias, quando é o caso. Nos documentos escolhidos para o desenvolvimento da presente pesquisa, é frequente o uso de termos legais ou jurídicos cuja compreensão faz-se necessária com o fim de interpretar de maneira coerente as proposições neles apresentadas.

A lógica interna do texto diz respeito à percepção de como o texto se articula. No caso da Lei, para exemplificar com um dos gêneros em análise nesta pesquisa, é necessário compreender como artigos, parágrafos, incisos, alíneas e itens se relacionam na construção das ideias apresentadas.

Finalmente, somente após a exploração dos itens propostos para a análise preliminar do texto, Cellard (2014, p.303) aconselha a análise do documento. Segundo o autor,

> [...] a abordagem permanece tanto indutiva quanto dedutiva. [...] a escolha de pistas documentais apresentadas no leque que é oferecido ao pesquisador deve ser feita à luz do questionamento inicial. Porém as descobertas e as surpresas que o aguardam às vezes obrigam-no a modificar ou a enriquecer o referido questionamento. (Cellard, 2014, p.303).

É possível compreender, assim, que o pesquisador irá selecionar os documentos que estejam adequados ao problema que é proposto, verificando suas hipóteses a partir das fontes selecionadas. Ainda de acordo com Cellard (2014), é a partir da comparação entre os diferentes elementos que compõem o *corpus* documental que o pesquisador constrói explicações plausíveis, reflexões significativas e estabelece similitudes. A escolha pelos elementos a serem comparados deve ser feita, segundo o autor, em razão da relação com o contexto, da problemática ou do quadro teórico, mas, também, deve levar em conta a personalidade do pesquisador.

Cellard (2014, p.304) afirma, também, que é consenso entre a maioria dos metodologistas que “é a leitura repetida que permite, finalmente, tomar consciência das similitudes , relações e diferenças capazes de levar a uma reconstrução admissível e confiável”. É de extrema importância reforçar este aspecto, especialmente em um trabalho cujo âmago é a busca pelo diálogo, pelas

aproximações e distanciamentos entre os elementos presentes nas fontes em estudo. Assim, além da leitura repetida dos documentos legais, o trabalho de investigação aqui proposto se ocupou, também, da leitura de textos que contextualizam esses documentos, como cartilhas e cadernos oficiais, e, mesmo, de textos que os questionam e/ou interpretam, como pareceres. Este procedimento também é sugerido pelos autor, a fim de qualificar e validar uma pesquisa, pois, segundo ele

> [...] é a qualidade da informação, a diversidade de fontes utilizadas, das corroborações, das intersecções que dão sua profundidade, sua riqueza e seu refinamento a uma análise [...] Uma análise confiável tenta cercar a questão, recorrendo a elementos provenientes, tanto quanto possível, de fontes, pessoas ou grupos representando muitos interesses diferentes [...] (Cellard, 2014, p. 305).

Essa abordagem evidencia-se nesta pesquisa em diferentes momentos. Ao descrever a concepção de alfabetização, por exemplo, optou-se por analisar as perspectivas propostas nos diferentes documentos em análise, como, por exemplo, a PNA que enfatiza a abordagem fônica e o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada que tem como diretriz a pluralidade de métodos. Além disso, esta pesquisa apresenta as concepções de Magda Soares sobre este tema, a qual compreende a alfabetização como um objeto multifacetado.

3 ALFABETIZAÇÃO: PRESSUPOSTOS TEÓRICOS E DISPOSITIVOS LEGAIS

Neste capítulo, serão esboçadas algumas concepções a respeito da alfabetização infantil, a partir da teoria proposta por Magda Soares. Posteriormente, serão apresentados os conceitos, subjacentes ou não, sobre este mesmo tema trazidos em diferentes dispositivos legais.

A alfabetização é um processo complexo e multifacetado que, ao longo dos anos, tem sido estudado à luz de diferentes abordagens, como a fonológica, a social, a psicolinguística, entre outras. No Brasil, ganharam repercussão, nos últimos anos, teóricos como Emília Ferreiro, Magda Soares e, mais recentemente, teorias voltadas para a abordagem fônica.

A escolha por Magda Soares para o desenvolvimento deste capítulo deve-se a diferentes razões. Primeiramente, destacam-se as motivações de ordem pessoal-profissional, visto que Magda Soares propõe uma visão sobre a alfabetização que busca considerar os diferentes aspectos que este processo envolve, desde os mais técnicos, como a decodificação de letras em sons, por exemplo, aos mais contextuais, como o valor social da escrita e o contexto nos quais este processo acontece. Esta visão é coerente com as concepções da autora da presente pesquisa a qual também compreende a alfabetização como um processo simultaneamente plural e específico, dada a sua natureza multifacetada.

A segunda razão pela qual optou-se, nesta pesquisa, pela ênfase na produção de Magda Soares, decorre da importância que esta autora representa no cenário educacional do Brasil. A professora, doutora e pesquisadora, cuja formação inicial foi em Letras, pela Universidade Federal de Minas Gerais, foi responsável pelo esclarecimento e disseminação, no país, do termo “letramento” no que tange à alfabetização infantil. Magda Soares atuou na consultoria da rede municipal de educação em Lagoa Santa, coordenando projetos de alfabetização nas escolas. Trabalhou, também, junto à Anped criando o Grupo de Trabalho de Alfabetização. Além disso, fundou o Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita. Suas obras repercutiram em todo o território brasileiro, sendo disseminadas nas academias, dentre elas, “As muitas facetas da alfabetização”, de 1985; “Alfabetização: a (des)aprendizagem das funções da escrita”, de 1988; “Letramento e alfabetização: as muitas facetas”, de 2004; “Alfabetização e letramento”, publicado em 2003; “Alfabetização: a questão dos métodos”, vencedora do Prêmio Jabuti em 2017. Em

2012, tendo como referência os trabalhos da autora, elaborou-se o Plano Nacional de Alfabetização na Idade Certa.

Para a presente pesquisa, foi consultada a sétima edição da obra “Alfabetização e Letramento”, de 2024, a qual reúne estes e diversos outros textos da autoria de Magda Soares. Em relação à sua primeira edição, datada de 2003, a publicação escolhida para esta pesquisa apresenta o acréscimo de quatro outros artigos da autora. Em seguida, discutiu-se quais concepções sobre alfabetização são adotadas pelos principais dispositivos legais que regem sobre a alfabetização de crianças nos anos iniciais do ensino fundamental no Brasil.

3.1 A alfabetização na perspectiva de Magda Soares

Nesta seção, discutiremos a alfabetização na perspectiva de Magda Soares, a partir da obra *Alfabetização e letramento,* uma coletânea de textos da autora publicada em 2024, a qual reúne diversos textos de sua autoria publicados ao longo de sua carreira, desde a década de 1980.

Em seu texto *Em busca da qualidade em alfabetização: em busca … de quê?*, a autora (Soares, 2024, p.60) propõe que

> uma discussão sobre a qualidade da alfabetização tem de buscar, primordialmente, uma determinação das propriedades, atributos, condições do alfabetismo que devem caracterizar a alfabetização, ou a criança alfabetizada.

Dessa forma, a autora defende que o ponto inicial das discussões sobre a qualidade da alfabetização deve ser o conhecimento da natureza deste fenômeno. Esta definição, no entanto, não é tão simples.

Soares (2024) afirma que o processo de alfabetização é multifacetado e deve considerar seus aspectos psicológicos, psicolinguísticos, sociolinguísticos e linguísticos, além de seus condicionantes sociais, culturais e políticos. Para ela, a conceituação do que é a qualidade da alfabetização é, primeiramente, ideológica e política e, secundariamente, técnica, uma vez que envolve tomadas de posições que definem a universalização ou particularização deste fenômeno considerando aspectos sociais e culturais. Para exemplificar: uma vez definido o ponto no qual uma criança pode ser considerada alfabetizada, é necessário refletir se este ponto será o mesmo para todas, independente da região em que vivem (rural ou urbana) ou da cultura na qual estão inseridas (central ou periférica). A autora (Soares, 2024) reforça esta ideia ao comparar a realidade de países de primeiro mundo, como os

Estados Unidos, nos quais uma pessoa é considerada não alfabetizada ao não saber mobilizar as habilidades de leitura e escrita para a compreensão e produção de textos de certa complexidade, e países de terceiro mundo, como o Brasil, para os quais a preocupação reside na busca da universalização deste processo, a fim de que todos saibam ler e escrever, ainda que seja textos simples.

Percebe-se, a partir do exposto, que, em uma discussão sobre políticas públicas para a alfabetização, é fundamental refletirmos sobre a natureza do objeto desta discussão. Para desenvolver esta reflexão, este capítulo analisa os pressupostos desenvolvidos por Magda Soares, professora, pesquisadora e autora renomada de diversos textos sobre o tema.

Primeiramente, Soares (2024) faz a distinção entre os processos de alfabetismo e os de alfabetização. Em seu texto *As muitas facetas da alfabetização,* publicado pela primeira vez em 1985, a autora diferencia os processos de aquisição da língua e os processos de desenvolvimento da língua. Para ela, enquanto este caracteriza-se por ser contínuo, permanente, aquele pode ser definido como a aprendizagem do código escrito. Esta definição, no entanto, não encerra a discussão. De acordo com Soares (2024), a alfabetização envolve dois processos os quais, consequentemente, irão determinar diferentes métodos.

Compreendida como a habilidade de decodificar a língua escrita em oral (leitura) e de codificar a língua oral em escrita (escrita), a alfabetização priorizará o ensino da relação entre grafemas e fonemas. Nesta abordagem, ganha destaque, por exemplo, o método fônico, pautado na instrução intencional desta relação. Por outro lado, ao concebermos o ensino da leitura e da escrita como compreensão de sentidos (leitura) e expressão de significados (escrita), a alfabetização dará ênfase à compreensão de mundo. Nesta perspectiva, o método fônico já não é suficiente. Para Soares (2024), ambos os conceitos complementam-se, mas são apenas parcialmente verdadeiros.

Nesse sentido é preciso considerar alguns importantes fatores. Quanto à relação grafema-fonema, faz-se necessário ter em conta que esta correspondência nem sempre é regular. Em nossa língua há letras que representam diferentes sons, bem como fonemas que são representados por letras diversas. Além disso, ao considerarmos a alfabetização como compreensão e expressão de significados, é necessário observar que língua falada e língua escrita carregam formas diferentes de significação. Conforme lembra Soares (2024), por exemplo, no discurso oral a

fala e a expressão são simultâneas complementando-se mutuamente na construção de sentidos, o que não ocorre na escrita. Dessa forma, conciliando essas perspectivas, a pesquisadora propõe que a alfabetização deve levar à

> [...] aprendizagem de uma peculiar e muitas vezes idiossincrática relação fonemas-grafemas, de um outro código, que tem, em relação ao código oral, especificidade morfológica e sintática, autonomia de recursos de articulação do texto e estratégias próprias de expressão/ compreensão. (Soares, 2024, p.18)

Mesmo diante desta conciliação proposta, a autora não encerra a discussão sobre o ensino-aprendizagem da leitura e da escrita e considera, ainda, outro ponto: o aspecto social. Para Soares (2024), a compreensão de alfabetização não é a mesma em todos os grupos sociais. Questões como a idade em que a criança deve ser alfabetizada, seu objetivo, o tipo de alfabetização necessário em cada contexto constituem o aspecto social da alfabetização. Dessa forma, condições culturais, econômicas e tecnológicas devem ser consideradas quando se busca definir o que é alfabetização. Segundo a autora

> [...] uma teoria coerente da alfabetização deverá basear-se em um conceito desse processo suficientemente abrangente para incluir a abordagem "mecânica" do ler e escrever, o enfoque da língua escrita como um meio de expressão/ compreensão, com especificidade e autonomia em relação à língua oral, e, ainda, os determinantes sociais das funções e fins da aprendizagem da língua escrita. (Soares, 2024, p.19, grifo da autora),

Dessa forma, a autora propõe que há diferentes perspectivas que devem ser consideradas ao tentar-se definir o que é alfabetização. Para ela, um conceito que não considere a natureza multifacetada deste processo corre o risco de se tornar incoerente levando a uma visão fragmentada do processo, a qual não lhe corresponde à natureza. Aos aspectos já mencionados: abordagem "mecânica" (termo usado para designar os procedimentos técnicos de decodificação e codificação), expressão de sentidos e o aspecto social, Soares (2024) sugere que devam estar associadas às perspectivas psicológica, psicolinguística, sociolinguística e linguística.

Em relação à abordagem psicológica, a autora menciona os aspectos de prontidão e aptidão da criança, ainda muito valorizados no início dos anos de 1980, época em que o texto *As muitas facetas da alfabetização,* referência para o aqui exposto, foi escrito. Nesta perspectiva, os estudantes eram submetidos a testes que avaliavam suas condições intelectuais, fisiológicas e neurológicas para a alfabetização. Assim, o fracasso do processo de aprendizagem da leitura e da

escrita era atribuído à falta de aptidão dessas crianças. a mudança deste paradigma deu-se a partir das abordagens cognitivas desenvolvidas por Jean Piaget, a partir das quais diversos pesquisadores passaram a analisar o processo de alfabetização, entre eles, Emília Ferreiro, autora de *A psicogênese da língua escrita,* escrito em parceria com Ana Teberosky e largamente difundido no Brasil nos anos 1980. Sob o viés da teoria cognitiva, Soares (2024, p.21) afirma que “o sucesso ou fracasso da alfabetização relaciona-se com o estágio de compreensão da natureza simbólica da escrita em que se encontra a criança”.

Soares aponta, também, para a necessidade de considerar-se a perspectiva sociolinguística no processo de alfabetização. A partir deste ponto de vista, é necessário ponderar, por exemplo, as diferenças dialetais tanto entre o dialeto oral e escrito, quanto entre os diferentes dialetos regionais presentes no Brasil, para os quais as relações entre o sistema fonológico e ortográfico são diferentes.

Neste ponto, é pertinente fazermos uma reflexão quanto aos programas adotados por algumas políticas públicas. Atualmente, tem sido comum a adesão por alguns Estados da federação a programas exitosos em outras regiões do Brasil. Em alguns municípios da região metropolitana de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, por exemplo, nos últimos anos, as experiências desenvolvidas na região de Sobral, Ceará, têm sido referência nas turmas de alfabetização do primeiro e segundo anos, para as quais esses municípios têm adotado, através de políticas públicas, os materiais didáticos utilizados em Sobral. Além das reflexões quanto às diferenças dialetais regionais apontadas pela autora, torna-se oportuno, no contexto da adoção de materiais didáticos, ponderar, ainda, sobre as funções da língua priorizadas nesses instrumentos e sua eficácia no processo de alfabetização.

Em *Alfabetização: a (des)aprendizagem das funções da escrita,* Soares (2024, p.92) defende, assim como o faz em outros textos, que o fracasso na alfabetização ocorre maciçamente entre as crianças pertencentes a camadas sociais populares e aponta a “distância entre a variedade escrita do dialeto padrão e os dialetos não padrão de que são falantes essas crianças” como a causa deste fracasso. Segundo Soares (2024), o discurso privilegiado e imposto pela escola constituiu-se historicamente como o discurso das classes dominantes. É preciso esclarecer que a palavra discurso aqui refere-se à forma de expressão, o uso da língua. Com a universalização do ensino promovida pela criação de políticas públicas de educação para todos, a escola passa a atender uma nova clientela, até

então marginalizada no contexto educacional. Para este público, a escrita tem a função de possibilitar a interlocução e a expressão da subjetividade. No entanto, ao entrarem na escola, segundo a autora, essas crianças desaprendem as verdadeiras funções da escrita, pois, no espaço escolar, esta acaba por caracterizar-se pela artificialidade.

Soares (2024, p.107) afirma que

> [...] a criança, particularmente a criança pertencente às camadas populares, cuja cultura de classe é muito diferente da cultura escolar, ao chegar à escola e iniciar o processo de aquisição da escrita, tem o conceito de que a situação de produção de texto escrito é uma situação de interlocução [...] a escola ensina-lhe que, ao contrário, a situação de produção de texto escrito é uma situação de demonstração de suas habilidades de grafar as palavras que lhe foram ensinadas ou, em etapa mais avançada do processo de alfabetização, de demonstração da capacidade de usar a escrita com aquelas funções consagradas pela escola [...]

Crianças de classes mais favorecidas, segundo a autora, compreendem já no seu processo de socialização familiar que o discurso promovido e esperado pela escola apresenta características diferentes e que

> quando a escola lhe pede um texto, seu interlocutor escolar não quer propriamente que demonstre o que pensa ou sente (não que o uso da linguagem com função *pessoal* ou *interacional*) quer que demonstre o que *sabe* ou o que é capaz de *criar* (quer uso da linguagem com função *representativa* ou *imaginativa*). (Soares, 2024, p.102, grifo da autora).

Para exemplificar essas diferenças na percepção pelas crianças de classes sociais distintas do uso da língua na escola, a autora descreve duas pesquisas. Na primeira, as crianças foram instruídas pela professora a escreverem um texto a partir da proposta “Se eu fosse professora”. Tratando-se de uma turma heterogênea quanto ao nível socioeconômico, os resultados obtidos na produção das crianças foi diverso e demonstrou as diferenças na percepção das funções da escrita pelas crianças de diferentes classes sociais.

Enquanto os alunos de classes mais favorecidas produziram textos nos quais destacou-se a função representativa, com o uso de expressões que evidenciaram o utilização da língua para ensinar, como em “ir dar aula”, “ensinar a ler” e “ver as crianças pensando”, os alunos de classes populares escreveram textos nos quais predominou a função reguladora, demonstrando o uso da língua como reguladora de comportamento, como em “não deixava eles ficarem fazendo barulho” e “educaria eles ficarem quietinhos e não responderem a professora”. Segundo Soares, essas percepções reveladas pelas crianças estão relacionadas às funções mais presentes

no grupo social a que pertencem, ou seja, percebem “com mais saliência, na escola, as funções mais presentes no grupo social a que pertencem” (Soares, 2024, p. 99).

Em outra pesquisa, foi proposto a uma turma, composta por crianças de classes populares, que escrevessem um texto de tema livre. Esta proposta foi feita por uma auxiliar de pesquisa, pois, na ocasião, a professora da turma não havia comparecido à escola. Nas produções dessas crianças, figuraram dois tipos de texto: um para cumprir a proposta e outro de cunho interacional. No primeiro, com o objetivo de escrever sobre o tema livre, todas as crianças fizeram composições baseadas na lição da cartilha que estavam estudando. Dessa forma o tema, os personagens e as caracterizações foram os mesmos em todos os textos, com poucas diferenças, e organizados em frases sem coesão nem coerência. No entanto, no segundo texto, um bilhete escrito espontaneamente pelas crianças à professora, após perguntarem à pesquisadora se aquela leria seus trabalhos, figurou a função interacional, através da qual as crianças expressaram à professora seus sentimentos, arriscando-se, inclusive, a hipotetizar sobre correspondências entre letras e fonemas como em “e u estou coso dada de você” (Soares, 2024, p.109).

Essas diferenças na compreensão, pelas crianças, das funções da língua escrita são reforçadas pelos modelos textuais que lhes são apresentados na cartilhas, por exemplo, os quais caracterizam-se, segundo Soares (2024, p. 105), por “uma sucessão de sentenças entre as quais não há coesão, não há coerência, não há unidade temática.”. Apesar de essas afirmações estarem presentes na ocasião da publicação do seu texto, há aproximadamente 20 anos, a própria autora faz esta ressalva, e as mudanças no cenário educacional criticarem este tipo de modelo, segundo Soares (2024) ainda é comum encontrá-los em materiais didáticos. Esta é uma realidade ainda presente, por exemplo, em alguns programas adotados, por meio de políticas públicas, no Brasil, como os já mencionados anteriormente baseados no modelo de Sobral, Ceará, os quais priorizam a codificação e decodificação baseadas na abordagem fônica de ensino da língua escrita. Neste tipo de abordagem, que prioriza a codificação e a decodificação, a função interacional da escrita adquire papel secundário e os textos apresentados configuram-se de maneira semelhante àquela descrita por Soares (2024). O texto a seguir (figura 1), utilizado em 2024 para avaliação das habilidades de ritmo, prosódia e compreensão

leitora em uma das cidades da região metropolitana de Porto Alegre que aderiu ao programa Pacto pela alfabetização, ilustra esta afirmação.

Figura 1: texto para avaliação de ritmo, prosódia e compreensão leitora

Fonte: Avaliação 3, texto para leitura referente às questões 3, 4 e 5, do Programa Pacto pela Alfabetização Canoas.

Considerando, ainda, a perspectiva sociolinguística, Soares (2024) destaca as diferenças no processo de alfabetização entre as classes populares e as classes mais favorecidas economicamente. Segundo a autora, enquanto estas convivem com falantes de uma variedade da língua mais próxima da “norma padrão” e estão mais expostas ao acesso a materiais escritos, aquelas convivem com uma variedade da língua mais distante do código escrito e têm acesso mais restrito a materiais impressos. Diante disso, vale considerar o papel das políticas públicas.

Nos últimos anos, estas têm intensificado o movimento de inserção de livros não apenas didáticos no contexto escolar na busca por aproximar os estudantes de materiais escritos. No entanto, ainda faz-se necessário pensar nas adequações necessárias aos materiais didáticos a fim de contemplar essas diferenças dialetais características de cada uma dessas classes. Finalmente, Soares (2024) destaca a

natureza linguística do processo de construção da leitura e da escrita. De acordo com a autora,

> [...] do ponto de vista propriamente linguístico, o processo de alfabetização é, fundamentalmente, um processo de transferência da sequência temporal da fala para a sequência espaço-direcional da escrita, e de transferência da forma sonora da fala para a forma gráfica da escrita É, sobretudo, [...] um processo de estabelecimento de relações entre sons e símbolos gráficos, ou entre fonemas e grafemas.

Para a pesquisadora, este processo de codificação e decodificação deve ocorrer de forma progressiva, já que a relação grafema-fonema caracteriza-se pela irregularidade, sugerindo que o domínio dessas relações deve obedecer a etapas através de uma seleção organizada dos fonemas e grafemas que serão trabalhados em cada uma delas.

Mesmo com a articulação entre as diferentes áreas que envolvem a alfabetização (psicológica, sociolinguística e linguística), ainda é necessário considerar os condicionantes sociais e políticos que envolvem o processo de construção da leitura e da escrita. Para Soares (2024, p. 24)

> o fracasso escolar em alfabetização não se explica apenas pela complexidade da natureza do processo; caso contrário não se justificaria a predominante incidência desse fracasso nas crianças das classes populares.

Dessa forma, a autora destaca que a escola tende a compreender a alfabetização apenas como um processo linguístico de codificação e decodificação do alfabeto para a obtenção de conhecimentos no futuro, ignorando seu caráter político e ideológico. Este posicionamento acaba reforçando as estruturas sociais desiguais vigentes, uma vez que para as classes privilegiadas é que a alfabetização adquire este significado meramente instrumental.

Em seu texto “Letramento e alfabetização: as muitas facetas”, publicado pela primeira vez em 2004, Soares contrapõe ao conceito de alfabetização a concepção de letramento. Após descrever os contextos nacionais e internacionais nos quais o conceito de letramento surge, a autora (Soares, 2024) conclui que, diferentemente do que ocorre em países de primeiro mundo, como Estados Unidos e França, nos quais o conceito de letramento é abordado de modo independentemente da alfabetização, no Brasil esses dois temas se confundem perdendo suas especificidades, contribuindo, assim, dentre outros fatores, para o fracasso na alfabetização. Segundo Soares (2024, p.36)

> essa perda de especificidade da alfabetização é fator explicativo - evidentemente não o único, mas talvez um dos mais relevantes - do atual fracasso na aprendizagem e, portanto, também, no ensino da língua escrita nas escolas brasileiras [...]

Segundo a autora, letramento e alfabetização apresentam caráter específico e negar-lhes isso resulta em fracasso no desenvolvimento de ambos. Aponta, ainda, que, a partir da década de 1980, com o surgimento da abordagem psicolinguística na alfabetização, resultante do construtivismo, surgiu, também, a rejeição àquilo que identificasse o processo de ensino-aprendizagem da leitura e da escrita ao paradigma behaviorista, vigente até então, incluindo o que fosse caracterizado como método, o qual assumiu, então, uma perspectiva negativa. A partir desse momento, surge o falso pressuposto de que “apenas através do convívio intenso com o material escrito que circula nas práticas sociais, ou seja, do convívio com a cultura escrita, a criança se alfabetiza (Soares, 2024, p.40).

Para Soares (2004, p.46), no entanto, alfabetização e letramento são dois processos diferentes e multifacetados. Enquanto para este estão experiências como “imersão das crianças na cultura escrita, participação em experiências variadas com a leitura e a escrita, conhecimento e interação com diferentes tipos e gêneros de material escrito”, para aquela estão os processos de

> consciência fonológica e fonêmica, identificação das relações fonema-grafema, habilidades de codificação e decodificação da língua escrita, conhecimento e reconhecimento dos processos de tradução da forma sonora da fala para a formatura gráfica da escrita.

Dessa forma, para a autora, a distinção entre alfabetização e letramento é necessária para o sucesso da alfabetização. Além disso, ambos precisam ser trabalhados de maneira concomitante, de tal forma que “a alfabetização se desenvolva num contexto de letramento” (Soares, 2024, p.47). Esses pressupostos são significativos para a compreensão do que está posto pelos dispositivos legais que tratam da alfabetização nos anos iniciais do ensino fundamental.

3.2 A Alfabetização nos dispositivos legais

A Constituição Federal, no parágrafo III, do Artigo 206, estabelece, como um dos princípios sobre os quais o ensino deve ser ministrado, “o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas" (Brasil, 1988). Dessa forma, infere-se que não há, em relação às abordagens anteriormente descritas, um posicionamento ou direcionamento da Carta Magna. Este princípio será retomado pela Lei de Diretrizes

e Bases da Educação Nacional (LDB) em seu Artigo 3º, parágrafo III, o qual também estabelece “o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas” (Brasil, 1996) como um princípio sobre o qual o ensino deve ser ministrado.

O termo alfabetização só passa a ser incluído na LDB (Brasil, 1996) a partir da Lei 14.407, de 2022 (Brasil, 2022) como garantia da efetivação do dever do Estado com a educação escolar pública e como objetivo precípuo da educação básica. Novamente, o que se constata em relação à alguma normatização em relação aos métodos ou abordagens quanto à alfabetização é a ausência de alguma especificidade. Pelo contrário, ambos os documentos apontam para a direção da liberdade das instituições e dos profissionais de ensino quanto à escolha desses elementos.

A Lei 10.172, de 09 de janeiro de 2001 (Brasil, 2001), institui, no Brasil, sob forma de lei, o primeiro Plano Nacional de Educação. Segundo este documento, a demanda por esta normatização nasce, simultaneamente, com a instituição da República brasileira, pois, neste período, a estruturação dos cenários político, econômico e social começou a apontar na direção da necessidade da educação para o desenvolvimento do país. A partir das contribuições do chamado “Manifesto dos Pioneiros da Educação”, elaborado, em 1932, por um grupo de educadores, a ideia de um plano nacional de educação passou a vigorar nas diferentes constituições e leis educacionais que vigoraram no país. Na Carta Magna (Brasil, 1988), esta ideia aparece no artigo 214 que diz:

> A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...] (Brasil, 1988)

Posteriormente, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9.394, de dezembro 1996, institui em seu artigo 87:

> A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Brasil, 1996).

Em fevereiro de 1998, é encaminhado, então, à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei elaborado por Ivan Valente. Com ele, atendeu-se aos compromissos

assumidos no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, aos trabalhos do I e do II Congresso Nacional de Educação e às contribuições advindas da sociedade civil a partir de diferentes setores. Na justificativa do projeto, Ivan Valente assinala o caráter social, político, cultural e educacional brasileiro e evoca a ideia de uma sociedade mais justa e igualitária.

Antes deste plano, outros movimentos foram realizados em prol de uma política educacional nacional, tais como o Plano Nacional de Educação para Todos, porém, somente em 9 de janeiro de 2001, durante o mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso foi aprovado o Plano Nacional de Educação sob a forma de lei. Além de atender aos dispositivos nacionais que já preconizavam sua formulação, o PNE 2001-2010 (Brasil, 2001) acata os parâmetros definidos nas Declarações da UNESCO, como a de Jomtien (UNESCO, 1990), cujo marco de ação contempla a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, e a de Dakar: Educação para Todos (UNESCO, 2001), resultantes das discussões, ocorridas no Fórum Mundial de Educação da Unesco, em 1990 e em 2000, respectivamente.

Neste PNE, a erradicação do analfabetismo, através da garantia de acesso ao ensino fundamental àqueles que não o tiveram na idade própria ou não concluíram esta etapa, é apresentada como uma prioridade:

> A alfabetização dessa população é entendida no sentido amplo de domínio dos instrumentos básicos da cultura letrada, das operações matemáticas elementares, da evolução histórica da sociedade humana, da diversidade do espaço físico e político mundial e da constituição da sociedade brasileira. Envolve, ainda, a formação do cidadão responsável e consciente de seus direitos e deveres. (Brasil, 2001, p.6)

Sobre a alfabetização infantil, o documento, ao justificar o ensino fundamental como requisito básico para a formação do cidadão, lembra o artigo 32 da LDB 9394/96, reafirmando que “o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo constituem meios para o desenvolvimento da capacidade de aprender e de se relacionar no meio social e político.” (Brasil, 2001, p.14).

O texto aponta, ainda, para os principais problemas vivenciados no ensino fundamental à época: a distorção série-idade, resultante do grande número de reprovações, e evasão escolar, associando o analfabetismo às precárias condições sociais e econômicas presentes em diferentes comunidades. Para superar esses problemas, o PNE 2001-2010 (Brasil, 2201) propõe que, além da universalização da

oferta de vagas, haja programas de assistência às famílias a fim de garantir a permanência dos filhos na escola. Além disso, é neste documento que se propõe a ampliação do ensino fundamental para 9 anos, meta que foi alcançada ainda durante sua vigência. Nele, a ideia da alfabetização como garantia de uma educação de qualidade também se faz presente:

> A oferta qualitativa deverá, em decorrência, regularizar os percursos escolares, permitindo que crianças e adolescentes permaneçam na escola o tempo necessário para concluir este nível de ensino, eliminando mais celeremente o analfabetismo [...] (Brasil, 2001, p.18).

A Resolução Nº 7, de 14 de dezembro de 2010 (Brasil, 2010), que fixa as diretrizes curriculares nacionais para o ensino de nove anos, estabelece os três primeiros anos do ensino fundamental como um bloco único, no qual os estudantes devem ampliar e aprofundar as aprendizagens básicas, sem reprovação ou retenção. Neste período, devem ser garantidos aos estudantes a alfabetização e o letramento. Essa resolução estabelece que

> § 2º Considerando as características de desenvolvimento dos alunos, cabe aos professores adotar formas de trabalho que proporcionem maior mobilidade das crianças nas salas de aula e as levem a explorar mais intensamente as diversas linguagens artísticas, a começar pela literatura, a utilizar materiais que ofereçam oportunidades de raciocinar, manuseando-os e explorando as suas características e propriedades. (Brasil, 2010, parágrafo 2º).

Neste documento, diferente do que ocorre na Constituição Federal (Brasil, 1988) e na LDB (Brasil, 1996), parece haver algum direcionamento quanto às estratégias a serem utilizadas nesses processos. Ao propor como parâmetro as características de desenvolvimento dos estudantes e adotar vocábulos como explorar, raciocinar e manusear, o texto parece apontar para uma concepção mais alinhada às ideias construtivistas. Além disso, a presença da palavra letramento sugere uma concepção que vai além do conhecimento do Sistema de Escrita Alfabética e do processo de codificação e decodificação de letras em sons, incorporando práticas sociais de leitura e escrita ou, nas palavras de Magda Soares (2024, p. 47), compreendendo o “desenvolvimento de habilidades de uso da leitura e da escrita nas práticas sociais que envolvem a língua escrita”.

A menção à exploração da literatura também o distancia das concepções que enfatizam o método. Nas diretrizes curriculares, afirma-se que é preciso considerar que a criança, ao ingressar no ensino fundamental, já possui vivências em relação à

aprendizagem da leitura e da escrita oriundas tanto do ambiente familiar quanto da Educação Infantil (Brasil, 2010).

Segundo as diretrizes (Brasil, 2010), essas vivências precisam ser consideradas e o processo de alfabetização não pode representar uma ruptura com esses ambientes. Assim, o documento orienta para a apresentação contextualizada da escrita em seus diversos usos bem como para a utilização da leitura e da escrita em situações significativas para as crianças alfabetizandas. Este manejo é, segundo o documento, especialmente recomendado em relação àquelas crianças que não fizeram esta construção no ambiente familiar ou na educação infantil. Além disso, o documento ainda propõe que

> possibilitar o acesso aos diversos usos da leitura e da escrita não é suficiente para que elas se alfabetizem. É necessário, além disso, um trabalho sistemático, centrado tanto nos aspectos funcionais e textuais, quanto no aprendizado dos aspectos gráficos da linguagem escrita e daqueles referentes ao sistema alfabético de representação. (Brasil, 2010)

Conforme este excerto, podemos afirmar que, de acordo com o documento em análise, é necessária, para a alfabetização plena das crianças matriculadas nos anos iniciais do ensino fundamental, além da abordagem significativa que explore diferentes linguagens e inclua o repertório infantil, a sistematização voltada aos aspectos do código escrito os quais incluem o conhecimento da grafia das letras e suas relações com os fonemas, características do sistema alfabético de escrita.

Por sua vez, o Pnaic (Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa), programa voltado à formação do professor alfabetizador, foi instituído através da portaria nº867, de 4 de julho de 2012 (Brasil, 2012a) como resposta à meta 5 do PNE, a saber: alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do terceiro ano do ensino fundamental, e carrega em sua essência a alfabetização como um direito a ser garantido a todas as crianças. A portaria que estabelece o Pacto (Brasil, 2012a) estabelece como ações do programa

> I - garantir que todos os estudantes dos sistemas públicos de ensino estejam alfabetizados, em Língua Portuguesa e em Matemática, até o final do 3º ano do ensino fundamental; II - reduzir a distorção idade-série na Educação Básica; III - melhorar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); IV - contribuir para o aperfeiçoamento da formação dos professores alfabetizadores; V - construir propostas para a definição dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento das crianças nos três primeiros anos do ensino fundamental.

O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), assume uma concepção de alfabetização que evoca as ideias de Magda Soares, a qual, segundo o Caderno de Linguagem e Interdisciplinaridade, Ano 1, Unidade 1, “ defende o trabalho específico de ensino do Sistema de Escrita Alfabética inserido em práticas de letramento” (Brasil, 2012b). A partir desta distinção, podemos depreender que a alfabetização, para o PNAIC, diz respeito ao ensino sistemático e intencional do sistema alfabético, enquanto o letramento corresponde à promoção e/ ou viabilização de vivências significativas de uso desse sistema nas interações sociais. De acordo com o já referido Caderno (Brasil, 2012b) somente a exposição da criança aos textos não promove a alfabetização, da mesma forma que adotar uma concepção de alfabetização centrada nos métodos analítico e sintético ignora a construção dos sujeitos aprendizes a respeito da leitura e da escrita, bem como desconsiderar as pesquisas sobre o letramento.

Durante sua vigência, o Pnaic publicava anualmente o documento orientador. Na versão final do documento orientador do programa para 2017 (Brasil, 2017b, p.3) lê-se:

> A garantia da alfabetização plena de todas as crianças, como redigido na estratégia 5.1, exige uma visão sistêmica da educação e é um dos pilares para o alcance de outras Metas do PNE, em especial a de nº 2, que determina universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que os alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência do PNE.

Esta declaração evidencia a preocupação que já havia sido bastante enfatizada no PNE anterior (Brasil, 2001) em relação ao atraso na conclusão do ensino fundamental por grande parte dos estudantes, o que acabava gerando outros problemas, como a evasão escolar e a distorção série-idade. Além disso, destaca-se o papel da alfabetização, bastante explorado também em outros dispositivos, na garantia da continuidade dos estudos.

O Pnaic caracteriza-se, de acordo com a portaria nº 826, de 07 de julho de 2017

> I - pela integração e estruturação de ações de formação, materiais e referenciais curriculares e pedagógicos que contribuam para a alfabetização e o letramento;
> II - pelo compartilhamento da gestão do Programa entre a União, estados, Distrito Federal e municípios; e
> III - pela garantia dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento, a serem aferidos por meio de avaliações externas. (Brasil, 2017a)

Deste excerto, podemos observar os seguintes aspectos contemplados pelo programa: formação continuada, proposição de materiais didáticos e referenciais curriculares, gestão e proposição de avaliações. Para o referido ano, o programa

> [...] passa a compor uma política educacional sistêmica que parte de uma perspectiva ampliada de alfabetização, trabalhando a Alfabetização na Idade Certa, a melhoria da aprendizagem em Língua Portuguesa e Matemática no Ensino Fundamental, bem como a inclusão da Educação Infantil garantindo as perspectivas e as especificidades do trabalho de leitura e escrita com as crianças. (Brasil, 2017a).

Mais uma vez, é possível destacar o diálogo do programa com o PNE, ao propor a inclusão da Educação Infantil no desenvolvimento de habilidades que possibilitem o progresso da leitura e da escrita no Ensino Fundamental. Pensar a alfabetização de forma ampliada, como apontado no texto, é indispensável neste contexto, uma vez concebida a perspectiva da alfabetização e do letramento. Outro aspecto que merece destaque no Pnaic é o fato de afirmar a alfabetização como um direito.

Em 2014, a Lei 13.005 aprovou o Plano Nacional de Educação decênio 2014-2024 (Brasil, 2014). Este documento estabelece como meta para a alfabetização “Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do Ensino Fundamental” (Brasil, 2014).

As estratégias propostas para o cumprimento desta meta podem ser sintetizadas da seguinte forma: a) articulação entre os processos pedagógicos alfabetizadores dos anos iniciais do ensino fundamental e as estratégias da educação infantil; b) instituição de instrumentos de avaliação periódicos; c) seleção, certificação e divulgação de tecnologias digitais para a alfabetização de crianças; d) fomento e desenvolvimento de tecnologias digitais e práticas pedagógicas inovadoras; e) apoio à alfabetização de crianças do campo, indígenas, quilombolas e de populações itinerantes, considerando a língua materna e identidade cultural dessas comunidades; f) formação inicial e continuada de professores; g) apoio à alfabetização de pessoas com deficiência, sem estabelecimento de terminalidade temporal. (Brasil, 2014).

Além da meta 5, o PNE 2014-2024, prevê, nos termos da alfabetização,

> elevar a taxa de alfabetização da população com 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).

Dentre as estratégias previstas pelo dispositivo para o cumprimento da meta 5, estão a articulação entre as estratégias pedagógicas da educação infantil e dos anos iniciais e a instituição de instrumentos avaliativos capazes de mensurar o progresso do processo de alfabetização. Outro aspecto relevante é a menção à diversidade de métodos e propostas pedagógicas ao se referir às estratégias relacionadas ao uso de tecnologias educacionais voltadas à alfabetização: “selecionar, certificar e divulgar tecnologias educacionais para a alfabetização de crianças, assegurada a diversidade de métodos e propostas pedagógicas [...]” (Brasil, 2014).

Ao instituir o PMALFA, a portaria nº 142, de 4 de janeiro de 2018 (Brasil, 2018), evoca algumas justificativas para sua implementação, entre elas: a determinação pela LDB 9694/96 (Brasil, 1996) do domínio da leitura e da escrita como meios básicos para o desenvolvimento da capacidade de aprender; a perspectiva de alfabetização como compreensão do SEA (Sistema de Escrita Alfabética), autonomia leitora e desenvolvimento de estratégias para a compreensão e a produção de textos; a defasagem apontada pelos resultados da ANA; as altas taxas de reprovação ao final do terceiro ano do ensino fundamental; os diferentes ritmos de aprendizagem dos estudantes alfabetizandos e o foco estabelecido pela BNCC (Brasil, 2017d) na alfabetização nos dois primeiros anos do ensino fundamental.

Com base nesses preceitos, o PMALFA visa garantir apoio às escolas, nas turmas de primeiro e segundo anos, durante o processo de alfabetização. Na prática, além da gestão, formação, avaliação e destinação de verbas específicas para este fim, o programa traz a figura do agente de alfabetização, profissional responsável por auxiliar o professor alfabetizador nas turmas. O agente poderia ser contratado para atuar 10 horas semanais em escolas vulneráveis e 5 nas não-vulneráveis. Os critérios para esta classificação das escolas baseiam-se, segundo a portaria, nos índices pontuados na ANA: escolas nas quais mais de 50% dos alunos apresentaram resultados insuficientes na leitura, na escrita e na matemática são consideradas vulneráveis. O PMALFA surge no contexto pós-instituição da BNCC e vai integrar a posterior Política Nacional de Alfabetização, instituída em 2019. Esses dois instrumentos serão discutidos posteriormente, quando será tratado o *corpus* investigativo desta pesquisa. Além desses, será analisado, também, o Pacto Nacional Criança Alfabetizada.

Enquanto o Pnaic trabalha na perspectiva da alfabetização até, no máximo, o final do terceiro ano do ensino fundamental, o PMALFA (Programa Mais Alfabetização), instituído, em 22 de fevereiro de 2018, pela portaria nº 142, volta-se para o processo de alfabetização no primeiro e no segundo ano deste nível de ensino. No já referido documento orientador, relata-se que “são observados casos em que o processo de alfabetização, que deveria ser progressivo e cumulativo, é deslocado apenas para o 3o ano, com impactos nocivos para as crianças” (Brasil, 2017b). É, portanto, de suma importância, neste contexto, que fossem instituídas políticas públicas que contemplassem este nicho anterior ao terceiro ano.

O relatório do Saeb de 2021, ao definir o que é alfabetização, evoca a perspectiva apontada na BNCC (2017e) que define o sujeito alfabetizado como aquele que se apropriou do sistema alfabético e consegue mobilizar este conhecimento na produção autônoma de textos. Dessa forma, o relatório (INEP, 2023a, p. 23) define que

> [...] o construto alfabetização é compreendido como a apropriação do SEA de modo articulado ao domínio progressivo de habilidades de leitura e produção de textos com autonomia. Assume-se, então, que o sujeito alfabetizado é aquele que, além de compreender o funcionamento do Sistema de Escrita Alfabética, lê e escreve textos com autonomia.

Mais uma vez, estamos diante de uma proposição que corrobora com a perspectiva da alfabetização e do letramento, conforme proposto por Magda Soares, porém, parece que, neste texto, a ênfase está sobre a alfabetização. É preciso, também, refletir sobre quais são os textos apontados aqui: se são aqueles que circulam nos ambientes sociais dos quais as crianças participam, admitindo, assim, a ideia do letramento, ou se são textos fictícios, desprovidos de sentido, produzidos, apenas, para o propósito da decodificação. Esta última perspectiva não caracteriza os pressupostos do letramento.

Para mensurar os níveis de alfabetização, o Saeb propõe a seguinte escala de proficiência (quadro 1):

Quadro 1 - Escala de proficiência

Nível e intervalo na escala	Descrição do nível
Abaixo do Nível 1 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 Maior ou igual a 650 e menor que 675	Nesse nível, os estudantes, provavelmente, são capazes de: • 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 Maior ou igual a 675 e menor que 700	Além das habilidades descritas no nível anterior, os estudantes, provavelmente, são capazes de: • 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 Maior ou igual a 700 e menor que 725	Além das habilidades descritas nos níveis anteriores, os estudantes, provavelmente, são capazes de: • 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.

Nível 4 Maior ou igual a 725 e menor que 750	Além das habilidades descritas nos níveis anteriores, os estudantes, provavelmente, são capazes de: • 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.
Nível 5 Maior ou igual a 750 e menor que 775	Além das habilidades descritas nos níveis anteriores, os estudantes, provavelmente, são capazes de: • 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.
Nível 6 Maior ou igual a 775 e menor que 800	Além das habilidades descritas nos níveis anteriores, os estudantes, provavelmente, são capazes de: • 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 7 Maior ou igual a 800 e menor que 825	Além das habilidades descritas nos níveis anteriores, os estudantes, provavelmente, são capazes de: • 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 Maior ou igual a 825	Além das habilidades descritas nos níveis anteriores, os estudantes, provavelmente, são capazes de: • Inferir informação em textos longos. • Inferir assunto de textos longos.

Fonte: Relatório dos resultados do SAEB 2021 - volume 2 (INEP, 2023a).

Segundo o relatório do Saeb 2º ano da edição de 2021 (INEP, 2023a, p.38),

> [...] os níveis da Escala de Proficiência com maior concentração de estudantes são o nível 5, com 15,2%, e o nível abaixo de 1, com 14,3%, revelando-se uma notável disparidade de aprendizagem entre os estudantes brasileiros. Enquanto os estudantes com proficiências localizadas no nível 5 da escala provavelmente já dominam habilidades como escrever, de forma ortográfica, palavras trissílabas com sílabas canônicas, aqueles estudantes com proficiências localizadas no nível abaixo de 1 da escala provavelmente não dominam nenhuma das habilidades mensuradas no teste.

Em 2023, o Ministério da Educação publicou o relatório da pesquisa “Alfabetiza Brasil” (INEP, 2023b). Segundo este documento, a alfabetização ao final do segundo ano do ensino fundamental, segundo o Saeb, é concebida como “apropriação do sistema de escrita alfabética de modo articulado ao domínio progressivo de habilidades de leitura e produção de textos com autonomia”, (INEP, 2023b, p. 5).

A partir dos resultados obtidos pelo Saeb nas edições de 2019 e 2021, identificou-se que uma parcela significativa de estudantes estão ficando atrás no processo de aprendizagem da leitura e da escrita ao final do segundo ano. A fim de garantir o direito dessas crianças à alfabetização, a pesquisa Alfabetiza Brasil (INEP, 2023b, p.7), conduzida pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, tem “o propósito de nortear políticas que visem solucionar os problemas identificados”. Segundo o relatório da pesquisa, o primeiro desafio foi “buscar compreender, a partir dos normativos legais, com destaque para a BNCC, o que é uma criança alfabetizada” (INEP, 2023a, p.7).

Ao buscar estabelecer o parâmetro para a alfabetização das crianças ao final do segundo ano, a pesquisa (INEP, 2023b, p.7) admite que, dada a complexidade

desse processo, não é comum estabelecer, do ponto de vista teórico-conceitual um corte que mensure em que ponto a criança será considerada alfabetizada, mas que

> [...] as crianças chegarão ao término do 2º ano em níveis distintos nesse processo de aprendizagem de leitura e escrita, pois os indivíduos são diferentes e avançam em ritmos distintos. O que se pretende, portanto, é contribuir para que todas as crianças tenham apreendido um conjunto de habilidades que lhes permitam avançar no domínio da leitura e escrita.

Ao final, estabeleceu-se o ponto 743 da escala de proficiência do Saeb 2º ano como marco a partir do qual é possível afirmar que uma criança está alfabetizada. Neste ponto, as habilidades descritas compreendem a leitura de palavras, frases e textos curtos, a localização de informações explícitas em textos curtos, a inferência de informações em textos que articulam linguagem verbal e não-verbal, a escrita ortográfica de palavras com regularidades diretas entre letras e fonemas, a escrita de textos que circulam na vida cotidiana, ainda que com desvios de escrita ou segmentação. Essas habilidades colocam os estudantes no nível 4 da escala de proficiência e não mais no nível 5, exigido em 2019 e 2021, considerando a escala proposta nessas edições.

Conforme o documento (INEP, 2023b), é essencial, para o direcionamento das políticas públicas definir as características de uma criança alfabetizada. Desse modo, o texto admite uma concepção de alfabetização pautada nos princípios propostos por Magda Soares, os quais assumem a perspectiva da alfabetização e do letramento, que correspondem, respectivamente, à apropriação do sistema alfabético de escrita e ao uso deste conhecimento em situações sociais nas quais as práticas de leitura e escrita estão inseridas.

O texto admite, também, as limitações do instrumento Saeb 2º ano, o qual, por ser uma avaliação em larga escala, não consegue mensurar todas as habilidades que devem ser desenvolvidas nos dois primeiros anos do ensino fundamental, contudo valida este instrumento, já que (INEP, 2023b, p.16),

> [...] fornece informações importantes acerca do modo como os estudantes avançam no desenvolvimento de habilidades necessárias ao aprendizado da leitura e da escrita, sinalizando para os gestores públicos e escolares as possíveis lacunas de aprendizagem que precisarão de maior atenção.

Em 2024, a Conferência Nacional de Educação publicou o documento final que dispõe sobre o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034. Neste texto (CONAE, 2024), a alfabetização figura como garantia da educação de qualidade e meio indispensável para a continuidade dos estudos e êxito nas demais

aprendizagens. Apesar de o documento não apresentar um conceito de alfabetização, o texto evidencia algumas ideias que nos levam a inferir seu posicionamento em relação a este tema:

> Garantir condições para a alfabetização de maneira plena, nas perspectivas discursiva e do letramento, de todas as crianças, fomentando a ocupação de outros espaços além dos escolares para oportunizar a construção da cultura letrada em uma perspectiva que contemple leitura de mundo e leitura da palavra, nos dois três anos iniciais do ensino fundamental, respeitando o ciclo de alfabetização, como a realização de ações estruturais, formação continuada, acompanhamento pedagógico e rede de apoio, investindo em materiais didáticos pedagógicos específicos e diferenciados bi/multilíngue. (Brasil, 2024, p.99*).*

Este excerto do texto corresponde à proposição 2, do Eixo II, o qual versa sobre “a garantia do direito de todas as pessoas à educação de qualidade social, com acesso, permanência, e conclusão, em todos os níveis, etapas e modalidades, nos diferentes contextos e territórios” (CONAE, 2024, P. 60). Esta proposição, por sua vez, refere-se à

> universalização do Ensino Fundamental de nove anos, com garantia de permanência e padrão de qualidade socialmente referenciada, até o 2º ano de vigência desta lei [PNE 2024-2034], para toda a população de 6 a 14 anos e garantia de que pelo menos 95% dos alunos concluam esta etapa na idade recomendada e estando com a aprendizagem necessária consolidada até o último ano de vigência deste PNE [decênio 2024-2034]. (CONAE, 2024, p. [grifo nosso]).

Esta localização do excerto no documento é importante para elucidar as ideias de educação de qualidade e garantia de continuidade da aprendizagem associadas à alfabetização. Alguns elementos foram acrescidos pela CONAE 2024 ao texto do decênio anterior (2014-2024), são eles: perspectiva discursiva; ocupação de outros espaços além dos escolares; construção da cultura letrada; perspectiva que contemple leitura de mundo e leitura da palavra; realização de ações estruturais, formação continuada, acompanhamento pedagógico e rede de apoio, investindo em materiais didáticos pedagógicos específicos e diferenciados bi/multilíngue.

A partir desses novos elementos, podemos inferir algumas ideias importantes sobre a alfabetização. Primeiramente, a proposição das perspectivas discursiva e do letramento. Nessas perspectivas são considerados os conhecimentos construídos pela criança a respeito da leitura e da escrita, mesmo antes de seu ingresso à escola e pressupõe um trabalho pedagógico voltado para as práticas sociais de uso dessas habilidades, de forma contextualizada. Outro elemento que precisa ser

considerado é a distinção entre leitura de mundo e leitura da palavra, aos quais correspondem as concepções de letramento e alfabetização, respectivamente.

É importante evidenciar o uso da expressão “socialmente referenciada” associada à garantia do padrão de qualidade do ensino fundamental (Brasil, 2024, p. 98). A esta ideia o documento faz uma ressalva:

> Cabe, ainda, uma ressalva acerca da Meta 5, que trata da alfabetização das crianças e que também, por sua vez, elege o resultado do desempenho dos(as) estudantes ou a proficiência deles(as) em língua portuguesa e em matemática, por meio do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), como parâmetro para definir a qualidade da educação. Compreensão que revela a mesma concepção de avaliação estandardizada, com foco no resultado e no dado meramente quantitativo, identificada na Meta 7 (Brasil, 2024, p. 151).

Este trecho, bem como a ideia de qualidade socialmente referenciada, carregam a perspectiva de uma alfabetização que não se reduz à produção de dados estatísticos. Essa visão de avaliação do processo é coerente com as perspectivas de educação apontadas no documento.

Ainda assim, é necessário considerar a perspectiva sobre alfabetização proposta pelo Saeb, visto que, até o presente momento, são os dados fornecidos por esta avaliação, aplicada em larga escala, que são utilizados para mensurar a qualidade da educação no país, bem como o cumprimento de metas propostas em documentos internacionais, como as declarações da UNESCO.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A GARANTIA DA ALFABETIZAÇÃO NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL

Este capítulo dedica-se à análise das políticas públicas que compõem o *corpus* investigativo da presente pesquisa. Antes de sua análise efetiva, propõe-se um estudo a partir da teoria proposta por Stephen Ball.

A escolha por este autor justifica-se pela sua atualidade e relevância no cenário internacional. Professor do Instituto de Educação da Universidade de Londres e um dos diretores associados do Centro de Estudos Críticos de Políticas Educacionais em 2009, desenvolve desde os anos 1980, pesquisas relacionadas à justiça social, poder, desigualdades sociais, classes sociais e discursos (Ball, 2009). Sua obra, que conta com diversos artigos e livros publicados, é influenciada por diferentes autores, tais como Foucault, Bourdieu e Weber, caracterizando-se, segundo como pluralista (Ball, 2009). Pode ser descrita, ainda, como desconstrucionista, cujo objetivo não é fazer afirmações sobre como os indivíduos devem pensar ou agir, mas sim “dar ferramentas às pessoas para que elas pensem critica e “alternativamente” conceitos, ideias e abordagens com as quais possam fazer coisas.” (Ball, 2009, p.309). Suas ideias são significativamente relevantes ao considerarmos a proposição de políticas públicas que promovam a qualidade da educação de forma justa e igualitária.

4.1 Sobre as políticas públicas: um olhar a partir de Stephen Ball

Stephen Ball propõe a análise de políticas públicas a partir de um método denominado *Ciclo de políticas públicas.* Este ciclo compreende diferentes contextos: de influência, de produção de texto, de contexto da prática (esses três considerados como contextos primários), de resultado e de estratégia política. Segundo o autor, resultados podem ser vistos como uma extensão da prática, pois decorrem da tentativa de mudar as ações ou os comportamentos dos profissionais da educação na prática (resultados de primeira ordem) e, quando relacionados ao desempenho ou outras formas de aprendizado, acontecem no contexto da prática (resultados de segunda ordem). Da mesma forma, o contexto da ação política pertence ao contexto da influência, uma vez que integra o ciclo através do qual as políticas são repensadas. Desta forma, os ciclos propostos por Ball não funcionam de maneira

estática, mas “podem ser aninhados uns dentro dos outros” (Ball, 2009, p.306), influenciados por questões de tempo e espaço.

Ball assume o posicionamento de que as políticas públicas não são implementadas, pois

> isso sugere um processo linear pelo qual elas se movimentam em direção à prática de maneira direta. Este é um uso descuidado e impensado do verbo. O processo de traduzir políticas em práticas é extremamente complexo; é uma alternação entre modalidades. (Ball, 2009, p. 305).

Para o autor, o que ocorre é um processo de atuação, no qual os professores e demais profissionais da educação, tratando-se de políticas públicas educacionais, são os atores responsáveis por traduzir a modalidade escrita (texto da lei) para uma forma prática. No entanto, é necessário considerar que esta atuação é influenciada, também, por valores pessoais, os quais, dependendo do contexto, podem envolver a resolução ou o confronto com expectativas e requisitos contraditórios (Ball, 2009).

Considerando esse contexto, Ball aponta que, a depender dos espaços que esses professores e profissionais ocupam, bem como de suas experiências, esta atuação, a fim de concretizar essas políticas públicas, pode ser mais fácil ou mais difícil. Segundo o autor,

> se você tem uma escola com muitos recursos e muito dinheiro, professores muito experientes, alunos muito cooperativos, a “atuação” torna-se um pouco mais fácil do que na situação em que temos alunos com enormes dificuldades de aprendizagem, poucos recursos, instalações precárias, professores muito inexperientes; então, todo o processo é diferente. Políticas, principalmente educacionais, são pensadas e em seguida escritas com relação às melhores escolas possíveis (salas de aula, universidades, faculdades), com pouco reconhecimento de variações de contexto, em recursos ou em capacidades locais. (Ball, 2009, p.305).

A proposição de políticas públicas voltadas à alfabetização nos anos iniciais do ensino fundamental ilustra bem o método de análise das políticas públicas educacionais proposto por Ball. Primeiramente, temos, no contexto da influência, por exemplo, os documentos produzidos no âmbito internacional, como as declarações da ONU, as quais enfatizam, como já exposto, a universalização e a qualidade da educação, incluindo a alfabetização como meio de acesso a direitos sociais e à continuidade da aprendizagem. As intenções e discursos produzidos pelo Banco Mundial, pela OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, pela UNESCO e pelo FMI (Fundo Monetário Internacional) também exercem forte influência neste cenário, segundo Mainardes (2006). Além desses, há, ainda, os discursos que buscam dar conta da legislação responsável por efetivar no território

nacional as proposições oriundas do cenário internacional, influenciados por pressupostos teóricos que definem, por exemplo, o que é o sujeito alfabetizado. O contexto de produção de texto compreende, por sua vez, ao momento de formulação não só de decretos e leis (cenário legislativo), responsáveis por institucionalizar os discursos de influência, mas, também, de pareceres, pronunciamentos, cartilhas, cadernos e outros. De acordo com Mainardes (2006, p. 52),

> tais textos não são, necessariamente, internamente coerentes e claros, e podem também ser contraditórios. Eles podem usar os termos-chave de modo diverso. A política não é feita e finalizada no momento legislativo e os textos precisam ser lidos com relação ao tempo e ao local específico de sua produção.

O contexto da prática implica, então, na tradução desses textos para as práticas sociais. No caso das políticas educacionais, para as práticas, por exemplo de sala de aula, de gestão, de ensino. Neste contexto, segundo Mainardes (2006, p. 53) “professores e demais profissionais exercem um papel ativo no processo de interpretação e reinterpretação das políticas educacionais e, dessa forma, o que eles pensam e no que acreditam têm implicações para o processo de implementação das políticas”.

Pode-se inferir, então, que o contexto dos resultados ou efeitos trata-se da análise dos impactos desses textos na prática. De acordo com Mainardes (2006, p.54), este contexto

> preocupa-se com questões de justiça, igualdade e liberdade individual. A ideia de que as políticas têm efeitos, em vez de simplesmente resultados, é considerada mais apropriada. Nesse contexto, as políticas deveriam ser analisadas em termos do seu impacto e das interações com desigualdades existentes. [...] a análise de uma política deve envolver o exame (a) das várias facetas e dimensões de uma política e suas implicações (por exemplo, a análise das mudanças e do impacto em/sobre currículo, pedagogia, avaliação e organização) e (b) das interfaces da política com outras políticas setoriais e com o conjunto das políticas. Isso sugere ainda a necessidade de que as políticas locais ou as amostras de pesquisas sejam tomadas apenas como ponto de partida para a análise de questões mais amplas da política (Mainardes, 2006, p.54).

A partir da análise dos resultados e efeitos, chega-se ao contexto de estratégia política, no qual são pensadas ações sociais e políticas para o enfrentamento das desigualdades identificadas. A abordagem circular proposta pelo método de análise de Ball permite compreender que o processo de instituição de políticas públicas é complexo e não linear, além de ser, conforme Mainardes (2006, p.55), “multifacetado e dialético”.

Outra análise relevante para a presente pesquisa é a que Ball (2001) faz a respeito do impacto da avaliação no contexto da institucionalização das políticas públicas educacionais. A avaliação dentro das políticas públicas para a educação ganha um peso significativo, visto ser por ela que os índices de qualidade são mensurados. Esses índices são matéria-prima para as ações propostas pelas diferentes políticas educacionais voltadas à alfabetização nos anos iniciais no Brasil, tal como já discutiu-se e ainda será discutido a partir dos resultados obtidos pelo SAEB. Nesse sentido, as avaliações, cada vez mais, têm se dado de forma quantitativa. No Programa PACTO, por exemplo, desenvolvido nas turmas de primeiro e segundo anos do ensino fundamental, em algumas cidades da região metropolitana de Porto Alegre, são realizadas avaliações periódicas (pelo menos uma no final de cada trimestre).

A prova de Língua Portuguesa aplicada com os estudantes do primeiro ano, em outubro de 2024, constou de 5 blocos que avaliaram as seguintes competências: decodificação, fluência em leitura, compreensão de história e oralidade e, finalmente, escrita. Para a avaliação dessas habilidades, foram estabelecidos critérios e orientações específicas, conforme o *Guia de aplicação unificado: A1, A2 e A3,* compartilhado, via *Google Drive*, com os professores vinculados às escolas participantes do programa. Para exemplificar: para a avaliação da habilidade de decodificação, os estudantes que lessem até 5 palavras do quadro de palavras, composto por 20 vocábulos com diferentes níveis de dificuldade, como *mimo*, *cocada* e *selva*, por exemplo, a pontuação que deveria ser-lhes atribuída era 0; se conseguissem ler de 6 a 13 palavras, sua pontuação seria 2; caso decodificaram de 14 a 20 palavras, deveriam pontuar 4.

Quadro 2: critérios de avaliação leitura, 2º ano, PACTO 2024 - avaliação 3

PACTO PELA ALFABETIZAÇÃO

HABILIDADE	FORMA DE AVALIAR	RESULTADO PARA CONSOLIDAÇÃO
Bloco 1: **decodificação** Pontuação máxima: 6 pontos Aplicação individual por avaliador externo.	**Questão 1: leitura de palavras - decodificação** **Instrumento:** Ficha com 20 palavras com as relações grafema-fonema aprendidas. Pontuação máxima: 4 pontos • Se o aluno ler corretamente 5 palavras ou menos = 0 ponto; • Se o aluno ler corretamente de 6 a 13 palavras = 2 pontos; • Se o aluno ler corretamente de 14 a 20 palavras = 4 pontos. **Questão 2: leitura de pseudopalavras - decodificação** **Instrumento:** Ficha com 20 pseudopalavras com as relações grafema-fonema aprendidas. Pontuação máxima: 2 pontos • Se o aluno ler corretamente 4 pseudopalavras ou menos = 0 ponto; • Se o aluno ler corretamente de 5 a 11 pseudopalavras = 1 ponto; • Se o aluno ler corretamente de 12 a 20 pseudopalavras = 2 pontos.	Considera-se que o aluno consolidou esta habilidade no período se ele alcançar, pelo menos, 4 dos 6 pontos possíveis nesta habilidade.

Fonte: Guia de aplicação unificado: A1, A2 e A3, do programa *Pacto pela alfabetização*

Os mesmos critérios também foram utilizados para a leitura de um quadro com 20 pseudopalavras. A escolha por pseudopalavras, vale destacar, ocorre devido a necessidade de investigar se a criança domina os processos de decodificação a fim de ler qualquer palavra da língua. Para avaliar as habilidades de fluência leitora, foi apresentado às crianças um texto narrativo curto com uma imagem como suporte e os critérios de avaliação foram os seguintes: caso o aluno tenha lido o texto em mais de 90 segundos, atribui-se a ele 0 pontos, ao ler entre 71 e 90 segundos, 1 ponto e, em até 70 segundos, 2 pontos.

Quadro 3: critérios de avaliação fluência, 2º ano, PACTO 2024 - avaliação 3

Bloco 2: **fluência em leitura**

Pontuação máxima: 4 pontos

Aplicação individual por avaliador externo.

Questão 3: fluência em Leitura | Ritmo
Instrumento: Texto ilustrado (com 60 palavras)
Pontuação máxima: 2 pontos

Tempo de leitura	Pontos
1. Se o aluno leu o texto em mais de 91 segundos (mais de 1 minuto e 31 segundos)	0 ponto
2. Se o aluno leu o texto entre 71 e 90 segundos (entre 1 minuto e 11 segundos e 1 minuto e 30 segundos)	1 ponto
3. Se o aluno leu o texto em até 70 segundos (1 minuto e 10 segundos)	2 pontos

Questão 4: fluência em leitura | Prosódia
Instrumento: Texto ilustrado (com 60 palavras)
Pontuação máxima: 2 pontos

Fluência e prosódia	Pontos
1. O aluno não lê o texto ou lê sem prosódia (com pausas muito longas ou muito curtas, sem entonação e/ou expressividade).	0 ponto
2. O aluno lê o texto, porém, ainda com algumas deficiências na prosódia e/ou expressividade.	1 ponto
3. O aluno lê o texto com fluência. A leitura tem fluidez, ritmo e expressividade adequados. A leitura aproxima-se muito da fala normal.	2 pontos

Considera-se que o aluno consolidou esta habilidade no período se ele alcançar, pelo menos, 3 dos 4 pontos possíveis nesta habilidade.

Fonte: Guia de aplicação unificado: A1, A2 e A3, do programa *Pacto pela alfabetização*

No bloco de avaliação da escrita, os estudantes receberam uma folha com 10 imagens como uma vaca, uma lata, uma tomada e um camelo, por exemplo. Os critérios orientavam para considerar-se como escrita correta a presença de pistas fonológicas, como a troca de “o” por “u” em *dado*, por exemplo. Isso posto, a pontuação estabelecida para este teste foi de 0 pontos para o estudante que escrevesse de 0 a 1 palavra; 1 ponto para 2 a 4 palavras; 2 ponto para 5 a 7 palavras e 3 pontos para 8 a 10 palavras.

Quadro 4: critérios de avaliação escrita, 2º ano, PACTO 2024 - avaliação 3

Bloco 4: **escrita (codificação)** Pontuação máxima: 3 pontos Aplicação coletiva por avaliador externo.	**Questão 7: . produção escrita (codificação)** **Instrumento:** ficha para avaliação de escrita, com 10 imagens de palavras contendo os grafemas que o aluno já conhece. Esta aplicação pode ser coletiva. Pontuação máxima: 3 pontos • 0 a 1 palavra escrita corretamente e/ou através de pista fonológica = 0 ponto • 2 a 4 palavras escritas corretamente e/ou através de pistas fonológicas = 1 ponto • 5 a 7 palavras escritas corretamente e/ou através de pistas fonológicas = 2 pontos • 8 a 10 palavras escritas corretamente e/ou através de pistas fonológicas = 3 pontos	Considera-se que o aluno consolidou esta habilidade no período se ele alcançar, pelo menos, 2 dos 3 pontos possíveis nesta habilidade.

Fonte: Guia de aplicação unificado: A1, A2 e A3, do programa *Pacto pela alfabetização*

Além das avaliações propostas pelo PACTO, os estudantes das escolas vinculadas ao programa, também foram submetidos a provas de leitura propostas pelo *Alfabetiza Tchê,* programa do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, e ao Saeb, instituído pelo governo federal e aplicado em algumas escolas, em forma de amostragem, no final do ano letivo. Dessa forma, alguns dos estudantes da região metropolitana de Porto Alegre foram submetidos, em 2023 e 2024 a, pelo menos, três avaliações diferentes em algum período do ano. O objetivo desta seção não é fazer uma avaliação do programa ou de sua proposta avaliativa, mas propor, a partir desse contexto, algumas reflexões sobre a tendência das políticas públicas ao que Ball (2001, p.5) denomina como um "novo paradigma da gestão pública".

De acordo com o autor, esta nova tendência fica clara no relatório de 1995 da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), intitulado "Governo em Transição: Reformas da Gestão Pública nos Países da OECD [sigla em inglês]", o qual propõe, dentre outras ações, a "atenção mais focada nos resultados em termos de eficiência, eficácia e qualidade dos serviços" (Ball, 2001, p. 108). Para o autor, a lógica de mercado imposta por esta nova tendência, está presente, também, no contexto educacional. Nesse sentido, as políticas públicas tanto são produto quanto motivadoras dessa lógica. Ele afirma que

> [...] o/a estudante é cada vez mais mercantilizado. Cada estudante é posicionado/a e avaliado/a de uma forma diferente no mercado educacional, ou seja, o processo de competição institucional no mercado apela a uma "economia do valor do/a estudante". Nos sistemas onde o recrutamento está diretamente relacionado ao financiamento e indicadores do desempenho são publicados como "informações do mercado", os "custos" educacionais e da reputação do/a estudante, e não os seus interesses e necessidades, passam a ser centrais na resposta dos "produtores" aos que exercem o seu direito de escolha. (Ball, 2001, p. 108, grifo do autor).

Essas afirmações podem direcionar para a reflexão sobre a eficácia das políticas públicas voltadas à alfabetização dos estudantes nos anos iniciais do ensino fundamental, mais especificamente, no primeiro e segundo anos deste nível de ensino. É comum que elas proponham ações direcionadas à formação de professoras, aquisição de materiais, propostas metodológicas. Contudo seriam essas as reais necessidades dos educandos ou apenas representam estratégias para a melhoria dos índices apresentados? Há muitos fatores a serem considerados neste sentido.

Atualmente, é crescente a presença de crianças com dificuldades de aprendizagem, sejam oriundas de déficits cognitivos, presença de síndromes, vulnerabilidade social ou mesmo de questões sazonais. Essas crianças muitas vezes, como é no caso das avaliações do programa já mencionado, não têm uma avaliação diferenciada. É necessário destacar que essas crianças, mesmo sem um laudo médico, têm direito a adaptações para sua aprendizagem. Dessa forma, esses estudantes não atingem os índices satisfatórios propostos pelas avaliações externas ou ficam invisibilizadas ao não participarem desses momentos. Este contexto deve ser levado em conta pelas políticas públicas voltadas à alfabetização, pois configuram uma necessidade dos alunos.

Outro elemento a ser analisado é o fato de essas avaliações serem fundamentalmente quantitativas. Dessa forma, os avanços obtidos pelas crianças não são considerados. Isso é extremamente prejudicial quando consideramos as crianças com dificuldades de aprendizagem. Em uma perspectiva sociolinguística, como a descrita por Emília Ferreiro em *Psicogênese da Língua Escrita* (1999), as hipóteses construídas pelas crianças na construção da língua escrita devem ser valorizadas e servir de base para a proposta de atividades que visem seu avanço até a construção da compreensão alfabética e, posteriormente, ortográfica. Essa perspectiva ainda é bastante usual nas escolas que, mesmo após 25 anos da publicação da obra de Ferreiro (1999), ainda é adotada especialmente nas avaliações diagnósticas realizadas pelos docentes. Essa visão, no entanto, conflitua com a perspectiva das avaliações externas, mesmo sendo uma possibilidade no caso dessas crianças.

Além dos estudantes, sofrem o impacto dos índices quantitativos os professores, já que a avaliação do desempenho dos alunos é, também, uma

avaliação do trabalho desenvolvido pelos docentes. As provas externas, no entanto, não abrem espaço para a consideração de outros fatores que influenciam diretamente nos resultados obtidos nem para os avanços individuais obtidos pelos estudantes com a mediação de seus professores. O efeito disso no corpo docente também pode ser devastador. Ball (2001, p. 110), afirma que no contexto da mercantilização educacional o que está em jogo

> [...] é o "surgimento" do desempenho, da performance - o fluxo de exigências que mudam, expectativas e indicadores que nos fazem continuamente responsabilizados e constantemente vigiados [...] cada vez mais operamos num complexo leque de cifras, indicadores de desempenho, comparações e competições - de tal forma que a satisfação da estabilidade é cada vez mais ilusória, os propósitos se tornam contraditórios, as motivações ficam vagas e a auto-estima torna-se instável. (grifo do autor).

Dessa forma, políticas públicas que apostam no desempenho do professor e dos estudantes para premiar boas práticas e direcionar recursos às escolas vão na mesma direção desta lógica de mercado descrita por Ball (2001), o qual também afirma que

> [...] o mercado educacional tanto des-socializa, quanto re-socializa; cria novas identidades e destrói a sociabilidade, encorajando o individualismo competitivo e o instrumentalismo. Os espaços nos quais são possíveis a reflexão e o diálogo sobre os valores são eliminados.

Vemos, assim, que a visão de mercado proposta pela OCDE descaracteriza o ambiente educativo, cuja reflexão e diálogo são elementos necessários, características intrínsecas do processo educativo. Ainda que o Brasil não seja um país-membro desta organização, é comum vermos esta ideia no seio das políticas públicas voltadas à alfabetização, para as quais superar os baixos índices apontados nas avaliações externas é sinônimo de qualidade de ensino.

Nesse cenário, Ball (2001), ainda aponta outras características: substituição da ética e do julgamento pelo pragmatismo e auto-interesse; crescimento profissional atrelado ao crescimento institucional, encorajamento ao individualismo competitivo e instrumentalismo, degradação da solidariedade partilhada na identidade profissional comum e, finalmente, "novas formas de vigilância e auto-monitoramento, como por exemplo, sistemas de avaliação, determinação de objetivos e comparação de resultados".

4.2 Políticas públicas sobre a alfabetização: BNCC, PNA e Compromisso Nacional Crianças Alfabetizada

O período de 2017 a 2023, é marcado por um cenário político caracterizado por significativas rupturas. Após o *impeachment*, em 2016, da, então, presidente Dilma Rousseff, que estava no início de seu segundo mandato, Michel Temer, vice-presidente na ocasião, assumiu o governo do país, cumprindo o mandato até 2019. Neste ano, Jair Bolsonaro venceu as eleições presidenciais e, após 15 anos de governo liderado pela esquerda no Brasil, o país tem à frente do Estado um governante de extrema-direita. Em 2023, Luiz Inácio Lula da Silva, candidato pelo Partido dos Trabalhadores, vence as eleições presidenciais e assume a presidência da Federação novamente, após doze anos do fim de seu segundo mandato em 2011, dando retorno ao governo de esquerda no país.

A descrição deste cenário é importante para a compreensão de algumas proposições que, mais tarde, serão analisadas a partir da perspectiva das (des)continuidades das políticas públicas propostas em relação à alfabetização durante esses anos. Este mesmo período, é assinalado pela instituição de três importantes dispositivos: a Base Nacional Comum Curricular (Brasil, 2017c), a Política Nacional de Alfabetização (Brasil, 2019) e o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (Brasil, 2023). Sobre eles, discorreremos a seguir.

4.2.1 A Base Nacional Comum Curricular

O anseio pela normatização de uma política nacional que instituísse uma base curricular comum para a Educação Básica esteve presente em diferentes dispositivos anteriores à atual BNCC. De acordo com o documento Minuta de Parecer e Projeto de Resolução Voto em Pedido de Vista (Brasil, 2017e), a ideia de formação comum aparece associada à noção de nacionalidade. Este documento evoca alguns dispositivos nos quais a proposição de uma base comum já figurava: o Decreto-lei no 4.244, de 9 de abril de 1942, que detalhava a organização acadêmica do Ensino Secundário, a Lei no 4.024, de 20 de dezembro de 1961, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que, dentre outras proposições, instituiu um núcleo central de estudos à etapa que hoje chamamos de ensino médio, definindo 5 disciplinas obrigatórias as quais deveriam ser complementadas pelos conselhos regionais de educação; a Lei no 5.692, de 11 de agosto de 1971, a qual

> introduziu, pela primeira vez na legislação educacional, de modo explícito, o conceito de núcleo comum, obrigatório em todo o território nacional, ao qual deveria ser agregada uma parte diversificada, destinada a atender às peculiaridades locais, das escolas e às diferenças individuais dos alunos (Brasil, 2017d).

Finalmente, em 1988, A Constituição Federal, em seu artigo 210, estabelece a exigência de conteúdos mínimos para o ensino fundamental, e a LDB, em 1996, em seu artigo 26, institui:

> Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos. (Brasil, 1996)

Além do "estudo da língua portuguesa e da matemática, o conhecimento do mundo físico e natural e da realidade social e política, especialmente do Brasil." (Brasil, 1996, Art. 26, § 1º), os conteúdos obrigatórios compreendem, também, o ensino da arte, a educação física, o ensino da História do Brasil, a língua inglesa. Além desses, o documento dispõe sobre os conteúdos complementares e temas transversais. Enquanto isso, no artigo 27, aponta, ainda, para as diretrizes para esses conteúdos, estabelecendo-as a partir da "difusão de valores fundamentais ao interesse social, aos direitos e deveres dos cidadãos, de respeito ao bem comum e à ordem democrática [...] orientação para o trabalho" (Brasil, 1996). A partir do PNE 2014-2024 (Brasil, 2014), é introduzida a expressão "objetivos de aprendizagem e desenvolvimento" para se referir aos conteúdos e habilidades previstos nos textos da Constituição e da LDB, estabelecendo que a apresentação deles deve ser distribuída por anos.

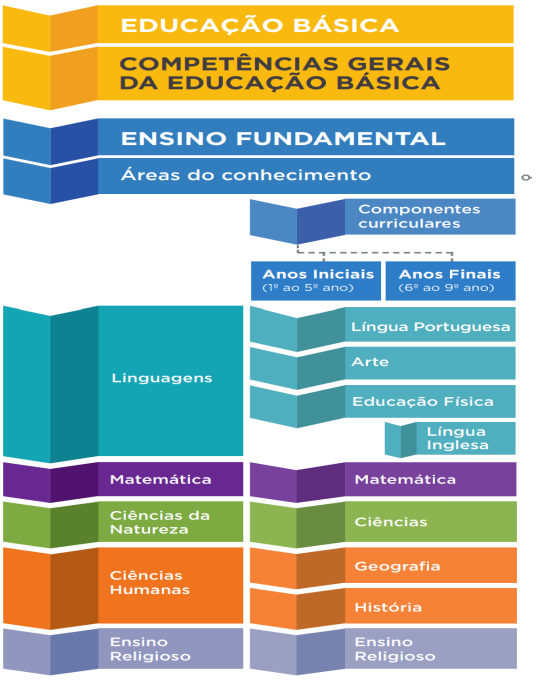
Essas e outras discussões conduziram à instituição da atual BNCC, promulgada através da Resolução CNE/ CP nº2, de 22 de dezembro de 2017(Brasil, 2017c). Além desses dispositivo, muitos outros são evocados na apresentação desta resolução a qual define a Base Nacional Comum Curricular como "um documento de caráter normativo que define o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais como direito das crianças, jovens e adultos no âmbito da Educação Básica escolar[...]" (Brasil, 2017d).

Com a instituição da BNCC, as ações pedagógicas devem orientar-se a partir do desenvolvimento de competências, não mais pelos conteúdos a serem trabalhados. Esta perspectiva caminha para o desenvolvimento de aprendizagens significativas. Além disso, é coerente com dispositivos internacionais responsáveis pela instituição de avaliações das quais o Brasil também participa, tais como o PISA.

Após uma extensa caminhada que envolveu a trajetória legal já referida, a instituição de uma Comissão, audiências públicas de caráter consultivo, escrita de diferentes textos, a versão final da BNCC teve sua aprovação em dezembro de 2017, sendo instituída, conforme já referido, neste mesmo mês e ano.

Na estrutura da BNCC, ficam estabelecidas 10 competências gerais a serem desenvolvidas pelos educando durante a Educação Básica, com vistas à "formação humana integral que visa à construção de uma sociedade justa, democrática e inclusiva." (Brasil, 2017d, p.25). O documento organiza o ensino fundamental em cinco áreas do conhecimento, a saber: Linguagens, Matemática, Ciências da Natureza, Ciências Humanas e Ensino Religioso. Essas áreas, conforme afirma o texto, "se intersectam na formação dos alunos, embora se preservem as especificidades e os saberes próprios construídos e sistematizados nos diversos componentes."(Brasil, 2017d, p.27). O quadro a seguir, mostra como a organização das áreas do conhecimento e os componentes curriculares são apresentados no documento.

Figura 2 : áreas do conhecimento - Ensino Fundamental



Fonte: Brasil, 2017d

Cada área do conhecimento, por sua vez, estabelece suas competências específicas, explicitando como as competências gerais se desenvolvem dentro dela. Em áreas como a das Linguagens, a qual desdobra-se em mais de um componente, a saber: Língua Portuguesa, Arte, Educação Física e Língua Inglesa, também são explicitadas as competências de cada um deles. Para o desenvolvimento de suas competências, cada componente apresenta um conjunto de habilidades relacionadas aos diferentes objetos de estudo (conteúdos), os quais são organizados em unidades temáticas.

Na área das linguagens, que compreende a Língua Portuguesa, componente no qual está inserida a alfabetização nos anos iniciais do ensino fundamental, os objetos de conhecimento são organizados de acordo com as práticas de linguagem as quais compreendem: oralidade, leitura/escuta, produção (escrita e multissemiótica) e análise linguística/semiótica. Essas práticas de linguagem, por sua vez, são organizadas em cinco campos de atuação: Campo da vida cotidiana (somente anos iniciais), Campo artístico-literário, Campo das práticas de estudo e pesquisa, Campo jornalístico/midiático e Campo de atuação na vida pública.

> [...] a organização das práticas de linguagem (leitura de textos, produção de textos, oralidade e análise linguística/semiótica) por campos de atuação aponta para a importância da contextualização do conhecimento escolar, para a ideia de que essas práticas derivam de situações da vida social e, ao mesmo tempo, precisam ser situadas em contextos significativos para os estudantes. (Brasil, 2017d, p.82).

Este excerto da versão final da BNCC (Brasil, 2017d), aponta para uma perspectiva de letramento na alfabetização, uma vez que direcionam para práticas pedagógicas significativas que levem em consideração as práticas sociais e conhecimentos construídos pelos estudantes. No processo de alfabetização e letramento, as práticas de linguagem, então, contemplam os seguintes aspectos, conforme descrito na versão final do documento (Brasil, 2017d, p.87):

> [...] no eixo Oralidade, aprofundam-se o conhecimento e o uso da língua oral, as características de interações discursivas e as estratégias de fala e escuta em intercâmbios orais; no eixo Análise Linguística/Semiótica, sistematiza-se a alfabetização, particularmente nos dois primeiros anos, e desenvolvem-se, ao longo dos três anos seguintes, a observação das regularidades e a análise do funcionamento da língua e de outras linguagens e seus efeitos nos discursos; no eixo Leitura/Escuta, amplia-se o letramento, por meio da progressiva incorporação de estratégias de leitura em textos de nível de complexidade crescente, assim como no eixo Produção de Textos, pela progressiva incorporação de estratégias de produção de textos de diferentes gêneros textuais.

Nos anos iniciais do ensino fundamental, especialmente no primeiro e segundo anos, a BNCC orienta para que a ação pedagógica tenha como foco a alfabetização. Ao definir o sujeito alfabetizado, o texto (Brasil, 2017d, p.87-88) o descreve como alguém que " consiga 'codificar e decodificar' os sons da língua (fonemas) em material gráfico (grafemas ou letras)" [*grifo do autor*], e afirma que

> [...] alfabetizar é trabalhar com a apropriação pelo aluno da ortografia do português do Brasil escrito, compreendendo como se dá este processo (longo) de construção de um conjunto de conhecimentos sobre o funcionamento fonológico da língua pelo estudante. Para isso, é preciso conhecer as relações fono-ortográficas, isto é, as relações entre sons (fonemas) do português oral do Brasil em suas variedades e as letras (grafemas) do português brasileiro escrito. Dito de outro modo, conhecer a "mecânica" ou o funcionamento da escrita alfabética para ler e escrever significa, principalmente, perceber as relações bastante complexas que se estabelecem entre os sons da fala (fonemas) e as letras da escrita (grafemas), o que envolve consciência fonológica da linguagem: perceber seus sons, como se separam e se juntam em novas palavras etc.

Como parte desse processo, o documento aponta também a ortografização, descrevendo detalhadamente sua complexidade. Dessa forma, apesar do conceito, inicialmente apresentado, de trabalho a partir dos contextos sociais dos estudantes e da posição central do texto anunciada no documento ao se referir às aulas de língua portuguesa, é possível observar aqui, ao se falar especificamente sobre o processo de alfabetização, bastante ênfase nos processos de codificação e decodificação. Esta ideia é corroborada quando o texto (Brasil, 2017d, p. 91) resume as habilidades envolvidas no processo de alfabetização:

> Compreender diferenças entre escrita e outras formas gráficas (outros sistemas de representação); Dominar as convenções gráficas (letras maiúsculas e minúsculas, cursiva e script); Conhecer o alfabeto; Compreender a natureza alfabética do nosso sistema de escrita; Dominar as relações entre grafemas e fonemas; Saber decodificar palavras e textos escritos; Saber ler, reconhecendo globalmente as palavras; Ampliar a sacada do olhar para porções maiores de texto que meras palavras, desenvolvendo assim fluência e rapidez de leitura (fatiamento).

A ideia do letramento é resgatada logo a seguir, quando o documento refere o impacto do processo de alfabetização nos gêneros textuais que serão abordados nos anos iniciais. De acordo com ele (Brasil, 2017d, p. 91), "nesse sentido, ganha destaque o campo da vida cotidiana, em que circulam gêneros mais familiares aos alunos, como as cantigas de roda, as receitas, as regras de jogo etc.". No entanto, mais uma vez, o documento faz menção a conhecimentos de análise linguística como pontuação e acentuação, por exemplo.

Como se vê, a alfabetização é, do ponto de vista dos documentos normativos, um processo amplo e complexo que, conforme a própria BNCC aponta, “não é uma tarefa tão simples: trata-se de um processo de construção de habilidades e capacidades de análise e de transcodificação linguística.” (Brasil, 2017d). No entanto, esses documentos parecem apontar para uma ênfase na instrução fônica no processo de alfabetização, alguns com mais destaque do que outros.

A alfabetização é um processo complexo para o qual são mobilizadas diferentes habilidades e competências. A BNCC (Brasil, 2017d, p.89-90, grifo do documento) define o sujeito alfabetizado como alguém que consegue “‘codificar e decodificar’ os sons sons da língua (fonemas) em material gráfico (grafemas ou letras)” e propõe, pelo menos, oito habilidades envolvidas neste processo, a saber:

> Compreender diferenças entre escrita e outras formas gráficas (outros sistemas de representação); Dominar as convenções gráficas (letras maiúsculas e minúsculas, cursiva e script); Conhecer o alfabeto; Compreender a natureza alfabética do nosso sistema de escrita; Dominar as relações entre grafemas e fonemas; Saber decodificar palavras e textos escritos; Saber ler, reconhecendo globalmente as palavras; Ampliar a sacada do olhar para porções maiores de texto que meras palavras, desenvolvendo assim fluência e rapidez de leitura (fatiamento). (Brasil, 2017d, p.93)

A despeito de muitas discussões que ocorrem no cenário educacional sobre o melhor método ou a abordagem mais eficaz para garantir o sucesso na alfabetização das crianças em idade escolar, ao olhar para essas habilidades, inferimos a prevalência da instrução fônica no processo de alfabetização. De acordo com os pressupostos de Magda Soares, isso não é o mesmo que negar o letramento, já que, conforme a autora (Soares, 2024, p.45), alfabetização e letramento são dois processos distintos e, ao serem tratados como sinônimos, nega-se a ambos suas especificidades, pois

> são processos de natureza fundamentalmente diferente, envolvendo conhecimentos, habilidades e competências específicos, que implicam formas de aprendizagem diferenciadas e, consequentemente, procedimentos diferenciados de ensino.

No caso da alfabetização, os conhecimentos linguísticos, que incluem a codificação de fonemas em grafemas e a decodificação desses grafemas em fonemas, constituem parte de sua natureza, a qual compreende, também, como já descrito, aspectos psicológicos, psicolinguísticos e sociolinguísticos. Assim, é importante salientar que o documento prevê nas práticas de leituras a formação do leitor literário e o contato com diferentes gêneros textuais a partir de práticas sociais

de leitura, enquanto, na análise linguística e semiótica, prevalecem os aspectos mais formais de codificação e decodificação.

Por mais enriquecedoras que sejam as práticas de leitura em uma sala de alfabetização, sem o ensino sistemático e intencional das relações entre letras e fonemas, a aprendizagem da leitura e da escrita não se concretiza. Isso não é o mesmo que dizer que a leitura compartilhada, a antecipação do assunto de um texto por meio da observação das ilustrações de capa de um livro, a escrita de textos coletivos, a identificação da função social de textos (práticas que caracterizam o processo de letramento) não sejam necessárias. Ao contrário, alfabetização e letramento, a despeito de suas especificidades, designam "processos interdependentes, indissociáveis e simultâneos" (Soares, 2024, p.45).

Além de estarem previstas na BNCC (Brasil, 2017d), o desenvolvimento dessas habilidades é largamente defendido por diferentes autores e necessário para que os estudantes atribuam sentido a esta aprendizagem. Contudo, ao discorrer sobre o processo de alfabetização o documento dá grande ênfase ao desenvolvimento de habilidades voltadas ao reconhecimento das relações entre as letras e os fonemas, conforme é possível constatar na já referida definição do que é um sujeito alfabetizado e nas oito habilidades apontadas. Além disso, o texto também afirma que

> pesquisas sobre a construção da língua escrita pela criança mostram que, nesse processo, é preciso: diferenciar desenhos/grafismos (símbolos) de grafemas/letras (signos); desenvolver a capacidade de reconhecimento global de palavras (que chamamos de leitura "incidental", como é o caso da leitura de logomarcas em rótulos), que será depois responsável pela fluência na leitura; construir o conhecimento do alfabeto da língua em questão; perceber quais sons se deve representar na escrita e como; construir a relação fonema-grafema: a percepção de que as letras estão representando certos sons da fala em contextos precisos; perceber a sílaba em sua variedade como contexto fonológico desta representação; até, finalmente, compreender o modo de relação entre fonemas e grafemas, em uma língua específica (Brasil, 2017d, p.91).

É possível inferir, baseando-se nos estudos de Soares (2024), que a aparente ênfase do texto da BNCC na análise linguística ocorra devido à perspectiva brasileira sobre o problema da alfabetização. Conforme a autora (Soares, 2024), enquanto em países de Primeiro Mundo, como França e Estados Unidos, o problema da alfabetização é tratado a partir da dificuldade que a população já alfabetizada apresenta em mobilizar as habilidades de leitura e escrita para uma

efetiva participação nas práticas sociais nas quais essas habilidades são demandadas, no Brasil

> o movimento se deu, de certa forma, em direção contrária: o despertar para a importância e necessidade de habilidades para o uso competente da leitura e da escrita tem sua origem vinculada à aprendizagem inicial da escrita, desenvolvendo-se basicamente a partir de um questionamento do conceito de alfabetização (Soares, 2024, p.33).

Outro aspecto relevante ao olharmos para a BNCC é o destaque que é dado para a alfabetização no primeiro e no segundo ano do ensino fundamental, pois

> [...] embora, desde que nasce e na Educação Infantil, a criança esteja cercada e participe de diferentes práticas letradas, é nos anos iniciais (1º e 2º anos) do Ensino Fundamental que se espera que ela se alfabetize. Isso significa que a alfabetização deve ser o foco da ação pedagógica. (Brasil, 2017d, p.89).

No documento, essas duas etapas partilham habilidades, objetos de conhecimento e práticas de linguagem, formando um bloco único. Alguns desses aspectos são explorados da mesma forma nos dois níveis. É o que ocorre, por exemplo, com o que é proposto para a decodificação e fluência de leitura, objeto de conhecimento para o qual estabelece-se que, em ambos anos, os estudantes devem "ler palavras novas com precisão na decodificação, no caso de palavras de uso frequente, ler globalmente, por memorização" (Brasil, 2017d, p. 99).

Considerando o objeto "construção do sistema alfabético e da ortografia", no entanto, observamos o aprofundamento das habilidades no segundo ano em relação ao primeiro. Enquanto neste as crianças devem "identificar fonemas e sua representação por letras" (Brasil, 2017d, p. 99), naquele, elas devem ir além, lendo e escrevendo "palavras com correspondências regulares contextuais (c e q; e e o, em posição átona em final de palavra)". Há poucos elementos não partilhados pelas duas etapas, como, por exemplo, a habilidade EF01LP04, que contempla a distinção entre letras do alfabeto e outros sinais gráficos - proposta apenas para o primeiro ano - e a habilidade EF02LP11, a qual prevê a formação dos graus aumentativo e diminutivo a partir do acréscimo dos sufixos correspondentes - determinada unicamente para o segundo. O quadro a seguir, demonstra como a partilha dessas habilidades entre o primeiro e o segundo anos do ensino fundamental está expressa no documento:

Quadro 5: algumas das habilidades das práticas de leitura/ escuta, escrita e análise linguística/ semiótica no 1º e 2º anos do ensino fundamental

	HABILIDADES	
	1º ANO	2º ANO
	(EF01LP01) Reconhecer que textos são lidos e escritos da esquerda para a direita e de cima para baixo da página.	
	(EF12LP01) Ler palavras novas com precisão na decodificação, no caso de palavras de uso frequente, ler globalmente, por memorização.	
	(EF12LP02) Buscar, selecionar e ler, com a mediação do professor (leitura compartilhada), textos que circulam em meios impressos ou digitais, de acordo com as necessidades e interesses.	
	(EF01LP02) Escrever, espontaneamente ou por ditado, palavras e frases de forma alfabética – usando letras/grafemas que representem fonemas.	
	(EF01LP03) Observar escritas convencionais, comparando-as às suas produções escritas, percebendo semelhanças e diferenças.	**(EF02LP01)** Utilizar, ao produzir o texto, grafia correta de palavras conhecidas ou com estruturas silábicas já dominadas, letras maiúsculas em início de frases e em substantivos próprios, segmentação entre as palavras, ponto final, ponto de interrogação e ponto de exclamação.
	(EF12LP03) Copiar textos breves, mantendo suas características e voltando para o texto sempre que tiver dúvidas sobre sua distribuição gráfica, espaçamento entre as palavras, escrita das palavras e pontuação.	
	(EF01LP04) Distinguir as letras do alfabeto de outros sinais gráficos.	

Fonte: Brasil 2017d, p. 99

Em suma, a BNCC (Brasil, 2017d) normatiza o desenvolvimento da alfabetização no 1º e no 2º anos do ensino fundamental, a partir da compreensão da função social de textos que circulam na vida cotidiana; da apreciação de textos literários; do contato com diferentes gêneros textuais; dos exercícios de escuta e oralidade; de práticas de leitura e de escrita compartilhadas e, também, autônomas; da sistematização do conhecimento do código alfabético a partir da compreensão da relação grafema-fonema; da fluência em leitura; da escrita alfabética e ortográfica de palavras; entre outros.

4.2.2 Política Nacional de Alfabetização

Em 2019, no Brasil, instituiu-se a Política Nacional de Alfabetização, decreto 9.765, de 11 de abril (Brasil, 2019a). Segundo a redação da versão final do caderno da PNA (Brasil, 2019b, p.10) essa política resultou

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

Conforme dados divulgados pelo MEC nesse texto, 54,73% dos alunos concluintes do terceiro ano do ensino fundamental, em 2016, apresentaram níveis insuficientes na leitura e 33,95% na escrita. Desses, 450 mil alunos foram classificados como "incapazes de localizar informação explícita em textos simples de até cinco linhas e de identificar a finalidade de textos como convites, cartazes, receitas e bilhetes." (Brasil, 2019b, p.10) e 680 mil "não conseguem escrever 'palavras alfabeticamente' ou as escrevem com desvios ortográficos. Quanto à escrita de textos, ou produzem textos ilegíveis, ou são absolutamente incapazes de escrever um texto curto." (Brasil, 2019b, p.10, grifo *do autor*). Esses dados, foram mensurados a partir da ANA (Avaliação Nacional da Alfabetização) que, na época, era realizada com os alunos concluintes do terceiro ano do fundamental, etapa então instituída como final da alfabetização.

A classificação do Brasil no Pisa, em 2015 - no qual 51% dos estudantes que participaram ficaram abaixo "do patamar mínimo necessário para o exercício da cidadania , segundo a OCDE" (Brasil, 2019b, p. 11) - e o não cumprimento de metas para a alfabetização de crianças, jovens e adultos, previstas pelo Plano Nacional de Educação dos últimos dois decênios também motivaram a criação da PNA, cujo objetivo era elevar a qualidade da educação no país, no que tange à alfabetização e, consequentemente, dos índices que mensuram esta qualidade. O texto (Brasil, 2019b), à semelhança de diversos outros dispositivos já referidos, traz mais uma vez à tona a relação entre as defasagens na alfabetização e a reprovação, distorção série-idade e evasão.

Na sequência, descreve um histórico de relatórios de alfabetização nacionais e internacionais, entre eles o livro *Learning to Read: The Great Debate,* de Jeanne Chall, professora da Universidade Harvard, publicado em 1967; o *Preventing*

Reading Difficulties in Young Children, de 1998; o *National Reading Panel*, em 2000; o *Developing Early Literacy, do National Early Literacy Panel (NELP),* em 2009; o *Alfabetização Infantil: os novos caminhos*, da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, em 2003 com reedição em 2007; o *Educação de Qualidade Começando pelo Começo,* em 2004, pelo Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar, da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará e o *Aprendizagem Infantil: uma abordagem da neurociência, economia e psicologia cognitiva.,* em 2011, pela Academia Brasileira de Ciências. Todos esses relatórios apresentam em comum a abordagem cognitiva que aponta a instrução fônica como um caminho para o sucesso na alfabetização de crianças e são mencionados pelos autores do caderno com a finalidade de justificar o caráter científico proposto pela PNA:

> Apesar dos dados e das evidências trazidos pelos relatórios e documentos citados, as políticas públicas para a alfabetização no Brasil, em âmbito nacional, continuam a ignorá-los em grande parte. Por essa razão a PNA se propõe a assumir e a difundir tais contribuições, ora aprimoradas pelas evidências científicas mais recentes. E uma das mais importantes consiste em adotar um conceito claro e objetivo de alfabetização. (Brasil, 2019b, p.17)

Em seu texto *Letramento e alfabetização: as muitas facetas (Soares, 2024),* Magda Soares descreve essa tendência à defesa do ensino explícito da relação grafofônica em detrimento de uma concepção holística da aprendizagem da língua escrita, em países como França e Estados Unidos, já no início dos anos 2000, época da primeira edição de seu texto. Para exemplificar, a autora cita dois relatórios amplamente divulgados nesses países em defesa da concepção grafofônica, dentre eles o documento produzido em 2000 pelo *National Institute of Child Health and Human Development (NICHD),* nos Estados Unidos, em resposta a uma solicitação do Congresso Nacional, cujo subtítulo diz: *Uma avaliação baseada em evidências de literatura de pesquisa científica sobre a alfabetização e suas implicações para a instrução* tradução para o português). Nota-se, portanto, que o discurso baseado na busca de evidências científicas em defesa de uma abordagem da instrução fônica na alfabetização, tal como este presente na PNA, vem se desenvolvendo desde antes do início deste século.

A autora (Soares, 2024) destaca, ainda, a predisposição do Brasil em buscar nesses países a inspiração para seu contexto educacional. É interessante observar como vemos no texto da PNA que esta segue sendo uma tendência no país. No

entanto, a respeito do relatório desenvolvido pelo NICHD nos Estados Unidos, bem como de outro desenvolvido na França pelo Observatório Nacional da Leitura, Soares (2024, p.43) afirma que

> evidenciam que a aprendizagem da língua escrita, em ambos, é mais ampla e multifacetada que apenas a aprendizagem do código, das relações grafofônicas; o que ambos postulam é a necessidade de que essa faceta recupere a importância fundamental que tem na aprendizagem da língua escrita, sobretudo que ela seja objeto de ensino direto, explícito e sistemático.

Nesses países, os conceitos de alfabetização e letramento são trabalhados de maneira independente. Compreende-se, portanto, que ao evocar a natureza linguística da alfabetização, como a instrução sobre as relações grafema-fonema, buscam garantir as especificidades deste processo. No entanto, no Brasil, e, também, nos Estados Unidos, conforme aponta Soares (2024), esta questão tem resultado no antagonismo de grupos que defendem a instrução fônica explícita em oposição àqueles que defendem outras abordagens relacionadas à alfabetização.

O documento elaborado pelo MEC (Brasil, 2019b), conceitua, ainda, diversos termos relacionados à perspectiva de alfabetização proposta no novo decreto, tais como: alfabetização, literacia, decodificação, codificação, sistema alfabético, princípio alfabético, analfabetismo funcional, analfabetismo absoluto. Como alfabetização define: “A PNA, com base na ciência cognitiva da leitura, define alfabetização como o ensino das habilidades de leitura e de escrita em um sistema alfabético” (Brasil, 2019b, p.18). O conceito de literacia, por sua vez, compreende “o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes relacionados “à leitura e à escrita, bem como sua prática produtiva” (Brasil, 2019b, p.21).

O texto propõe que a literacia apresenta diferentes níveis: básica intermediária e disciplinar. A primeira corresponde às habilidades desenvolvidas na pré-escola e no primeiro ano, as quais incluem construção de vocabulário, consciência fonológica, codificação e decodificação. A segunda diz respeito às habilidades trabalhadas até o quinto ano do ensino fundamental, como, por exemplo, a fluência em leitura. Por fim, a literacia disciplinar é a capacidade de mobilizar as habilidades de leitura e escrita para construir novos conhecimentos, aplicando-as na compreensão de diferentes disciplinas como História, Geografia etc.

O texto discorre, também, sobre literacia emergente e literacia familiar. Naquela considera-se o conjunto de habilidades desenvolvidas pela criança antes do

início do processo de alfabetização. Envolve as vivências em relação à linguagem oral e escrita, como ouvir histórias, recitar parlendas, brincar de roda, familiarizar-se com materiais impressos, reconhecer letras etc. O documento reconhece a importância deste tipo de literacia no processo de alfabetização e na vida escolar como um todo, apontando a necessidade de desenvolvê-la principalmente junto às crianças que não tiveram esta oportunidade no âmbito familiar. A literacia familiar, por sua vez, corresponde às vivências em relação à linguagem, à leitura e à escrita que as crianças vivenciam junto à sua família: conversa, escuta de histórias, brincadeiras, manuseio do lápis, contato com livros etc. O estabelecimento do conceito de literacia familiar se reflete no decreto que institui a PNA quando este, em seu artigo 5º, estabelece

> IV - participação das famílias no processo de alfabetização por meio de ações de cooperação e integração entre famílias e comunidade escolar;
> V - estímulo aos hábitos de leitura e escrita e à apreciação literária por meio de ações que os integrem à prática cotidiana das famílias, escolas, bibliotecas e de outras instituições educacionais, com vistas à formação de uma educação literária (Brasil, 2019a).

Sequencialmente, o texto segue descrevendo como a criança aprende a ler e a escrever. Para isso, recorre às ciências cognitivas e, baseado nos estudos de Linnea Ehri, propõe quatro maneiras de ler palavras: por predição, por analogia, por decodificação e por reconhecimento automático, e quatro fases no processo de aprendizagem da leitura e da escrita: pré-alfabética, alfabética parcial, alfabética completa e consolidada.

A grande pauta da PNA é a alfabetização baseada em evidências:

> de acordo com essa perspectiva, as políticas e as práticas educacionais devem ser orientadas pelas melhores evidências em relação aos prováveis efeitos e aos resultados esperados, exigindo que professores, gestores educacionais e pessoas envolvidas na educação consultem a literatura científica nacional e internacional para conhecer e avaliar o conhecimento mais recente sobre os processos de ensino e de aprendizagem. Ora, basear a alfabetização em evidências de pesquisas não é impor um método, mas propor que programas, orientações curriculares e práticas de alfabetização sempre tenham em conta os achados mais robustos das pesquisas científicas. Desse modo, uma alfabetização baseada em evidências traz para o debate sobre o ensino e a aprendizagem da leitura e da escrita a visão da ciência, dados da realidade que já não podem ser ignorados nem omitidos. (Brasil, 2019, p.20)

O texto aponta as ciências cognitivas da leitura como o ramo das ciências que mais contribuiu, nos últimos dez anos, para a compreensão dos processos de leitura e escrita. Essa abordagem, baseada em estudos que demonstram como funciona o

cérebro de uma criança no momento em que está aprendendo a ler, propõe que a aprendizagem da leitura não é natural e carece de um ensino explícito e sistemático.

Para a Política Nacional de Alfabetização (PNA), a alfabetização é “o ensino das habilidades de leitura e de escrita em um sistema alfabético” (Brasil, 2019b, p.18). A compreensão do princípio alfabético: percepção, pelo indivíduo, de que as letras correspondem aos sons da fala, segundo o documento que contextualiza e apresenta o decreto (Brasil, 2019a), não é, no entanto, “um fim em si mesmo”. Apesar de definir a codificação e decodificação da correspondência grafema-fonema como o processo de alfabetização, o texto admite a necessidade do desenvolvimento de outras habilidades sem as quais a alfabetização torna-se infrutífera; são elas: a leitura e a escrita de palavras e textos com autonomia e compreensão (Brasil, 2019).

Ao evocar o conceito de autonomia, utilizado anteriormente na BNCC (Brasil, 2017d), a PNA (Brasil, 2019a) o define como a apropriação pelo indivíduo, da relação grafema-fonema de modo a conseguir ler e escrever qualquer vocábulo da língua sem o auxílio de um mediador. Posteriormente, este documento explica que a compreensão textual está associada ao desenvolvimento de outras habilidades que vão além da decodificação, como a identificação automática de palavras, a fluência oral em leitura, a compreensão do vocabulário, o conhecimento de mundo e a capacidade de fazer inferências. Dessa forma, distingue o analfabetismo funcional do absoluto, caracterizado pela incapacidade de decodificar.

A instituição da PNA gerou polêmicas no cenário educacional, dada sua ênfase na abordagem fônica. Podemos afirmar empiricamente que, até então, desde os anos 1980, as classes de alfabetização no Brasil caracterizavam-se, predominantemente, pela abordagem psicolinguística, inspirada nos estudos de Emília Ferreiro, de base construtivista. Segundo Soares (2024, p.38, grifo do autor),

> no Brasil os anos 1980 e 1990 assistiram ao domínio hegemônico, na área da alfabetização, do paradigma cognitivista, que aqui se difundiu sob a discutível denominação de *construtivismo* (posteriormente, *socioconstrutivismo*) [...] entre nós ele chegou pela via da alfabetização, através de pesquisas e estudos sobre a psicogênese da língua escrita, divulgada pela obra e pela atuação formativa de Emília Ferreiro.

Em nova edição deste texto, Soares (2024) acrescenta que a partir dos anos 2000, ocorre a substituição desta hegemonia cognitivista por uma controvérsia entre paradigmas e, consequentemente, entre concepção e métodos de alfabetização.

Entretanto, o destaque dado pela PNA à abordagem fônica suscitou críticas. O Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec), uma organização da sociedade civil que defende a melhoria da educação pública, publicou, como apoio do Movimento pela Base, um parecer técnico intitulado: *Entendendo as divergências entre a PNA e a BNCC.* Neste documento, a ONG analisa diversos trechos do caderno da PNA (Brasil, 2019b) contrapondo-os à BNCC (Brasil, 2017d). Ao analisar a ênfase dada pela PNA às ciências cognitivas e ao método fônico, o parecer (Cenpec, 2021, p.31) aponta que

> enquanto a BNCC tenta dialogar com as produções científicas educacionais, possibilitando a circulação da multiplicidade de concepções e metodologias que contribuem de forma mais abrangente para compreender os fatores que envolvem o processo de alfabetização num país como o nosso, de abrangência continental, com uma riqueza e diversidade reconhecidas mundialmente, respeitando essas produções e possibilitando a autoria e o reconhecimento, em certa medida, dos profissionais da educação, a PNA nega essa multiplicidade de vozes e indica um caminho único a seguir para todos os sujeitos, ignorando a importância da formação social e dos paradigmas que explicitam a construção de conhecimento como resultado dos processos de interação entre sujeitos e suas culturas. Além disso, a PNA ignora e/ou distorce estudos importantes no campo da alfabetização, como a psicolinguística, a psicogênese da leitura e escrita, a abordagem discursiva da língua, os estudos sobre letramento e construção social da escrita[...]

Ao abordar a consciência fonológica, o documento desenvolvido pelo Cenpec afirma que esta não é sinônimo de método fônico e, sendo uma característica do funcionamento alfabético, se faz presente no processo de alfabetização, independente do método que é usado no ensino da leitura e da escrita. Além disso, analisando o lugar do texto proposto pelo documento (Brasil, 2019a), o parecer entende que

> ler e compreender textos não é um ato automático, demanda habilidades da ordem do pensamento e da reflexão que só se constroem em práticas sociais e dialogadas, em que os sujeitos são acionados a pensar sobre o que fazem e podem expressar suas ideias e pensamentos, fazendo uso dos textos de variados gêneros em seus usos reais. Dizer que a aprendizagem da leitura e da escrita depende, apenas, de processos automatizados de decodificação é negar uma visão de sujeito que pensa, cria, tem opiniões e produz conhecimento. A PNA defende um processo de aprendizagem da língua pautado pelo automatismo[...] Explicitar conceitos fônicos e treinar a criança para codificar e decodificar não garante a aprendizagem complexa da linguagem escrita para o exercício pleno da comunicação em todas as suas necessidades orais e escritas. [...] É necessário compreender que as práticas de alfabetização e de letramento precisam ser construídas de forma integrada, pois lidam com aspectos culturais o tempo todo [...] (Cenpec, 2021, p.33)

Essas ideias presentes no parecer técnico do Cenpec são coerentes com as concepções de Magda Soares discutidas até aqui, a qual aponta para a necessidade da concomitância dos processos de alfabetização e letramento para o sucesso da alfabetização. Além disso, a autora também defende a multiplicidade de aspectos da natureza desses dois processos, apontando, por exemplo, como já exposto, que a alfabetização não se trata apenas de aspectos linguísticos, ainda que sejam estes uma de suas especificidades. Assim, Soares (2024, p.47) não nega a importância da abordagem fônica, mas esclarece que

> tanto a alfabetização quanto o letramento têm diferentes dimensões, ou facetas, que a natureza de cada uma delas demanda uma metodologia diferente, de modo que a aprendizagem inicial da língua escrita exige múltiplas metodologias, algumas caracterizadas pelo ensino direto, explícito e sistemático - particularmente a alfabetização, em suas diferentes facetas - outras caracterizadas por ensino incidental, indireto e subordinado a possibilidades e motivações das crianças [...]

Além disso, conforme defende, nas décadas de 1980/ 1990, o fracasso no ensino da escrita, o qual se materializava nos índices de reprovação nos anos iniciais do ensino fundamental, pode ser atribuído ao que ela chama de “excessiva especificidades do processo de alfabetização” (Soares, 2024, p. 37), ou seja, a ênfase dada a apenas uma das facetas da aprendizagem da escrita: as relações entre letras e fonemas, enquanto, nas últimas décadas, ocorre o oposto: o apagamento da necessária especificidade desse processo. Neste mesmo texto - *Letramento e alfabetização: as muitas facetas* - a autora (Soares, 2024), ao analisar o antagonismo entre os grupos que defendem “a volta ao fônico” (termo evocado por Soares) e os grupos que advogam a favor de um ensino mais holístico da leitura e da escrita, relembra a metáfora da “curvatura da vara” (Soares, 2024, p. 41), a qual representa a ideia de alternância, na qual escolhe-se isto ou aquilo, pois isto nega aquilo e vice versa. Para a autora, o mesmo ocorre em relação a maneira de conceber a alfabetização, resultando na oposição tradicional *versus* construtivismo, método *versus* construção, aprendizagem holística *versus* ensino sistemático. Segundo a autora (Soares, 2024, p.44), no entanto, é necessário reconhecer que “ o antagonismo que gera radicalismos é mais político do que propriamente conceitual”, já que, o construtivismo também considera a aprendizagem das relações entre letras e fonemas, pois seria impossível conceber a alfabetização sem este elemento . É interessante pensar que 20 anos separam esta afirmação da autora, presente na

primeira publicação de seu texto no início dos anos 2000, do momento em que a PNA (Brasil, 2019a) foi instituída e verificar que essa oposição permanece atual.

Considerar a ausência de método, assim como considerar apenas uma abordagem torna-se perigoso para a elevação da qualidade da alfabetização. Neste último caso, a diversidade presente nas escolas brasileiras, em cada sala de aula, nas diferentes comunidades nas quais a escola pública atua, deixa de ser contemplada, já que essa diversidade demanda, consequentemente, a multiplicidade de abordagens e métodos. Corre-se o risco de, ao enfatizar apenas uma das facetas da alfabetização, propor-se políticas públicas que, conforme Ball (2009) aponta, se direcionem a escolas e espaços idealizados: “melhores escolas possíveis (salas de aula, universidades, faculdades), com pouco reconhecimento de variações de contexto, em recursos ou em capacidades locais” (p. 305).

Apesar de sua curta vigência, durante o tempo de sua implementação, a PNA orientou diversos movimentos em relação à alfabetização no Brasil, como, por exemplo, a escolha de materiais didáticos, as formações docentes e políticas públicas nos níveis estaduais e municipais. Essas ações geraram impactos que ainda estão presentes no ensino da escrita nos anos iniciais do ensino fundamental. Sua vigência foi interrompida a partir da instituição do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (Brasil, 2023a), decretado em 12 de junho de 2023, sobre o qual discorreremos a seguir.

4.2.3 Compromisso Nacional Criança Alfabetizada

Recentemente, a PNA (Brasil, 2019a) foi revogada pelo decreto 11.556, de 12 de junho de 2023, o qual institui o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (Brasil, 2023a), cujos objetivos, de acordo com o artigo 5º do documento, são

> I - implementar políticas, programas e ações para que as crianças brasileiras estejam alfabetizadas ao final do segundo ano do ensino fundamental;
> II - promover medidas para a recomposição das aprendizagens, com foco na alfabetização e na ampliação e no aprofundamento das competências em leitura e escrita das crianças matriculadas na rede de ensino até o final dos anos iniciais do ensino fundamental, prioritariamente aquelas que não alcançaram os padrões adequados de alfabetização até o segundo ano do ensino fundamental. (Brasil, 2023a)

É pertinente destacar que o documento, ao descrever os princípios do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, explicita a alfabetização como um

direito: “III - a garantia do direito à alfabetização como elemento estruturante para a construção de trajetórias escolares bem sucedidas [...]” (Brasil, 2023a). Na cartilha de divulgação do dispositivo (Brasil, 2023b), são apontados três desafios para a elevação da qualidade em alfabetização no país: dificuldades técnicas e orçamentárias enfrentadas pelos municípios - apontados no texto como responsáveis diretos pela alfabetização - ; a falta de comprometimento dos Estados na efetivação deste direito; falta de assistência do MEC quanto à indução e coordenação.

Para o apoio às instituições de ensino pelo Ministério, a cartilha prevê ações nos níveis de gestão e governança, como o apoio na articulação de políticas territoriais e a concessão de bolsas para articuladores, tais como as Secretarias Estaduais de Educação; de formação, como viabilização de formações locais e plataformas interativas; de infraestrutura física e pedagógica, como livros de literatura infantil, recursos para a infraestrutura escolar etc; de reconhecimento de boas práticas, como prêmios para gestores públicos; de sistemas de avaliação, como a aplicação do Saeb e produção de parâmetros técnicos. Para cada um desses níveis, o texto especifica ações a serem desenvolvidas, simultaneamente pelo MEC, Estados e municípios. Na gestão e governança, por exemplo, enquanto o MEC elabora diretrizes para a elaboração de políticas, o Estado, em articulação com os municípios, deve elaborar Política de Alfabetização do Território Nacional, e o município, por sua vez, deve participar da construção da política estadual e elaborar a sua em conformidade com as esferas federal e estadual. Ilustra-se, assim, a proposta do decreto (Brasil, 2023a) de promover as ações nesses cinco níveis a partir de um regime de colaboração interfederativo.

O contexto de produção desta política, assim como em outros dispositivos já mencionados, evoca elementos como os baixos índices nas avaliações em larga escala. De acordo com a cartilha (Brasil, 2023b), 56,4% dos estudantes do segundo ano foram considerados não alfabetizados pelo Saeb e no PIRLS (sigla em inglês para Estudo Internacional de Progresso em Leitura), cuja participação brasileira iniciou em 2021, classificou-se, entre os países participantes, na 60ª de 65 posições.

O Compromisso (Brasil, 2023a) propõe ações nas três seguintes etapas: Educação Infantil; 1º e 2º anos do ensino fundamental; 3º ao 5º ano do ensino fundamental, prevendo, respectivamente, fomento à oralidade e à leitura; alfabetização na idade prevista pela BNCC (Brasil, 2017c) e consolidação da

alfabetização e alfabetização para as crianças que ainda não alcançaram esta etapa.

Antes da implementação do decreto 11.556, em junho de 2023 (Brasil, 2023a), o Inep deu início à pesquisa intitulada “Alfabetiza Brasil” (INEP, 2023b). Na primeira etapa da pesquisa, participaram 251 professoras alfabetizadoras provenientes de 206 municípios brasileiros localizados nas cinco regiões brasileiras. A maior participação foi das regiões Norte e Nordeste com 65 e 77 professores, respectivamente.

Os professores analisaram questões semelhantes àquelas contidas no Saeb 2º ano, identificando aquelas que um estudante alfabetizado estaria apto a responder. Posteriormente, na segunda etapa da pesquisa, realizou-se um painel com especialistas em alfabetização, entre eles, professoras que participaram da primeira parte da pesquisa, acadêmicos, representantes do Consed (Conselho Nacional de Secretários de Educação) e da Undime (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação), membros da Comissão de Assessoramento Técnico-Pedagógico da Daeb (Diretoria de Avaliação da Educação Básica), na qual puderam aferir em que ponto a maioria dos estudantes minimamente alfabetizados é capaz de acertar confrontando suas opiniões com a dificuldade real encontrada pelas crianças que responderam ao Saeb 2019. Após, os resultados obtidos nas duas etapas da pesquisa foram discutidos a partir de outras evidências, entre elas a escala de proficiência do Saeb, estabelecendo-se um novo ponto de corte que caracteriza o aluno alfabetizado ao final do segundo ano: 743.

Este ponto coloca este aluno no nível 4 da atual escala de proficiência do Saeb. As habilidades que uma criança alfabetizada deve ter de acordo com este nível compreendem, de acordo com o relatório da pesquisa (INEP, 2023b), a leitura de textos pouco extensos (até 6 linhas), ou topicalizados que contemplam as vivências das crianças e apresentam palavras próximas à coloquialidade; localização de informações explícitas e inferência de informações em textos multimodais.

Esta pesquisa, realizada entre os meses de abril e maio de 2023, teve como principais objetivos:

> Compreender, em termos qualitativos, quais as características de um aluno alfabetizado.
> Estabelecer critérios avaliativos para a alfabetização dos estudantes brasileiros.

> Proporcionar subsídios para o planejamento e execução de políticas educacionais voltadas à alfabetização (INEP, 2023b).

Após a pesquisa, cujos resultados foram publicados em um relatório em dezembro de 2023, foi instituído o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (Brasil, 2023a). Este cenário ilustra as ideias do método de análise denominado Ciclo das políticas públicas, proposto por Ball. A instituição da pesquisa Alfabetiza Brasil configura, nesta análise, o contexto de estratégia política, advinda do contexto dos resultados.

O método de análise proposto pelo autor não se configura pela linearidade, já que os contextos podem se interpor uns aos outros. É possível perceber, no caso da proposição do Compromisso (Brasil, 2023a), uma sequência de ações que se organizam ciclicamente: a) análise dos resultados do Saeb 2021, configurando o contexto de resultados; b) revisão, através da pesquisa Alfabetiza Brasil, dos critérios definidos pelo Saeb e, consequentemente, da concepção que caracteriza o sujeito alfabetizado, evidenciando o contexto de estratégia política; c) institucionalização do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, através do Decreto Lei 11.556, de 12 de junho de 2023, exemplificando o contexto de produção de texto. Conforme Ball (2009) aponta, o contexto de resultados também pode estar inserido no contexto das práticas, pois é nela que se desenvolvem, enquanto o de estratégia política pode fazer parte do contexto das influências. É o que se pode observar no caso da formulação do Compromisso (Brasil 2023a), no qual a pesquisa Alfabetiza Brasil, conforme o próprio texto aponta, é útil “para a implementação e para o monitoramento de políticas públicas” (INEP, 2023b).

Neste momento, vale, no entanto, uma ressalva, ainda com aporte na teoria de Ball. Em uma política pública voltada para a melhoria da qualidade da alfabetização, os resultados mensurados através das avaliações não podem ser o único ou o mais importante elemento a ser considerado. Mainardes (2006, p.54) afirma que “a ideia de que as políticas têm efeitos, em vez de simplesmente resultados, é considerada mais apropriada”. Portanto, torna-se necessário que esses efeitos também sejam levados em consideração, pois, no contexto dos resultados, “as políticas deveriam ser analisadas em termos do seu impacto e das interações com desigualdades existentes (Mainardes, 2006, p.54).

Além disso, uma política pública cujo foco sejam resultados, ao estar associada a ideias de mercantilização da educação, conforme Ball (2001), provoca

impactos significativos na cultura escolar. Isso ocorre, pois aspectos como, por exemplo, o diálogo, o acolhimento, o respeito às diferenças - características necessárias ao cenário educacional - são substituídos pelo individualismo, a preocupação com a performance, o cumprimento de metas, elementos associados à ideia de mercado.

Ao definir a alfabetização, o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (Brasil, 2023b) evoca dados divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep). De acordo com o texto divulgado na página oficial do governo,

> [...] os estudantes considerados alfabéticos são capazes de ler pequenos textos, compreendendo informações básicas e realizando inferências simples [...] Na escrita, mesmo com desvios ortográficos, eles conseguem produzir textos simples para comunicação cotidiana [...] Essas crianças são identificadas como leitoras e escritoras incipientes, capazes de interagir de forma autônoma, principalmente com textos presentes na vida cotidiana [...] No entanto, há expectativas mais amplas em relação às habilidades que os estudantes devem desenvolver, visando sua participação efetiva em práticas de leitura e escrita que ocorrem na sociedade em geral, indo além do ambiente escolar (Brasil, 2023b).

A partir da inserção de proposições como comunicação cotidiana, interação, vida cotidiana, vida em sociedade, explicita-se o caráter social das proposições do Compromisso, que parece apontar esses elementos como necessários para definir um sujeito alfabetizado. No entanto, a Rede Latino-americana de Alfabetização (Red), pautada em uma concepção de alfabetização alinhada ao marco epistêmico construtivista psicogenético, faz duras críticas ao Compromisso Nacional Criança Alfabetizada.

A entidade, ao analisar as proposições do decreto, avalia que, apesar de este não explicitar o marco epistêmico sobre o qual apoia sua concepção de educação, este está posto a partir da adoção da matriz do Saeb como referência para mensurar resultados. Segundo o texto proposto pela Red (2023), habilidades como relacionar as letras a seus respectivos fonemas, bem como práticas de avaliação da fluência leitora a partir da leitura de palavras e pseudopalavras em um tempo determinado sem a necessidade da compreensão destas configuram

> [...] uma concepção de alfabetização que desvincula a apropriação do sistema de escrita alfabética das práticas sociais reais de leitura e escrita. Ainda que a matriz de avaliação do SAEB indique a necessidade de os alunos escreverem textos, a presença de tais habilidades orienta as práticas pedagógicas e a escrita deixa de ser considerada um objeto cultural, que permite uma participação efetiva nas diversas práticas sociais em que se faz

> presente, para se transformar em um instrumento de codificação rudimentar. (Rede Latino americana de Alfabetização, 2023).

O documento ainda acrescenta que

> por trás de uma política pública que assume uma concepção de alfabetização que banaliza e deforma a escrita, está implícito o compromisso com práticas rudimentares de escrita e leitura. Para que a alfabetização cumpra de fato o seu papel na formação de uma sociedade mais justa, é preciso garantir que crianças, jovens e adultos tenham o direito de aprender a ler e a escrever sempre a partir da participação de práticas sociais reais de leitura e escrita. (Rede Latino americana de Alfabetização, 2023).

Diante do exposto, a entidade sugere que o decreto assuma uma concepção clara da alfabetização a que se propõe e defina quais práticas pedagógicas são coerentes com ela, aconselhando que esta deva considerar a dimensão social e o protagonismo infantil, rejeitando “práticas pedagógicas rudimentares de leitura e escrita em qualquer segmento de ensino” (Rede Latino Americana de Alfabetização, 2023). De fato, não há, nem no decreto, nem na cartilha de apresentação deste, a explicação da concepção de alfabetização adotada pelo documento. Quanto a isso, o que há é o princípio do “pluralismo de ideias e concepções pedagógicas “ (Brasil, 2023a, Art. 3º, V).

Na seção a seguir, está posta uma análise das aproximações e distanciamentos entre a Política Nacional de Alfabetização, O Compromisso Nacional Criança Alfabetizada e a Base Nacional Comum Curricular, buscando responder ao problema proposto por esta pesquisa: Quais são as evidências presentes nas políticas públicas educacionais, constituintes do *corpus* investigativo do estudo, as quais versam sobre o direito à alfabetização das crianças nos anos iniciais do Ensino Fundamental, que indicam as (des)continuidades entre essas políticas?

4.3 Reflexões sobre as (des)continuidades

A instituição de políticas públicas em prol da garantia do direito à alfabetização das crianças nos primeiros anos do ensino fundamental obedece a diretrizes internacionais. Como diretriz internacional, é necessário citar as declarações da Organização das Nações Unidas (UNESCO, 1990; UNESCO 2001; UNESCO, 2016), as quais reafirmam constantemente a universalização do direito de acesso à escola, bem como a necessidade de qualificar a educação. Nesses

documentos, a concepção do dever da oferta de uma educação de qualidade aparece vinculada à garantia do direito à alfabetização. Além disso, os benefícios da alfabetização tanto de crianças como de adultos que não tiveram acesso a ela na idade adequada são abordados considerando-se, ainda, aspectos sociais como o acesso a direitos básicos fundamentais.

Essas diretrizes constituem o que Ball denomina como contexto de influência. Segundo Mainardes (2006, p. 51), é neste contexto que “as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos”, é nele que conceitos que servirão de base para a instituição das políticas são legitimados. Além disso, é neste contexto, segundo Mainardes (2005, p.51) que “grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado”. Considerando isso, é válido destacar, também, no contexto de influência das proposições das políticas públicas voltadas à alfabetização nos anos iniciais do ensino fundamental no Brasil, as concepções, largamente discutidas neste trabalho, sobre o que é ser um sujeito alfabetizado. Como analisado anteriormente, segundo Soares (2024), no Brasil, o conceito de alfabetização e letramento muitas vezes se confundem, tornando a definição de sujeito alfabetizado muitas vezes controversa, ora incidindo enfaticamente sobre os aspectos linguísticos, como a codificação de letras em fonemas, ora sobre os aspectos sociais, como as vivências dos indivíduos em fase de alfabetização com o uso social da escrita. A autora afirma, no entanto, que é necessário considerarmos as especificidades e, também, o caráter multifacetado desses dois processos, de forma que a alfabetização se desenvolva dentro de um contexto de letramento.

O texto da BNCC parece corroborar com as ideias de Soares quando afirma, por exemplo, que

> nos dois primeiros anos do Ensino Fundamental, a ação pedagógica deve ter como foco a alfabetização, a fim de garantir amplas oportunidades para que os alunos se apropriem do sistema de escrita alfabética de modo articulado ao desenvolvimento de outras habilidades de leitura e de escrita e ao seu envolvimento em práticas diversificadas de letramentos (Brasil, 2017d, p.57).

Ao mencionar o desenvolvimento de outras habilidades de leitura e de escrita, para além do conhecimento do sistema de escrita alfabética, o documento vai de encontro aos pressupostos desenvolvidos por Magda Soares de que a alfabetização contempla, ademais das condições linguísticas, aspectos cognitivos, sociais,

psicológicos, dado seu caráter multifacetado. É interessante observar também que, à semelhança da autora, o texto propõe a aprendizagem dos aspectos linguísticos da escrita articulada aos seus contextos de uso social. Mais adiante, o documento desenvolverá, também, noções relacionadas à alfabetização, com bastante ênfase em seus aspectos linguísticos.

No entanto, apesar de tantos movimentos realizados em prol da garantia do direito à alfabetização, o Brasil ainda apresenta baixos níveis nas avaliações em larga escala, tanto nacionais, como o Saeb, quanto internacionais, como o PISA, revelando as defasagens existentes no ensino da leitura e da escrita no país. A trajetória histórica da institucionalização de políticas públicas em prol da alfabetização revela que este problema tem sido uma constante na história do país. Ainda que o acesso à escola tenha crescido, muitos estudantes não logram êxito no processo de alfabetização acarretando em outros graves problemas no cenário educacional brasileiro, como a distorção série-idade e a evasão escolar. Os documentos oficiais têm apontado a defasagem na construção inicial da leitura e da escrita como causa da dificuldade que os indivíduos encontram para seguir os estudos ao longo da vida.

Esse cenário nos leva a questionar sobre o porquê desses problemas enfrentados. Muitas vezes, o que se observa historicamente é que tem-se buscado a resposta a esse questionamento nos métodos e abordagens pedagógicas. Contudo, uma análise das políticas educacionais leva à conclusão de que o trabalho em sala de aula não acontece de forma independente delas. São as políticas públicas, em suma, que definem as abordagens, técnicas e métodos predominantes nas escolas do país, difundido-os através de programas que incluem, entre outras ações, a formação de professores e a adoção de materiais didáticos. Dessa forma, é possível entender que a análise das políticas públicas voltadas à alfabetização pode constituir um caminho para a resposta aos problemas enfrentados neste processo.

Em consonância com esses documentos internacionais, na legislação brasileira, o direito à alfabetização é garantido através de diferentes dispositivos tais como a Constituição (Brasil, 1988), a LDB (Brasil, 1996) e o PNE (Brasil, 2001; Brasil, 2004; Brasil, 2014; Brasil, 2024). Alinhados a estes documentos foram instituídos recentemente a Política Nacional de Alfabetização (Brasil, 2019a) e o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (Brasil, 2023a). A BNCC (Brasil, 2017c) ainda que não seja uma política instituída especificamente para legislar sobre a

alfabetização no território nacional, é essencial no contexto da análise aqui proposta, pois trata-se de uma política curricular, visto que define os parâmetros para todas as etapas escolares, o que inclui os anos inicias do ensino fundamental, período em que ocorre o processo de alfabetização.

A instituição desses dispositivos no Brasil caracteriza o contexto de produção de texto, conforme o método de análise das políticas públicas proposto por Ball. Conforme Mainardes (2006, p.52),

> os textos políticos, portanto, representam a política. Essas representações podem tomar várias formas: textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais, vídeos etc. Tais textos não são, necessariamente, internamente coerentes e claros, e podem também ser contraditórios.

Nos textos que compõem o *corpus* investigativo da presente pesquisa, é possível observar esta falta de clareza e a contradição apontada pelo autor. No texto que institui o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (Brasil, 2023a), por exemplo, constata-se a falta de especificação quanto ao que sejam as características de uma criança alfabetizada ao final do segundo ano do Ensino Fundamental. Esta questão é, inclusive, trazida à tona pela nota técnica da Rede Latinoamericana de Alfabetização, a qual, apesar de elogiar o novo decreto, descreve esta deficiência. No entanto, é necessário lembrar que, na pesquisa Alfabetiza Brasil, proposta antes da instituição desta política, essas características são definidas apontando um novo ponto de corte para a avaliação Saeb, o qual é indicado no decreto (Brasil, 2023a) como um dos instrumentos de avaliação a partir dos quais o Compromisso será monitorado. Dessa forma, há uma relação estreita entre os resultados apontados pelo Saeb e o sucesso desta política.

As contradições entre os documentos que visam legislar sobre a alfabetização no país, por sua vez, também podem ser constatadas. Dessa forma, a partir da análise documental desenvolvida na presente pesquisa, foi possível apurar evidências presentes nas políticas públicas educacionais constituintes do *corpus* investigativo do estudo que indicam (des)continuidades entre os documentos que versam sobre a alfabetização das crianças nos anos iniciais do Ensino Fundamental no Brasil.

Ao analisar esses documentos, foram observadas aproximações e distanciamentos entre eles. Começando pelo contexto que levou à formulação dessas políticas, podemos observar que tanto a PNA (Brasil, 2019a) quanto o

Compromisso (Brasil, 2023a) nascem da necessidade de superar as defasagens da alfabetização apontadas, principalmente, pelas avaliações em larga escala, como o Saeb. Enquanto o caderno da PNA (Brasil, 2019b) apresenta os resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) em 2016, na qual 54,33% dos estudantes concluintes do terceiro ano do ensino fundamental apresentaram resultados insuficientes no exame de proficiência em leitura, a Cartilha do Compromisso (Brasil, 2023b) faz uma análise dos resultados do Saeb 2º ano em 2021, no qual o índice de crianças consideradas não alfabetizadas foi de 56,4%.

É importante mencionar que o instrumento escolhido pela PNA (Brasil, 2019a), a ANA, expressa resultados anteriores à gestão do governo à época. Da mesma forma, ao optar pelo Saeb 2021, o governo vigente no período de instituição do Compromisso também traz os resultados aferidos na gestão do governo anterior. No entanto, como já referido, o problema dos baixos índices nas avaliações é histórico e tem atravessado diferentes governos.

Observa-se, então, que o contexto de resultados, definido por Ball, exerce grande influência quanto à tomada de decisões para a proposição tanto da PNA quanto do Compromisso. Esta conjuntura explicita a ideia de Ball a respeito da análise do ciclo das políticas públicas, no qual, segundo Mainardes (2006, p.50), os "contextos estão inter-relacionados, não têm uma dimensão temporal ou seqüencial e não são etapas lineares". Dessa forma, os resultados obtidos nas avaliações podem ser vistos dentro do contexto das práticas, por se darem ali, mas, também dentro do contexto de estratégia política, uma vez que são, também, motivadores do processo de repensar estratégias para que os resultados esperados sejam alcançados.

É importante aqui mencionar, mais uma vez, a ideia de Ball de que o impacto das políticas públicas na prática não deve ser visto apenas a partir dos resultados, mas, também, sob a ótica dos efeitos que estas ocasionam, a fim de repensar desigualdades. Ao tratarmos de políticas públicas voltadas para a alfabetização, isso é essencial, tendo em vista a proposição de políticas que possam dirimir as desigualdades dentro de um território cultural, social e economicamente tão diversificado como o Brasil.

A BNCC (Brasil, 2017c), por sua vez, resulta de uma demanda proposta em diferentes dispositivos, como a Constituição de 1988 (Brasil, 1988) e a LDB (Brasil,

1996), os quais conclamam ao longo dos anos a necessidade da instituição de um currículo nacional comum.

Um dos focos de análise que importa para esta pesquisa, haja vista os critérios já referidos anteriormente, tais como a aproximação das políticas constituintes do *corpus* investigativo deste estudo com as práticas em sala de aula, é a perspectiva de alfabetização assumida pelos dispositivos em estudo.

Neste ponto, a PNA (Brasil, 2019a), baseada na perspectiva das ciências cognitivas, enfatiza a alfabetização de crianças a partir da abordagem fônica, cujo foco é orientar, de maneira sistemática e explícita, para a decodificação e codificação das palavras, a partir da relação letra/ som. Nesse sentido, ao apontar que esta instrução deva ser feita “numa ordem que deriva do mais simples para o mais complexo” (Brasil, 2019b, p.18), a perspectiva proposta pela PNA (Brasil, 2019a) aproxima-se dos considerados métodos tradicionais, cuja alfabetização baseia-se no método.

O parecer técnico que analisa as divergências entre a PNA (Brasil, 2019a) e a BNCC (Brasil, 2017c), emitido pelo CENPEC - Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária - (CENPEC, 2021, p. 30), corrobora com esta afirmação ao declarar que “os procedimentos adotados nos programas e ações relacionados à PNA apresentam claramente a opção pelo método fônico tradicional, de marcha sintética.”. Ao apresentar o conceito de literacia, em suma, como as habilidades e competências leitoras desenvolvidas sem o conhecimento do código alfabético, apontando sua importância no processo de alfabetização, a PNA (Brasil, 2019a) parece aproximar-se da perspectiva do letramento. Sua ênfase, no entanto, repousa na premissa da alfabetização como aquisição da relação entre letras e fonemas. Sobre este aspecto, o relatório do CENPEC (2021, p. 33) analisa:

> Ler e compreender textos não é um ato automático, demanda habilidades da ordem do pensamento e da reflexão que só se constroem em práticas sociais e dialogadas, em que os sujeitos são acionados a pensar sobre o que fazem e podem expressar suas ideias e pensamentos, fazendo uso dos textos de variados gêneros em seus usos reais. Dizer que a aprendizagem da leitura e da escrita depende, apenas, de processos automatizados de decodificação é negar uma visão de sujeito que pensa, cria, tem opiniões e produz conhecimento.

A BNCC (Brasil, 2017c), apesar de não evocar as contribuições das ciências cognitivas, nem mesmo orientar para um método, também aborda com bastante ênfase a instrução fônica, principalmente ao descrever as habilidades de um sujeito

alfabetizado. Destaca, no entanto, a importância dos gêneros textuais do cotidiano no desenvolvimento deste processo. Conforme o parecer do CENPEC (2021), ao apresentar apenas relatórios que defendem as ciências cognitivas como contribuições científicas significativas para os estudos em alfabetização, a PNA ignora outras contribuições e parece orientar para uma perspectiva única, ferindo, desse modo, o caráter democrático de outros documentos da legislação nacional, como a BNCC.

O Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (Brasil, 2023a), por sua vez, defende o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, não apontando para nenhuma perspectiva consistente sobre o que é alfabetização, mas define o monitoramento e avaliação dos resultados a partir dos dados fornecidos pelo Saeb. A nota técnica emitida pela Rede Latino Americana de Alfabetização (RED, 2023) em relação ao Compromisso faz menção a esta característica, propondo sua revisão. De acordo com esta nota,

> [...] ainda que o documento não explicite o marco epistêmico no qual se apoia para a definição de diretrizes e parâmetros, a concepção de alfabetização assumida pelo MEC está indicada quando o documento se compromete a executar o SAEB [...]

Além disso, o documento, a partir da perspectiva da psicogênese da língua escrita e de ideias freireanas, faz uma crítica às habilidades propostas pelo Saeb descrevendo-as como “ancoradas em uma concepção de alfabetização que desvincula a apropriação do sistema de escrita alfabética das práticas sociais reais de leitura e escrita” (RED, 2023). Dessa forma, parece haver discrepâncias significativas entre os três dispositivos quando o tema é a concepção de alfabetização. Ainda que a BNCC (Brasil, 2017c) dê uma ênfase significativa sobre os processos de codificação e decodificação, a abordagem da PNA (Brasil, 2019) é mais incisiva e desconsidera outras contribuições científicas importantes, institucionalizando um método. O Compromisso (2023a), por sua vez, defende a pluralidade de concepções e métodos.

Outro aspecto relevante presente tanto na BNCC (Brasil, 2017c), quanto na PNA (Brasil, 2019a) e Compromisso (Brasil, 2023a), é a idade priorizada no processo de alfabetização. A BNCC (Brasil, 2017c) propõe práticas, objetos de conhecimento e habilidades voltadas à alfabetização compartilhadas entre o primeiro e o segundo anos do ensino fundamental. O terceiro ano divide esses mesmos

aspectos, no quadro de referência da BNCC (Brasil, 2017d), com o 4º e 5º anos, com foco na ortografização e desenvolvimento de outras habilidades em Língua Portuguesa. Dessa forma, é possível compreender que o foco da alfabetização, na BNCC, deve ser dado no primeiro e segundo anos do ensino fundamental, período em que os estudantes encontram-se na faixa etária dos 6 aos 7 anos. Já na PNA (Brasil, 2019a), este foco volta-se para o primeiro ano, conforme descreve o artigo 5º, I:

> Art. 5º Constituem diretrizes para a implementação da Política Nacional de Alfabetização:
> I - priorização da alfabetização no primeiro ano do ensino fundamental [...] (Brasil, 2019)

Enquanto isso, o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada institui como um de seus objetivos, também no artigo 5º, I, “implementar políticas, programas e ações para que as crianças brasileiras estejam alfabetizadas ao final do segundo ano do ensino fundamental.” (Brasil, 2023a). Neste quesito, o Compromisso aproxima-se mais da proposta da BNCC, distanciando-se da PNA.

Em relação aos princípios propostos pelos decretos em análise, observa-se maior detalhamento da PNA (Brasil, 2019a) neste aspecto do que no Compromisso (Brasil, 2023a). Enquanto aquela declara 10 princípios sobre os quais sustenta-se, como o marco epistêmico no qual se baseia para a definição de alfabetização; os componentes necessários à alfabetização, de acordo com este marco; o reconhecimento de práticas exitosas; a participação da família no processo de alfabetização; a inter-relação e a interdependência de diferentes dimensões do indivíduo etc, este demonstra mais objetividade e apresenta suas diretrizes no âmbito da articulação entre os diferentes poderes, esferas, estados e municípios. Pouco é apresentado no Compromisso sobre a maneira como sua implantação se dará nas práticas de sala de aula.

Em relação aos objetivos, o Compromisso (Brasil, 2023a) assume a alfabetização das crianças até o final do segundo ano e a recomposição da aprendizagem, devido ao impacto da pandemia de Covid 19, até o quinto. A PNA (Brasil, 2019a) , por sua vez, compromete-se com a elevação da qualidade da alfabetização, a contribuição com o cumprimento de metas do PNE (Brasil, 2014), a garantia do direito à alfabetização, o impacto positivo para a continuidade das aprendizagens, a promoção do estudo e da divulgação científica sobre literacia e alfabetização.

A partir da análise dos aspectos propostos, mais uma vez é possível perceber a BNCC (Brasil, 2017c) como uma política de Estado, em oposição a políticas de governo, pois atende a uma demanda legal anunciada em diversos documentos, definindo as diretrizes para os currículos das escolas em todo o país. Em relação à BNCC, a depender dos aspectos analisados, parece haver mais aproximação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (Brasil, 2023a). Este, por sua vez, distancia-se significativamente da PNA (Brasil, 2019a). Esses distanciamentos, evidenciam as (des)continuidades entre as políticas públicas que versam sobre a alfabetização das crianças nos anos iniciais do Ensino Fundamental no Brasil e, uma vez que promovem uma mobilização para a implementação de tais políticas, no contexto de prática, como a formação de professores, a escolha de materiais didáticos adequados às suas concepções pedagógicas e os parâmetros para as avaliações em escala nacional acabam por prejudicar o avanço da alfabetização no país em termos de qualidade e alcance.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo descreve, de forma sucinta, os resultados da análise desenvolvida e retoma o problema e os objetivos do presente estudo, bem como sua justificativa e relevância no cenário das políticas públicas voltadas à efetivação do direito à alfabetização. Além disso, propõe provocações para estudos futuros no campo das políticas educacionais.

A instituição de políticas públicas que versam sobre o direito à alfabetização é fundamental para a garantia deste, pois assegura o cumprimento das disposições propostas nos documentos internacionais que definem metas para a educação especialmente nos países signatários da ONU. Além disso, delimitam os caminhos para que os objetivos estabelecidos internacionalmente sejam atingidos.

Atualmente, o documento internacional mais recente que aborda o direito à educação é a Declaração de Incheon (UNESCO, 2016), a qual estabelece como meta para a educação 2030, entre outras, a alfabetização de todos os jovens, tendo como parâmetro o entendimento contemporâneo de que esta deve ser medida a partir de níveis de proficiência, os quais dependem de contextos específicos, de modo que esses jovens alcancem “níveis relevantes e reconhecidos em habilidades funcionais de leitura” (UNESCO, 2016, p. 20). No Brasil, essas disposições têm sido asseguradas em diferentes documentos, os quais incluem a PNA (2019), a BNCC (2017) e o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (2023), dispositivos escolhidos para comporem o *corpus* investigativo deste estudo. Enquanto estes permanecem em vigência no país, aquele foi revogado em 2023, ano em que houve a mudança mais recente de chefe de Estado no país.

Analisar as aproximações e distanciamentos entre esses decretos é fundamental na busca de respostas às defasagens que ainda são observadas no que se refere à alfabetização no país. Os índices de proficiência nas habilidades de leitura e escrita apontados nas avaliações nacionais e internacionais demonstram que a alfabetização brasileira ainda carece de avanços. Essa constatação tem atravessado décadas de história no país buscando respostas em diversos aspectos.

Esta pesquisa, por sua vez, ao questionar quais são as evidências presentes nas políticas públicas educacionais, constituintes do *corpus* investigativo do estudo, as quais versam sobre o direito à alfabetização das crianças nos anos iniciais do Ensino Fundamental, que indicam as (des)continuidades entre esses documentos,

propõe buscar respostas a essas defasagens direcionando o olhar para as políticas públicas que versam sobre a alfabetização, analisando aproximações e distanciamentos entre elas. Esta análise é significativa no cenário descrito, uma vez que busca compreender o fenômeno da defasagem na alfabetização sob o ponto de vista das políticas públicas cujas proposições influenciam e mesmo delimitam outros aspectos fundamentais nesta conjuntura, tais como a delimitação do conceito de alfabetização, a idade na qual este processo deve ser posto em foco, a formação de professores, a escolha de materiais didáticos e a adoção de métodos, por exemplo.

Para responder à pergunta que originou este estudo, estabeleceu-se como objetivo geral refletir sobre as (des)continuidades entre políticas públicas educacionais que versam sobre o direito à alfabetização das crianças nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Associados a este objetivo, esta pesquisa também se propôs a: a) descrever a conceitualização de alfabetização que embasa o estudo; b) discorrer sobre a importância das políticas públicas educacionais para a efetividade do direito à alfabetização; c) analisar as políticas públicas educacionais que constituem o *corpus* investigativo do estudo, identificando as evidências das (des)continuidades presentes entre tais politicas.

Para descrever a conceitualização de alfabetização, esta pesquisa buscou subsídios em Magda Soares, a qual reconhece, investiga e busca descrever o caráter multifacetado deste processo, defendendo práticas de alfabetização associadas a contextos de letramento. Essa visão parece ser contemplada nos dispositivos analisados, especialmente na BNCC e no Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. Na PNA, há uma menção à literacia, termo que se aproxima do letramento, no entanto, sua ênfase recai sobre os processos de codificação e decodificação.

No caminho percorrido neste estudo, constatou-se a importância dos dispositivos legais que versam sobre a alfabetização no Brasil. O domínio das habilidades de leitura e escrita é apontado nos documentos internacionais como meio indispensável na garantia de educação de qualidade, da continuidade dos estudos ao longo da vida e de acesso a direitos sociais. Nesse cenário, as políticas públicas voltadas à alfabetização viabilizam as metas estabelecidas internacionalmente.

A partir da análise dos documentos que compõem o corpus investigativo deste estudo, foram constatadas evidências que apontam para as

(des)continuidades entre as políticas públicas que versam sobre a alfabetização no país. Verificou-se como principais pontos de distanciamento a definição do que é um sujeito alfabetizado, o conceito de alfabetização e faixa etária sobre a qual deve incidir o foco deste processo. Nesta análise desses elementos, observou-se que o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, dispositivo mais recente voltado exclusivamente à alfabetização no país, dialoga mais com a BNCC, documento que delimita o currículo nas escolas, enquanto a PNA apresenta maiores distanciamentos de ambos.

Com uma base metodológica voltada exclusivamente à abordagem fônica, esta política prioriza os aspectos relacionados à codificação e decodificação sem enfatizar a relação social dos estudantes com a escrita. Esse posicionamento deriva do conceito de alfabetização adotado, no qual compreende-se que o sujeito alfabetizado é alguém que saber codificar sons em letras e decodificar letras em sons. A PNA, diferentemente da BNCC e do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, aponta como foco para o desenvolvimento desse processo as crianças do primeiro ano do ensino fundamental.

Apesar de revogada em 2023, os reflexos da PNA ainda se fazem presentes no cenário de alfabetização brasileiro, pois, durante sua vigência, diferentes ações foram promovidas a fim de alcançar as metas nela estabelecidas. Isso ocorre sempre que novas políticas são instituídas, os reflexos daquilo que se propôs anteriormente, acompanham o cenário educacional, quer seja pela formação que os estudantes tiveram, quer seja pela atuação dos professores direcionada pelos programas de formação continuada ou mesmo pelos materiais didáticos que permanecem em uso mesmo após a instituição de novas diretrizes.

Conclui-se, portanto, que é urgente a revisão e o alinhamento dos dispositivos legais que versam sobre a alfabetização, mesmo quando há mudanças no cenário político brasileiro, garantindo, assim, políticas de Estado que promovam a qualidade da alfabetização no país e, consequentemente da educação como um todo, visto ser este processo essencial no prosseguimento dos estudos e na manutenção de aprendizagens futuras. Pesquisas futuras poderão apontar os efeitos do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, ao final de sua governança, problematizando sua relação com os resultados obtidos durante a vigência da PNA. Além disso, é válido destacar a necessidade de estudos que investiguem o conhecimento dos professores alfabetizadores a respeito das leis que versam sobre

a alfabetização no Brasil, a fim de propor intervenções, a depender dos resultados obtidos por esses estudos, para instrumentalizar esses docentes com este conhecimento tão necessário para o desenvolvimento de práticas conscientes em sala de aula alinhadas à legislação vigente, promovendo o sucesso da alfabetização no país.

REFERÊNCIAS

BALL, Stephen J. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. **Currículo sem Fronteiras**, v. 1, n. 2, p. 99-116, 2001. Disponível em: https://biblat.unam.mx/hevila/CurriculosemFronteiras/2001/vol1/no2/1.pdf Acesso em 10 abr. 2023.

BALL, Stephen J. Entrevista com Stephen J. Ball:
um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. [Entrevista concedida a] Jefferson Mainardes e Maria Inês Marcondes. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 30, nº 106, p.303-318, jan./ abr., 2009. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/es/a/KCJrrfcWgxsnhp8ZVN4R4Jt/?lang=pt&format=html>. Acesso em: 06 Jen. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 agos. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 18 agos. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **Lei 10.172, 09 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 18 agos. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **Lei 11.247, 06 de fevereiro de 2006.** Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11274.htm. Acesso em: 18 agos. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução nº. 7, de 14 de dezembro de 2010.** Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (novembro) anos. Disponível em:
https://acrobat.adobe.com/id/urn:aaid:sc:VA6C2:e341d617-e663-4928-811b-53914e531407?comment_id=5d56bead-1c8f-48fb-b273-7f81a6479280. Acesso em: 18 agos. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº. 867, de 04 de julho de 2012**. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais, 2012a. Disponível em: https://diariofiscal.com.br/ZpNbw3dk20XgIKXVGacL5NS8haIoH5PqbJKZaawfaDwCm/legislacaofederal/portaria/2012/mec867.htm. Acesso em: 18 agos. 2023.

BRASIL, Ministério da Educação. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**: Currículo na Alfabetização: concepções e princípios. Brasília, 2012b. Disponível em: https://www.serdigital.com.br/gerenciador/clientes/ceel/material/33.pdf>. Acesso em: 08/ jul/ 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação-PNE e dá outras providências, 2014.Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 18 agos. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº. 1.144, de 10 de outubro de 2016.** Institui o Programa Novo Mais Educação, que visa melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental, 2016a Disponível em: https://www.realsuperior.com.br/wp-content/uploads/2018/09/Portaria-MEC-n%C2%BA-1144_2016_Programa-Novo-Mais-Educa%C3%A7%C3%A3o.pdf . Acesso em: 18 agos. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **PNAIC em ação 2016:** Documento orientador das ações de formação continuada de professores alfabetizadores em 2016. Brasília, DF, 2016b. Disponível em: http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/doc_orientador/documento_orientador_2016.pdf Acesso em: 18 agos. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº. 826, de 7 de julho de 2017.** Dispõe sobre o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - PNAIC, suas ações, diretrizes gerais e a ação de formação no âmbito do Programa Novo Mais Educação - PNME, 2017a. Disponível em: https://pacto.mec.gov.br/images/pdf/legislacao/portaria_mec_826_alterada.pdf Acesso em: 18 agos. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa:** documento orientador [PNAIC em ação]. Brasília, DF, 2017b. Disponível em: http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/doc_orientador/doc_orientador_versao_final.pdfAcesso em: 18 agos. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. **Resolução CNE/CP Nº 2, de 22 de dezembro de 2017.** Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica, 2017c. Disponível em:

http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/historico/RESOLUCAOCNE_CP222DEDEZEMBRODE2017.pdf Acesso em: 18 agos. 2023.

BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular**: Educação é a base. [Documento Normativo], 2017d. Disponível em:<https://www.gov.br/mec/pt-br/escola-em-tempo-integral/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal.pdf. Acesso em: 08/ jan/2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Minuta de Parecer e Projeto de Resolução:** Voto em Pedido de Vista. Brasília, 2017e. Disponível em:https://files.comunidades.net/profemarli/minuta_parecer_projeto_resolucao_que_trata_bncc_2.pdf. Acesso em: 08 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 142, de 4 de janeiro de 2018.** Institui o Programa Mais Alfabetização, que visa fortalecer e apoiar as Unidades Escolares no processo de alfabetização dos estudantes regularmente matriculados nos 1º e 2º anos iniciais do ensino fundamental. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/docman/abril-2018-pdf/86401-portaria-142-2018-pmalfa002/file Acesso em: 18 agos. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **Decreto nº 9765, de 11 de abril de 2019.** Institui a Política Nacional de Alfabetização, 2019a. Disponível em:https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9765.htm. Acesso em: 18 agos. 2023.

BRASIL. **Política Nacional de Alfabetização.** [Caderno]. Brasília: Ministério da Educação, 2019b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/images/banners/caderno_pna_final.pdf. Acesso em: 25 dez. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral. Subchefia para assuntos jurídicos. **Lei nº 14.407, de 12 de julho de 2022**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para estabelecer o compromisso da educação básica com a formação do leitor e o estímulo à leitura. Disponível em:https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14407.htm. Acesso em: 25 dezena. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **Decreto nº 11.556, de 12 de junho de 2023**.Institui o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, 2023a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11556.htm Acesso em: 18 agos. 2023.

BRASIL, Ministério da Educação. **Compromisso Nacional Criança alfabetizada**. [Cartilha]. Brasília, [2023]b. Disponível em:

https://acrobat.adobe.com/id/urn:aaid:sc:VA6C2:1ad0d74d-9d4a-4dd7-8aed-e3870cbabf01?comment_id=00347d7f-7d73-4a2e-8c5f-39be44a54046. Acesso em: 25 dez. 2023.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa:** enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014, p. 295-316.

Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec). Entendendo as divergências entre a PNA e a BNCC: parecer técnico. [S. l], 2021. Disponível em: https://saberesepraticas.cenpec.org.br/wp-content/uploads/2021/07/Parecer-te%CC%81cnico_CENPEC_Ana%CC%81lise-comparativa.pdf. Acesso em: 05 jan. 2025.

CONFERÊNCIA Nacional de Educação (CONAE). **Plano Nacional de Educação (2024-2024):** política de Estado para a garantia da educação como direito humano, com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável. [Brasília, 2024]. Disponível em: https://acrobat.adobe.com/id/urn:aaid:sc:VA6C2:fdd5d87c-454d-4184-87e4-d553abdeb991?comment_id=20e16766-36b4-4ef9-a680-d600471b1302. Acesso em: 25 dez. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). (2022). **Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação-2022.** Brasília, DF: Inep, 2022. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf Acesso em: 18 agos. 2023. [1]

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep), **Assessoria de Comunicação Social do Censo escolar:** pesquisa revela resposta educacional à pandemia de 2021. [Brasília]: 18 jul. 2022. Disponível em:https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/censo-escolar/pesquisa-revela-resposta-educacional-a-pandemia-em-2021. Acesso em 29 dez. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Relatório dos resultados do SAEB 2021 - volume 2:** 2º ano do ensino fundamental. Brasília, DF: Inep, 2023a. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/2021/resultados/relatorio_de_resultados_do_saeb_2021_volume_2.pdf. Acesso em: 21 dez. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). **Relatório da pesquisa Alfabetiza Brasil:** diretrizes para uma política nacional de avaliação da alfabetização das crianças. Brasília, DF: Inep, 2023b. Disponível em: https://acrobat.adobe.com/id/urn:aaid:sc:VA6C2:d2b995ed-0bf9-457e-a5d9-3b17c949079e?comment_id=498492e7-8a16-470f-9fcd-658392799b96. Acesso em: 21 dez. 2024.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, v. 27, n. 94, p. 47-69, 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/NGFTXWNtTvxYtCQHCJFyhsJ/?format=pdf&lang=pt. Acesso em 07 jan. 2025.

MANCIN, Rosineia Piva. **Do Pacto Nacional Pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) ao Programa Mais Alfabetização (PMALFA):** o novo ou tudo de novo?. Dourados/ MS, 2020. Acesso em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=9708990. Acesso em: 08 jul. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA - UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos:** satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien, 1990. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000086291_por. Acesso em: 16 agos. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA -UNESCO. CONSED, AÇÃO EDUCATIVA. **Educação para Todos:** o Compromisso de Dakar. Brasília: Unesco, Consed, Ação Educativa, 2001. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000127509 Acesso em: 16 agos. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA -UNESCO. **Educação 2030:** Declaração de Incheon e Marco de Ação: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e à educação ao longo da vida para todos. Brasília, Unesco, 2016. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000243278_por. Acesso em: 16 agos. 2023.

PERTUZATTI, Ieda. **Alfabetização e letramento nas políticas públicas: convergências e divergências com a BNCC**. Chapecó/ SC, 2017. Disponível em: file:///C:/Users/vanes/Downloads/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Ieda%20Pertuzatti%20(1).pdf. Acesso em: 28 dez. 2024.

SANTOS, Bárbara J. dos S.A.M; SEDANO, Luciana. Políticas públicas de alfabetização no Brasil: uma análise da base teórica adotada. **Linguagens, Educação e Sociedade**, *[S. l.]*, v. 27, n. 55, p. 1–22, 2023. DOI: 10.26694/rles.v27i55.485 Disponível em: https://periodicos.ufpi.br/index.php/lingedusoc/article/view/4851 Acesso em: 7 out. 2024.

REDE LATINOAMERICANA DE ALFABETIZAÇÃO (RED). Nota técnica 001/ 2023: Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. [*S. l*], 2023. Disponível em: Rede Latino-americana de Alfabetização (redealf.org). Acesso em: 08/ jul/ 2024.